

Національна академія наук України
ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М.І. Долишнього НАН України»



Серія
«Проблеми
регіонального
розвитку»

Петро Жук

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК,
ПРИРОДНЕ ДОВКІЛЛЯ, ЕКОНОМІКА:
НАУКОВІ РОЗВІДКИ

ЛЬВІВ – 2023

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»
(протокол № 2 від 20 березня 2023 р.)

Жук П. В.

Територіальний розвиток, природне довкілля, економіка: наукові розвідки: монографія. Львів, 2023. 257 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-617-14-0076-4

У монографії висвітлені наукові напрацювання автора з проблем соціально-економічного розвитку гірських територій Українських Карпат, сталого природокористування у гірських регіонах, розвитку туристично-рекреаційної сфери, екологічної безпеки та механізмів еколого-економічного регулювання, удосконалення адміністративно-територіального устрою, здійснені у період роботи в ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» протягом 2010-2022 рр.

Для науковців, фахівців-практиків, викладачів, студентів, широкого загалу зацікавлених.

Науковий редактор:

Кравців В. С., доктор економічних наук, професор, директор ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»

Рецензенти:

Данилишин Б. М., доктор економічних наук, професор, академік НАН України (Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана)

Мікловда В. П., доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

Сторонянська І. З., доктор економічних наук, професор (ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»)

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-617-14-0076-4

ЗМІСТ

ВІД АВТОРА	5
РОЗДІЛ І. СТАЛИЙ РОЗВИТОК ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ	9
1.1. Наукові засади формування гірської політики	9
1.2. Формування та механізми реалізації європейської гірської політики.....	14
1.3. Вітчизняна політика підтримки розвитку гірських територій	25
1.4. Ідентифікація проблемних гірських територій України та шляхи забезпечення їх економічної конкурентоспроможності.....	37
1.5. Перспективні напрями конвергенції вітчизняної та європейської гірської політики	52
РОЗДІЛ ІІ. СТАЛЕ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ У ГІРСЬКОМУ РЕГІОНІ	64
2.1. Природно-ресурсний потенціал і природний капітал у парадигмі сталого розвитку Карпатського регіону України	64
2.2. Проблеми оцінювання сталого природокористування у гірських регіонах	70
2.3. Методичні прийоми оцінювання сталого природокористування у гірському регіоні	76
2.4. Оцінка сталого використання природних ресурсів Карпатського регіону України.....	100
РОЗДІЛ ІІІ. РОЗВИТОК ТУРИСТИЧНО- РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ	122
3.1. Туристично-рекреаційна сфера регіону та питання її конкурентоспроможності	122
3.2. Методологія та методика оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіону	130
3.3. Туристично-рекреаційна сфера Карпатського регіону України в умовах російської військової агресії	146

РОЗДІЛ IV. ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ТА МЕХАНІЗМИ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.. 157

4.1.	Економічне регулювання екологічної безпеки у європейських країнах	157
4.2.	Екологічне оподаткування в Україні у європейському вимірі	174
3.3.	Шляхи вдосконалення механізмів економічного регулювання екологічної безпеки в Україні.....	182
4.4.	Концептуальні засади регулювання екологічної безпеки у транскордонному регіоні	195
4.5.	Оцінка екологічної безпеки як складової якості життя в українсько-польських транскордонних регіонах.....	201

РОЗДІЛ V. РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ 214

5.1.	Державне управління та адміністративно-територіальний устрій	214
5.2.	Методологічні підходи до проблем реформування вітчизняної системи адміністративно-територіального устрою	222
5.3.	Концептуальні засади, шляхи та методи реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою в Україні: погляди автора.....	230
5.4.	Питання моделювання мережі адміністративних районів в Україні	245

ПІСЛЯМОВА..... 255

Від автора

По-різному стеляться стежки в науку. Для мене потрапляння у сферу наукової діяльності було і випадковим, і не зовсім. Спочатку було Слово, друкване, яке стало мені доступним досить таки пізно. До школи читати я не вмів, а пішов у перший клас майже у вісім років, оскільки у рідному селі Шпанові на Рівненщині, де я і з'явився на світ, діточок було тоді багато – ровесників 1954 року народження виявилось більше шістдесяти, понад два класи першачків, тому народжених у листопаді-грудні до школи взяли вже наступного року. У школі, а не раніше, як тепер прийнято, познайомився я з друкованим словом і воно назавжди взяло мене в полон.

Оскільки, крім підручників старшої на два роки сестри, книг вдома спочатку не було (батьки будували хату й було їм тоді не до їх купівлі), то після Букваря її підручники стали моїми першими книгами. Особливо приваблювало природознавство й історія. Уже пізніше хвацько взявся за усю сільську бібліотеку.

Оте природознавство привело мене до захоплення географією. Що-що, а географію я вивчав з бажанням, дивуючи чимало вчителів з інших предметів дошкільною відсутністю зацікавленості. Бажання, без правильного скерування, може зійти нанівець, чого уникнув завдяки Вчителю географії Потапчуку Сергію Степановичу. Він вів мене правильною географічною дорогою з шостого класу, привівши у восьмому й дев'ятому до нагород на обласних і республіканських (у Харкові та Львові) географічних олімпіадах (як пізніше і мого молодшого брата Павла). У той час і заклалося те, що мій шлях в науку зробило невинним. Хоча уже навіть у студентські роки і думки про наукову роботу не виникало.

Після школи була робота токарем, служба в армії, що тільки утвердило мене в бажанні продовжити пізнавальний шлях, звичайно, на ниві географії. А були й інші побажання. Зокрема, тато хотів бачити мене інженером, бо для нього, слюсаря на заводі, інженер був дуже вагомим фігурою! Усе ж прийшов я до Львівського університету імені Івана Франка на географічний факультет. Перша публікація з моїм прізвищем якраз і була наслідком студентської наукової роботи університетського періоду. А по-справжньому наукова діяльність увійшла в моє життя з 23 березня 1981 р., коли я за рекомендацією і з легкої руки тоді доцента Трохимчука Степана Васильовича, який перейшов з університету на роботу у Львівське відділення Інституту економіки Академії наук УРСР, став інженером, але не на заводі, як мріяв тато, а у цьому відділенні інституту системи Академії наук. У ньому було створено новий відділ – еколого-економічних проблем розвитку Західного регіону – і потрібні були працівники природничого профілю.

Перші дослідження стосувалися питань розвитку рекреаційного комплексу регіону. Вони, попри повсякденну роботу над виконанням тематичних планів наукових досліджень, стали предметом кандидатської дисертації, захищеної 1985 року (тема «Економічна оцінка природного рекреаційного потенціалу Карпатського регіону УРСР»), публікацій у колективних монографіях, періодичних наукових виданнях Львова, Києва, Новосибірська. Пізніше розширювався діапазон досліджень. На перший план вийшла тематика вдосконалення економічних методів управління у сфері природокористування та охорони довкілля. Цей період був плідним у чисто науковому й прикладному аспектах. У співпраці з таким же молодим ученим, а тепер доктором економічних наук, професором В. Кравцівим, було розроблено методичний інструментарій визначення плати та стягнення платежів за забруднення і порушення навколишнього природного середовища та низку нормативно-методичних матеріалів, які знайшли практичне втілення: «Економічні методи управління охороною навколишнього середовища в місті» (затверджені рішенням виконкому Львівської міської ради №373 від 12 грудня 1989 р.); «Про економіко-правове регулювання відносин природокористування на території Львівської області» (затверджено рішенням виконавчого комітету Львівської обласної ради від 05.09.1990 р. №303). У цей перебудовний час був запрошений на роботу у Львівський облвиконком для забезпечення практичного впровадження в регіоні еколого-економічних регуляторів природокористування, де працював керівником відділу економічного регулювання природокористування і розвитку туристично-рекреаційної сфери у Головному планово-економічному управлінні (пізніше – Комітет економіки і розвитку території Львівської облдержадміністрації).

Працюючи у структурі регіональних органів виконавчої влади і водночас ставши депутатом першого демократичного скликання Львівської міської ради (від демократичного блоку «Рух»), отримав ширші можливості реалізувати й інші свої наукові напрацювання. Підготував усі науково-методичні положення із запровадження в області плати за природні рекреаційні та мінерально-сировинні ресурси, затверджені рішенням виконавчого комітету Львівської обласної ради від 19.03.1991 р. №102 «Про плату за природні рекреаційні ресурси та впорядкування їх використання на території Львівської області» (погоджене розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 вересня 1991 р.), рішенням виконавчого комітету Львівської обласної ради від 17.03.1992 р. №140 «Про плату за використання запасів мінерально-сировинних ресурсів на території Львівської області». Також було підготовлено низку документів, затвердження яких Львівською міською радою дало можливість створити у Львові міську екологічну інспекцію, перший в Україні регіональний ландшафтний парк «Знесіння», формувати міський природоохоронний фонд, запровадити диференційовані з урахуванням

ступеня забруднення тарифи на прийом промислових стоків у міську систему каналізації.

Реалізації напрацювань у сфері економіко-екологічного регулювання посприяло прийняття Закону УРСР «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), яким встановлювалася плата за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища. Це полегшило впровадження відповідних механізмів на регіональному рівні та зумовило запит центральних органів виконавчої влади на методичні розробки із запровадження механізмів еколого-економічного регулювання на рівні держави. Можу зазначити, що тоді в апараті центральних органів управління ще працювало чимало високопрофесійних людей з масштабним мисленням. Вони підтримали нашу розробку з нарахування платежів за забруднення навколишнього природного середовища, яка уже була реалізована у Львові та області в порядку експерименту, і поклали її в основу затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 18 від 13 січня 1992 р. «Порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища та Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища» та Методики визначення тимчасових нормативів плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища України, затвердженої Міністром охорони навколишнього природного середовища України паном Ю. Щербакom 28 лютого 1992 р. після погодження з Міністерством економіки України та Мініфіном України. З них витікає і нинішній екологічний податок.

Потім був період моєї роботи у сфері реальної економіки, який тривав з 1993 по 2009 рік із частковим поєднанням з викладацькою роботою у Львівському національному університеті імені Івана Франка, Львівському інституті банківської справи НБУ України.

Повернувся до наукової діяльності 2009 р. у той же науковий колектив, але уже Інституту регіональних досліджень НАН України, створеного 1994 р. у Львові на базі відділення Інституту економіки (з жовтня 2014 р. – Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього Національної академії наук України»). Працюючи провідним науковим співробітником відділу регіональної екологічної політики та природокористування був керівником і відповідальним виконавцем низки науково-дослідних робіт з проблематики сталого використання природно-ресурсного потенціалу регіону, розвитку гірських територій, регіональної екологічної безпеки, еколого-економічного регулювання господарської діяльності, стратегування регіонального й місцевого розвитку, удосконалення адміністративно-територіального устрою. Намагався націлювати свою роботу на вирішення актуальних практичних завдань. За результатами досліджень у період 2010-2022 рр. підготував

і направив органам влади, підприємствам, організаціям для практичного використання понад сто науково-прикладних продуктів – законопроектів, програм, стратегій, концепцій, методичних рекомендацій, наукових доповідей тощо. З них понад половина знайшли практичне втілення, зокрема 24 на рівні Верховної Ради України та її комітетів, міністерств України, відомств. Результати напрацювань цього періоду опубліковані у майже сотні наукових праць, зокрема за кордоном – у Польщі, Румунії, Словаччині, у провідних вітчизняних журналах економічного профілю «Економіка України», «Фінанси України», у 19 колективних монографіях.

Проведені дослідження отримали і вагому оцінку наукового співтовариства, свідченням чого є присудження за підсумками конкурсу 2018 р. науковцям ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» (Кравців В. С., Сторонянська І. З., Жук П. В.) премії Національної академії наук України імені М. І. Туган-Барановського за визначні наукові роботи в галузі економіки (за цикл праць «Децентралізація влади та реформування адміністративно-територіального устрою в Україні»). Це друга така відзнака вченим-економістам з наукових установ Західного регіону України від часу заснування премії 1992 р.

У пропонованій монографії узагальнено низку важливих, на думку автора, наукових розвідок періоду 2010-2022 рр., що стосуються проблематики соціально-економічного розвитку й збереження природного довкілля гірських територій, сталого використання їх природних ресурсів, розвитку туристично-рекреаційної сфери Карпатського регіону України, регіональної екологічної безпеки й механізмів еколого-економічного регулювання, реформування адміністративно-територіального устрою. Сподіваюся, що матеріали монографії будуть сприйняті зацікавленим читачем, матимуть продовження в інших наукових дослідженнях, отримують практичне застосування.

Також висловлюю щиро вдячність усьому колективу Державної установи «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», його попередника – Львівського відділення Інституту економіки НАН України, у якому пройшов становлення як науковець, постійно відчував підтримку та сприяння під час проведення досліджень.

Розділ І. Сталий розвиток гірських територій

1.1. Наукові засади формування гірської політики

Специфіка та складність вирішення проблем розвитку гірських територій зумовила увагу до них на найвищому рівні та знайшла відображення у главі 13 «Рациональне використання вразливих екосистем: сталий розвиток гірських районів» стратегічного документа ООН «Порядок денний на XXI століття», ухваленого Конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.). Ще раніше стратегічні й програмні засади розвитку гірських територій було формалізовано у нормативно-правових актах низки європейських країн, інституціалізувавши їх державну гірську політику та акцентувавши на важливості особливого підходу до розвитку гірських місцевостей, які займають третину території Європи.

Одні з перших заходів гірської політики націлювалися на секторальну підтримку розвитку гірського сільського господарства і здійснювалися відповідно до спеціальних законів, прийнятих у деяких країнах Європи ще до 1960 р. У подальшому європейська гірська політика постійно розвивалася й поглиблювалася.

Маючи унікальну екологічну цінність завдяки меншому антропогенному втручання у природні комплекси, гірські території через низку природних особливостей характеризуються нижчими соціально-економічними можливостями розвитку і потребують спеціальних підходів до формування та реалізації політики їх територіального розвитку.

В Україні гірські території охоплюють частину Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької областей (Українські Карпати, які займають площу 24 тис. кв. км) та АР Крим (Кримські гори площею близько 10 тис. кв. км). Водночас населені пункти, які відповідають вітчизняним критеріям віднесення до гірських, розташовані тільки в Українських Карпатах.

На сьогодні територія Українських Карпат безпосередньо прилягає до держав – членів ЄС і є складовою загальноєвропейського Карпатського макрорегіону. Підписання Україною Угоди про асоціацію з країнами Європейського Союзу розкриває можливості для поглибленої міжнародної співпраці у сфері розвитку української частини цього регіону, і водночас вимагає певної уніфікації стратегічних підходів до розвитку соціально-економічних систем гірських територій і механізмів їх реалізації, удосконалення вітчизняної політики розвитку гірських територій. Її основні положення випливають з міжнародних документів, стороною яких стала Україна, зокрема – Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (2004 р.).

Забезпечення комплексного підходу до розв'язання проблем сталого розвитку Карпатського регіону Європи вбачається через інтегрування окремої політики, орієнтованої конкретно на гірські регіони, у національну та регіональну стратегії і політику розвитку. Такий підхід впливає з Рекомендації 296 (2010) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір»¹.

Водночас в Україні дотепер не сформовано цілісної політики щодо розвитку гірських територій, а окремі практичні заходи, які спрямовувалися на їх підтримку, мали фрагментарний, несистемний характер і не давали необхідного результату. Одна з причин цього, на погляд автора, криється у недостатності наукового обґрунтування змісту, шляхів формування та реалізації гірської політики.

Політику розвитку гірських територій (гірську політику) можна трактувати як вироблене на основі суспільного усвідомлення ролі гірських територій у життєдіяльності соціуму, інституціалізоване законами, нормативними актами, стратегічними й програмними документами ставлення суб'єктів гірської політики до сукупності соціально-економічних та екологічних проблем територіального розвитку гірських місцевостей, яке реалізується через відповідні механізми та інструменти. Гірська політика є різновидом регіональної політики і фокусується на гірських територіях².

Базуючись на визначенні регіональної політики у Законі України «Про засади державної регіональної політики»³, гірську політику можна також розглядати як систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій органів влади всіх рівнів для забезпечення високого рівня якості життя людей на гірських територіях з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей таких територій, їх етнічної і культурної самобутності.

Суспільне значення гір розкрито у главі 13 документа ООН «Порядок денний на XXI століття», де зазначено, що гори є важливим чинником водного, енергетичного й ландшафтного розмаїття. Вони служать джерелом цінних природних ресурсів, відкривають широкі можливості для індустрії відпочинку. Також гори мають велике значення для життя глобальної екосистеми. Водночас гірські системи екологічно вразливі, а в соціальному плані для мешканців гірських районів характерна повсюдна бідність і втрата традиційних навичок господарювання. Тому інтереси належного управління ресурсами гір і соціально-економічного розвитку населення потребують вжиття негайних заходів⁴.

¹ Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір. Рекомендація 296 (2010). URL: <http://carpaty.net/?p=4958#more-4958>

² Кравців В. С., Жук П. В. Розвиток гірських територій України у парадигмі європейського досвіду. *Економіка України*. 2018. № 5. С. 62.

³ Про засади державної регіональної політики. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

⁴ United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. AGENDA 21. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

Розв'язання соціально-економічних проблем життєдіяльності горян є одним з важливих глобальних завдань, оскільки гірські території охоплюють близько 24% поверхні Землі й на них проживає майже 12% населення земної кулі⁵.

Всесвітній гірський форум, що відбувся 2000 р. у Шамбері (Франція), всебічно розглянув економічні, екологічні, соціально-політичні питання розвитку гірських регіонів і прийняв «Хартію гірських народів», що націлювала гірську політику на виконання трьох умов: 1) гірські території мають знайти місце в суспільстві, зберігаючи свою унікальність; 2) гірські території мають прийняти виклик відкритості та економічного змагання, а також зміни умов торгівлі на свою користь; 3) гірським територіям необхідно зберегти контроль за станом довкілля та управління природними ресурсами з урахуванням не лише необхідності, але й від імені національної і світової спільноти⁶.

Реалізація положень Хартії потребує вироблення спеціальної політики розвитку гірських регіонів, інтегрованої у загальнодержавну політику розвитку. Водночас у процесі формування і реалізації такої політики важливо враховувати не тільки природні, соціально-економічні та інституційні особливості регіонів і країн, а й використовувати кращі світові практики. Зокрема, гірська політика України має враховувати як вітчизняні умови та реалії, так і євроінтеграційний курс держави, включати ефективні й перевірені європейською практикою заходи, механізми та інструменти.

Зasadничі основи гірської політики в умовах України схематично зображені на рис. 1.

Суб'єктами гірської політики розглядаються структури публічної влади, громадські організації й ініціативи, наукове середовище та структури бізнесу, які впливають на визначення напрямів, цілей, завдань гірської політики та форм і механізмів її реалізації, формують інституційні підвалини такої політики.

Об'єктами гірської політики вбачаються гірські території та адміністративно-територіальні утворення (регіональні, субрегіональні, локальні) на таких територіях, через які здійснюється практична реалізація заходів гірської політики, а також суб'єкти господарювання та населення гірських територій.

Принципи гірської політики зумовлюються рівнем суспільного усвідомлення її мети та засобів досягнення. На сьогодні метою гірської політики узагальнено розглядається збереження унікальності гірських

⁵ Musial W. Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. 2008. P. 145.

⁶ Голубець М. А., Гнатів С. П., Козловський М. П. та ін. Концептуальні засади сталого розвитку гірського регіону. Львів: Поллі, 2007. С. 42.



Рис. 1. Зasadничі основи гірської політики

Джерело: побудовано автором.

територій (природної, культурно-демографічної, соціально-економічної). Водночас виникає необхідність системного вирішення низки завдань, які б забезпечували благополуччя населення гірських територій, запобігали депопуляції гір, зберігали їх природну унікальність. Виходячи з цього, основними, які забезпечуватимуть досягнення мети гірської політики, розглядаються принципи: людиноцентризму; компенсації ускладнених умов господарювання; державної підтримки розвитку; економічної конкурентоспроможності; використання місцевих переваг; екологічності; системності.

Реалізація принципів, досягнення цілей і завдань гірської політики потребує адекватних інститутів, механізмів, інструментів і ресурсів. Функціонально-структурна схема розроблення й реалізації гірської політики стосовно країни чи регіону відображена на рис. 2. У ній виділено 4 функціональні блоки. До політикоформуючого блоку належать структури, організації, інституції, що виробляють гірську політику, формалізують її положення через правові, нормативні акти, стратегічні документи тощо. До реалізуючого блоку входять інституції

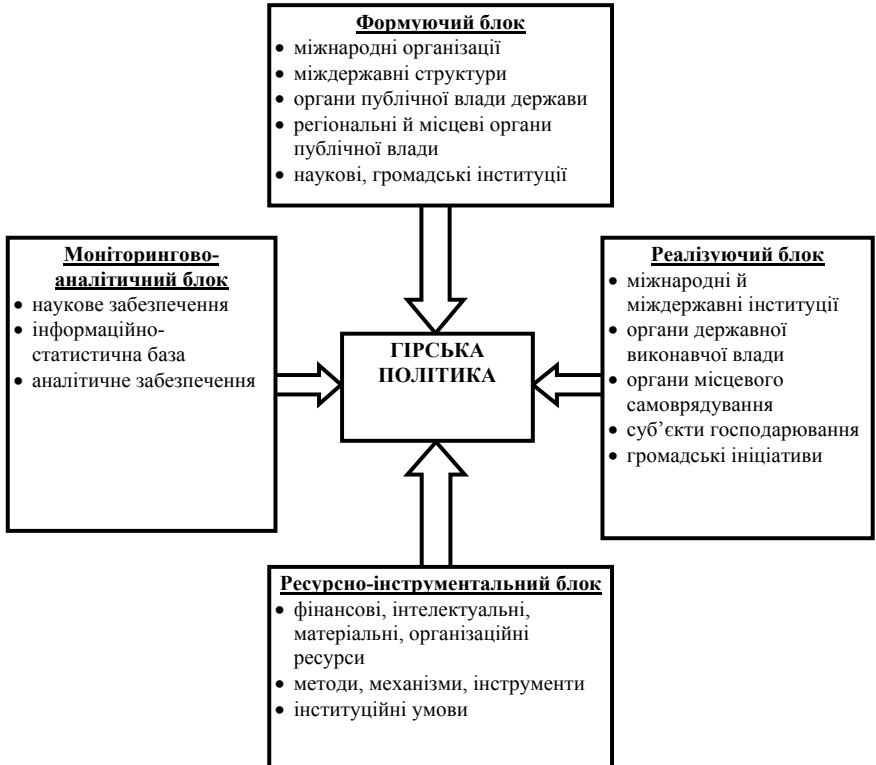


Рис. 2. Функціонально-структурна схема гірської політики
Джерело: побудовано автором.

та громадські ініціативи, що забезпечують виконання завдань гірської політики. Складовими ресурсно-інструментного блоку розглядаються засоби, методи, механізми, інструменти реалізації гірської політики. До нього включено також інституційні умови її реалізації. Моніторингово-аналітичний блок виділено з огляду на важливість аналізу дієвості гірської політики, обґрунтування необхідних коректив і змін.

Загалом варто детальніше проаналізувати апробовані у країнах Європи стратегічні засади політики розвитку гірських регіонів, спробу чого буде зроблено нижче.

1.2. Формування та механізми реалізації європейської гірської політики

У країнах Європи усвідомлення важливої ролі гірських територій трансформувалось у цілеспрямовані дії владних органів щодо підтримки їх економічного розвитку та вирішення таким чином проблем депопуляції гір. У центрі уваги постійно були також питання збереження їх екологічних функцій.

У європейських країнах застосовувалися різні критеріальні ознаки при виділенні гірських територій і районів, але переважно до уваги бралися абсолютні висоти місцевості та крутизна схилів. Діапазон висот над рівнем моря при цьому різнився – від 350 м у Польщі до 1000 м в Іспанії, а крутизна схилів, як правило, мала становити 20% і більше (табл. 1).

За чинною на зараз у ЄС територіальною типологією, ідентифікації регіонів як гірських здійснюється щодо територіальних одиниць рівня NUTS-3, тобто субрегіональних адміністративно-територіальних утворень, до яких можна віднести вітчизняні адміністративні райони.

У типології ЄС виділяється три категорії гірських субрегіонів:

де понад 50% поверхні займають топографічні (фізико-географічні) гірські території;

де понад 50% населення проживає на гірських територіях;

де понад 50% поверхні займають гірські території і де понад 50% населення проживає на гірських територіях.

Алгоритм їх виділення на першому етапі передбачає ідентифікацію гірських територій. Вона здійснюється на основі цифрової моделі рельєфу (англійською: *digital elevation model (DEM)*) з 3-D апроксимацією поверхні місцевості на основі даних про висоти. Модель пропонує сітку даних з інформацією, що фіксується кожні 30 арксекунд (що відповідає 1 кв. км поверхні).

Топографічні гірські території визначаються на основі таких критеріїв:

території з висотами $\geq 2\,500$ м – усі вони належать до гірських;

території з висотами $1\,500$ м – $< 2\,500$ м – ареали в радіусі 3 км від точки відліку DEM моделі, з поверхнею, що має кут нахилу > 2 градусів, вважаються гірськими;

території з висотами $1\,000$ м – $< 1\,500$ м – належать до гірських у разі, якщо відповідають принаймні одному з двох критеріїв:

- ареали в межах радіусу 3 км від точки відліку DEM моделі, що мають кут нахилу поверхні > 5 градусів;
- ареали з меншим нахилом можуть вважатись гірськими, якщо в межах радіусу 7 км від точки відліку DEM моделі є перепад висот принаймні на 300 м;

Таблиця 1

Критерії віднесення територій до гірських, що застосовувалися
у країнах Європи

Країна	Критерії			Примітки
	Мінімальна висота, м н. р. м.	Крутизна схилів	Висота та крутизна схилів сукупно	
Австрія	700	20 і більше	500 м і 15%	600 м н. р. м. у Штирії та Зальцбургу
Бельгія	400	–	–	–
Фінляндія і Швеція	–	–	–	Території на північ від 62 паралелі
Франція	Від 600, в середньому – 700	20 і більше	500 м і 15%	1200 м н. р. м. – високогірні території
Греція	800	20 і більше	600 м і 16%	–
Іспанія	1000	20 і більше	600 м і 15%	У передгір'ях – 12%
Німеччина	800	–	600 м і 18%	–
Португалія	700-800	20 і більше	600 м і 15%	–
Італія	700-800	20 і більше	–	600 м н. р. м. у центральній та північній частині
Болгарія	600	–	–	Вище 200 м н. р. м. з крутизою > 12%
Кіпр	800	–	–	Вище 500 м н. р. м. при крутизні > 15%
Чехія	700	–	–	–
Угорщина	600	20 і більше	–	Вище 400 м н. р. м. при крутизні > 10%;
Польща	350	–	–	Або якщо 50% площі ріллі гміни на схилах крутизою > 12%
Румунія	600	20 і більше	–	–
Словаччина	600	–	–	500 м н. р. м. при середній крутизні > 12%
Словенія	700	20 і більше	–	Понад 500 м н. р. м. при крутизні схилів понад 15%

Джерело: складено автором за⁷.

території з висотами 300 м – < 1 000 м – вважаються гірськими, якщо в межах радіусу 7 км від точки відліку DEM моделі є перепад висот принаймні на 300 м;

території з висотами менше 300 м – для кожної точки відліку DEM моделі розраховується стандартне відхилення для висот щодо восьми

⁷ Musiał W. Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. S. 184-187.

координатних точок, що її оточують (північ, північний схід, схід, південний схід, південь, південний захід, захід і північний захід); якщо стандартне відхилення перевищує 50 м, то місцевість відповідає критеріям гірської (критерій стосується регіонів з великими топографічними контрастами, наприклад, шотландські чи норвезькі фіорди чи Середземноморські прибережні гірські райони Греції, попри низькі висоти).

Виходячи з цих критеріїв визначаються субрегіони (рівень NUTS 3), де понад 50 % поверхні займають гірські території.

Другий етап передбачає оцінку даних про чисельність населення на 1 км² за квадратами сітки DEM моделі. Водночас виявляються субрегіони рівня NUTS 3, де понад 50 % населення проживає на гірських територіях. Варто зазначити, що статистичні дані про населення за квадратами сітки фіксуються щодо кожного квадратного кілометра. Таке поєднання інформації за двома показниками дозволяє виділяти субрегіони з переважно гірською поверхнею та субрегіони з переважанням населення, що проживає на гірських територіях⁸.

У результаті 323 з 1 348 наявних в EU-28 регіонів рівня NUTS 3 у 2016 році було віднесено до гірських. У 170 з них більше половини населення проживає в гірській місцевості і більше половини поверхні займають гори; у 149 регіонах більше половини території займають гори (з часткою населення менше 50%); у 4 регіонах більше половини населення проживає на територіях, віднесених до гірських, за їх частки у площі регіону менше половини⁹.

Використання методів європейської типології гірських територій в Україні на сьогодні ускладнене відсутністю необхідного картографічно-цифрового забезпечення. Тому до вирішення такого завдання недоцільно відходити від усталеної вітчизняної практики щодо віднесення населених пунктів до гірських. Стосовно ж категорії гірських територій, то в Україні до них, відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр., передбачається зараховувати територіальні громади, які розташовані у гірській місцевості і до складу яких входить щонайменше один населений пункт, якому надано статус гірського відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»¹⁰.

На сьогодні європейські країни та Європейський Союз зокрема нагромадили вагомий досвід розроблення й реалізації гірської політики. Очевидно, що Україна буде не спроможна швидко запровадити доцільні для нас кращі європейські практики регулювання розвитку гірських територій. Йдеться про послідовну імплементацію тих чи інших підходів, механізмів розвитку з урахуванням конкретних реалій, орієнтуючись при цьому на зближення вітчизняної гірської політики та практики її реалізації з європейською.

⁸ Methodological manual on territorial typologies — 2018 edition. P.109. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-18-008>

⁹ Methodological manual on territorial typologies. P. 110.

¹⁰ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

Зауважимо, що у країнах Європи гірська політика також формувалася поетапно, розвивалася та змінювалася. Протягом тривалого часу напрацьовувалися механізми підтримки розвитку гірських територій через низку напрямів:

- *спеціальну муніципальну політику* з наділенням громад у гірських регіонах спеціальним статусом, за яким вони можуть розраховувати на надходження додаткових коштів у межах фінансового вирівнювання, під час реалізації інфраструктурних програм тощо, прикладом використання якої є Швейцарія, Швеція, Італія, Франція;
- *просторове планування* – диференційоване територіальне планування з різними підходами та особливостями державної політики стосовно різних регіонів або їх частин, зокрема щодо гірських місцевостей (Німеччина);
- *фінансове вирівнювання* між регіонами, муніципалітетами, що є дуже важливим для економічно слабких гірських регіонів з важкодоступними місцевостями та ускладненими умовами господарювання (здійснюється в усіх державах-членах ЄС);
- *спеціальні програми сприяння* регіонального або галузевого спрямування, націлені на підвищення економічної конкурентоспроможності гірських територій, розвиток перспективних галузей, наприклад сільського господарства (особливо Австрія, Іспанія), туризму, традиційних ремесел, відновлюваної енергетики, окремих видів промислового виробництва тощо та створення нових робочих місць; на соціальний розвиток гірських територій, а також на запобігання негативному антропогенному впливу на гірські екосистеми (насамперед Німеччина, де гірські території завдяки економічній інтегрованості з прилеглими рівнинними не мають гострих соціально-економічних проблем і стосовно них вирішуються переважно завдання збереження природного довкілля);
- *інфраструктурні програми*, особливо програми дорожнього будівництва, розбудови об'єктів транспортної інфраструктури, розвитку комунальної та соціальної інфраструктури гірських населених пунктів, цифрових комунікацій (Швейцарія, Франція, Італія)¹¹.

Фактично європейські країни використовують стратегії, спрямовані на компенсацію впливу негативних умов гірських місцевостей на економічний розвиток через субсидіювання виробництва, інвестиційну допомогу, надання компенсацій виробникам, а також на збереження природного довкілля гір.

Гірська політика як інструмент вирішення соціально-економічних проблем населення, яке проживає на гірських територіях, реалізації загальнодержавних і глобальних екологічних функцій таких територій, збереження унікальних етнокультурних надбань місцевих етносів у кра-

¹¹ Циммерманн Х. Державна політика для гірських регіонів – досвід деяких європейських країн та можливі варіанти для України. URL: <http://www.google.com.ua/url?url=http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1718/Nr-18>

інах Європи стала важливою складовою державного й регіонального регулювання починаючи з 1960-х років. У різних країнах вона формувалася, розвивалася й трансформувалася по-різному, уніфікуючись зі створенням Європейського Союзу навколо спільних принципів.

Нижче наведена характеристика важливих у контексті предмету цього дослідження складових та інструментів гірської політики країн Європи, які виділяють зарубіжні та вітчизняні дослідники.

Швейцарія. Ще у 1960-х роках в Швейцарії було розроблено урядову концепцію підтримки економічного розвитку гірських територій. У 1974 р. в країні було ухвалено закон, за яким відставання гірських регіонів за рівнем розвитку необхідно долати передусім через покращення інфраструктури. Для інфраструктурних проєктів (будівництво доріг тощо) з федерального бюджету надавалися пільгові позики.

Було утворено 54 гірські регіони розвитку, які переважно мали невелику територію та охоплювали від 3 до 40 громад, у яких було створено відповідні робочі центри. Кожний регіон був зобов'язаний розробити регіональну концепцію розвитку, а зазначені робочі центри повинні були стати важливим інструментом координації на регіональному рівні. У наступні роки було реалізовано додаткові заходи сприяння для модернізації економіки, розвитку готелів і курортів тощо¹². Усього за період з 1974 р. держава профінансувала близько 8 тис. інвестиційних проєктів на суму майже 3 млрд дол. США, а всього загальна вартість фінансованих проєктів становила близько 17 млрд дол. США¹³.

Ці заходи забезпечили рівність інфраструктурної оснащеності гірських регіонів з іншими районами Швейцарії, але не допомогли скоротити їх економічне відставання. Витрати на вдосконалення інфраструктури виявилися надто високими. Їх продуктивність знижувало також те, що не враховувався реальний потенціал розвитку територій, у які вкладалися кошти. Тому з 2008 р. була впроваджена нова концепція регіонального сприяння, у якій головну роль відвели не федеральному рівню, а кантонам (середній рівень державного управління у Швейцарії). Кантони мають розробляти програми з реалізації концепцій розвитку, після цього вони отримують від федерального уряду фінансову підтримку.

Австрія. В Австрії підтримка гірських регіонів здійснюється частково у межах спеціальних заходів (дотації для сільського господарства, пов'язані з виробництвом у особливо важких умовах), але переважно проводиться через різноманітні спеціальні програми реалізації політики горизонтального вирівнювання, які є універсальними і не спрямовані виключно на гірські території. Зокрема, мешканці та суб'єкти господарювання у гірських районах отримують вагомішу за обсягом підтримку для компенсації транспортних та інших логістичних витрат, які у гірських районах є вищими через відстані, складний ландшафт, меншу кількість споживачів тощо.

¹² Циммерманн Х. Зазнач. твір.

¹³ Пукшин І. Швейцарію в Українські Карпати. URL: http://vgolos.com.ua/articles/igor_pukshyn_shveytsariyu_v_ukrainski_karpaty_107262.html?print

Це пов'язано також з тим, що деякі гірські регіони в Австрії є економічно розвинутими (наприклад, Тіроль зі своїми гірськолижними курортами та потужною туристичною сферою). З економічного погляду такий підхід є виправданим, адже державна підтримка має служити для допомоги відсталим регіонам¹⁴.

На особливості австрійського досвіду регулювання територіального розвитку, зокрема й гірських територій, вказує Г. Карп¹⁵. У 1985 р. в Австрії було прийнято нормативно-правовий акт «Ініціатива з автентичного регіонального розвитку», який регламентував надання компенсаційної допомоги зокрема й гірським районам за низкою напрямів. Серед них – фінансова допомога сільськогосподарським виробникам з урахуванням особливостей ведення господарства об'єктивного характеру. З 2001 р. у фінансуванні таких програм включився Євросоюз.

Реалізація програм з розвитку фермерських господарств й екологобезпечного туризму дала реальний поштовх для зростання чисельності населення у гірських регіонах Австрії¹⁶.

Німеччина. У Німеччині території середньогір'я, як правило, економічно розвинуті, а райони, прилеглі до Альп, порівняно незначні за площею. Окрім цього, їх гірські долини зникаються з негірськими регіонами і вони є легкодоступними та добре інтегрованими до загальної території країни. Тому фактично ставляться завдання не активізації економічного розвитку гірських територій, а збереження й розширення природоохоронних зон Альп. У них допускається розвиток туризму, відпочинку, але виключаються такі форми відпочинку, з якими пов'язані негативні наслідки використання транспортних засобів.

Варто також зазначити, що Міністерством економіки Баварії було розроблено програми розвитку закладів туризму та сприяння інвестиційним проектам у промисловості, які поширюються і на гірські території. Це стосується також програм сприяння Міністерства сільського господарства Баварії, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів європейського фонду сільського господарства у межах програм ЄС¹⁷.

Франція. У Франції прийнятий 1985 р. закон про розвиток і охорону гірської місцевості передбачав покращення інфраструктурної сфери у гірських районах з наданням місцевій владі необхідних фінансових ресурсів на пільгових умовах. Була впроваджена політика підвищення зайнятості населення, підтримки виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції, надання кредитів фермерам¹⁸. Закон націлював на:

¹⁴ Циммерманн Х. Зазнач. твір.

¹⁵ Карп Г. В. Інструменти європейської політики розвитку гірських населених пунктів. *Наукові праці НДФІ*. 2009. № 2 (47). С. 54-60.

¹⁶ Газуда М., Польовська В. Європейський досвід регулювання розвитку гірських територій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 7, частина 1. С. 74-77.

¹⁷ Циммерманн Х. Зазнач. твір.

¹⁸ Пукшин І. Зазнач. твір.

- спрямування необхідних ресурсів для виробництва у гірських регіонах сільськогосподарської і лісової продукції, продукції ремесел, розвитку енергетики, притоку туристів і розширення сфери послуг, розвитку курортів;
- збереження екологічної рівноваги, вирішення соціальних проблем і примноження місцевих культурних цінностей;
- визнання права гірських територій на специфічний розвиток, пошук інноваційних шляхів зближення рівнів життя горян і мешканців рівнинних територій; вирішення цих питань на національному рівні та відображення у законах і нормативних документах;
- покращення інфраструктури, надання місцевим органам влади необхідних фінансових ресурсів;
- визначення й реалізацію політики з підвищення зайнятості місцевого населення;
- підтримку довгострокових програм розвитку, включення у їх реалізацію потенціалу міжтериторіального й міжмуніципального співробітництва^{19, 20}.

Італія. В Італії з 1994 р. діє спеціальний закон про гірські території, створено Національний гірський фонд (фінансується ЄС, державою та місцевими владами), кошти якого використовуються для підтримки розвитку гірських територій. Регіони можуть створювати і власні фонди. В країні також запроваджено маркування продукції, виробленої в горах. Створено спеціальні інформаційні офіси для мешканців гірських районів.

Швеція. Режим регіональної підтримки запроваджений для гірських територій Швеції у 1965 р. Гірські регіони віднесені до типу «райони, які потребують структурних змін» і користуються загальною та спеціальною економічною підтримкою. Загальна підтримка полягає у наданні компенсацій за не вигідне географічне розташування у вигляді транспортної субсидії та стимулюванні підприємництва меншим податком на заробітну плату. Спеціальна підтримка здійснюється через інвестиційні дотації на вкладення у споруди, обладнання, освіту, консультаційні послуги та дотації стимулювання зайнятості, які надаються фірмам за створення нових робочих місць^{21, 22, 23}.

¹⁹ Карпенко В. Досвід регіонального планування у Франції. *Вісник ВАДУ*. 2000. № 1. С. 289-294.

²⁰ Криштанович С. В. Основні напрямки гірської політики країн ЄС: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 475-483.

²¹ Кудіна В. О. Використання у вітчизняній регіональній політиці європейського досвіду регулювання розвитку територій. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/05.pdf>

²² Федюк В., Биченко А. Регіональний розвиток у Швеції та Україні. URL: http://old.gazumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD105_ukr_11.pdf

²³ Федюк В. Регіональний розвиток та підтримка гірських територій: шведський досвід для України. Можливості розвитку гірських територій в умовах реформи

Іспанія. Закон про розвиток гірського сільського господарства було прийнято у 1983 р. Передусім він спрямовувався на підтримку розвитку гірського тваринництва. Також Іспанія широко використовує програми ЄС для вирішення питань розвитку гірських населених пунктів²⁴.

Фактично більшість країн з гірськими територіями використовують стратегії, спрямовані на субсидювання виробництва, інвестиційну допомогу, надання компенсацій виробникам.

З утворенням Європейського Союзу у державах-членах ЄС обмежено здійснення підтримки й допомоги виробникам і регіонам. Водночас, стаття 87 Договору про заснування Європейської Спільноти дозволяє чинити певні форми допомоги:

- допомогу, що сприяє економічному розвитку регіонів із надзвичайно низьким рівнем життя чи високим рівнем безробіття;
- допомогу, що сприяє здійсненню важливого проєкту спільного європейського інтересу чи подоланню серйозного збурення економіки держави-члена;
- допомогу, що сприяє розвитку певних видів економічної діяльності чи певних сфер економіки, якщо така допомога не чинить негативного впливу на умови торгівлі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові;
- допомогу, що сприяє культурному розвитку та збереженню культурної спадщини, якщо така допомога не впливає на умови торгівлі та конкуренцію в Спільноті²⁵.

Допомога гірським районам регламентована і Директивою Європейської Комісії щодо підтримки територій з менш сприятливими умовами (1975 р.). Більшість гірських районів Європи підпадає під ознаки «проблемних територій» з істотними перешкодами у створенні порівняльної з іншими територіями бази господарювання, а місцеве населення живе зосереджуючись в основному на проблемах виживання²⁶. Такі території потребують зовнішньої допомоги для уникнення периферизації й маргіналізації. Їх можна також трактувати як території підтримки, оскільки держава та влади регіонів застосовують щодо них інструменти активізації розвитку²⁷.

Без зовнішньої підтримки проблемні території та громади потрапляють у спіраль негативного розвитку (*negative Entwicklungsspirale*) чи спіраль затухання, яка, за визначенням Г. Вебер (*Gerlind Weber*), веде до повної втрати критичної маси соціально-економічної життєспроможності громади (рис. 3).

децентралізації: збірка матеріалів. С. 28-32. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/293/Mountain-areas.pdf>

²⁴ Пукшин І. Знач. твір.

²⁵ Договір про заснування Європейської спільноти. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017/page

²⁶ Musial W. Знач. твір. С. 158.

²⁷ Там само. С. 159.

Загалом у ЄС відсутня уніфікована й формалізована політика та стратегія щодо гірських територій. Частина з них достатньо економічно розвинута й не потребує допомоги, тому інструменти підтримки спрямовуються тільки на регіони й території з низьким рівнем економічного розвитку. Зокрема, передбачене у ЄС використання структурних фондів націлювалося на регіони, що відстають у своєму розвитку: мають валовий регіональний продукт (ВРП) нижчий за 75 % від середнього рівня по країні; є віддаленими або малонаселеними^{28, 29}.

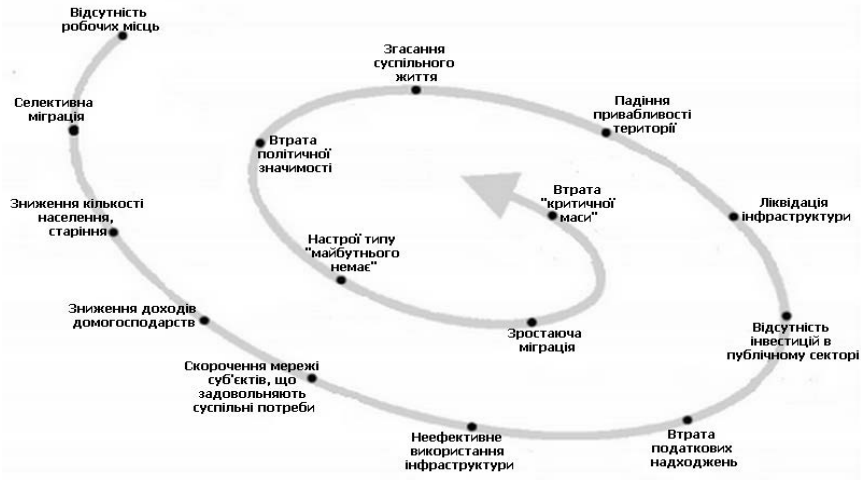


Рис. 3. Спіраль негативного територіального розвитку (затухання)
Джерело: побудовано за³⁰.

Гірські території підтримуються низкою структурних фондів.

Європейським фондом регіонального розвитку фінансуються проекти, спрямовані на зміцнення економічної та соціальної згуртованості в ЄС, коригування дисбалансів між її регіонами. Зокрема, Фонд здійснює інвестування компаній задля створення постійних робочих місць, інвестування в екологічну інфраструктуру, енергетику, транспорт тощо.

²⁸ Малаховський Ю. В. Досвід США, Канади та країн ЄС в управлінні економічним розвитком депресивних територій. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету*. Економічні науки. 2015. Вип. 28. С. 43-53.

²⁹ Поліщук Л. С. Регіональні асиметрії в ЄС та нові інструменти політики вирівнювання. *Actual problems of international relations*. Release 126 (part II). 2015. С. 116-124.

³⁰ Politische Strategien und Masnahmen zur Verhinderung der Landflucht und des Abgangs an Humankapital unter Berucksichtigung der jungen Erwerbstatigen und der sich in Ausbildung befindlichen Personen am Beispiel von Karnten. P. 25. URL: https://www.ktn.gv.at/299992_DE-Wissenschaftsstipendium-Wurzer_Fabio_Bachelorarbeit

Європейський фонд орієнтації і гарантування сільського господарства, окрім іншого, опікується розвитком сільської місцевості та надає допомогу фермерам у менш розвинутих районах.

Європейські групи територіального співробітництва – новий інструмент, покликаний просувати транскордонне (прикордонне), транснаціональне та міжрегіональне співробітництво.

Крім структурних фондів, допомогу у вирішенні завдань розвитку гірські території держави– члени ЄС можуть отримувати зі створеного у 1993 р. *Фонду гуртування*. Його діяльність спрямована на допомогу країнам з валовим національним доходом на одиницю населення менше 90% від середнього по ЄС. Фонд фінансує діяльність з розбудови транс'європейських транспортних мереж, охорони навколишнього природного середовища (проекти, пов'язані з раціональним використанням енергії, застосування відновлюваних джерел енергії, розвитку залізничного транспорту як більш екологічного тощо).

Крім інструментів, що діють тільки в межах ЄС, Європейським Союзом ініційовано інструменти співпраці з сусідніми країнами (зовнішньополітична ініціатива ЄС «Східне партнерство», дія якої поширюється і на Україну). Відповідні інструменти європейського сусідства запроваджені ЄС для надання допомоги партнерським країнам. Гірські регіони України охоплені програмами прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства (ППС ЄС).

Регламентом (ЄС) №1638/2006 Європейського Парламенту і Ради Європи від 24 жовтня 2006 р. встановлено загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства, який створює новий фінансовий інструмент для надання допомоги Європейським Союзом партнерським країнам. Важливу роль відіграють програми ЄС для розвитку територіального співробітництва. З них три – «Польща-Білорусь-Україна», «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна» та «Румунія-Україна» – охоплювали територію гірського Карпатського регіону України.

Програма транскордонного співробітництва «Польща-Білорусь-Україна 2014-2020» з бюджетом понад 183 млн євро була затверджена рішенням Європейської Комісії №C(2015) 9138 від 17.12.2015 р. Вона охоплювала 4 польських воєводства, чотири білоруські і шість українських областей (основна територія: Львівська, Волинська, Закарпатська області; прилеглі регіони: Рівненська, Тернопільська, Івано-Франківська області). Програма мала чотири тематичні цілі: сприяння місцевій культурі та збереження історичної спадщини; підвищення доступності регіонів, розвиток надійного та стійкого до кліматичних впливів транспорту, комунікаційних мереж і систем; спільні виклики в галузі захисту і безпеки; сприяння управлінню кордонним рухом, мобільністю та міграцією³¹.

У 2021-2027 рр. діятиме Програма «Interreg NEXT Польща – Україна

³¹ Програма транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна. URL: <http://pl-by-ua.eu/ua/news,162>

2021 – 2027» (уже без Білорусі), згідно з якою передбачається виділення 170,3 млн євро на фінансування програмних проєктів³².

Програма прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства (ППС ЄІС) «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2014-2020» з бюджетом у майже 94 млн євро з української сторони включала територію Закарпатської, Івано-Франківської (основні регіони) та Чернівецької (додатковий регіон) областей. Пріоритетами Програми були: розвиток місцевої культури та історії в поєднанні з функціями туризму; стале використання навколишнього середовища прикордонної території – збереження природних ресурсів, заходи зі скорочення викидів парникових газів і забруднення річок; розвиток транспортної інфраструктури для підвищення мобільності людей і товарів; розвиток інфраструктури інформаційно-комунікаційних технологій та обміну інформацією; підтримка спільних заходів щодо попередження природних і техногенних катастроф, а також спільних дій під час надзвичайних ситуацій; підтримка розвитку здоров'я³³.

Понад 66 млн євро на транскордонне співробітництво з Україною будуть доступні в межах ухваленої Єврокомісією програми транскордонного співробітництва «Interreg NEXT Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2021-2027». Завдяки цій Політиці згуртування три держави-члени ЄС та Україна працюватимуть разом для забезпечення рівного доступу до медичної допомоги та підвищення стійкості своїх систем охорони здоров'я. Програма також забезпечить підтримку сталих рішень для адаптації до змін клімату та запобігання ризикам виникнення катастроф. Країни-учасниці також співпрацюватимуть за напрямками захисту природи, розвитку зеленої інфраструктури та покращення умов для сталого туризму³⁴.

Дія ППС ЄІС «Україна – Румунія 2014-2020» з бюджетом 60 млн євро розповсюджувалася на Одеську, Чернівецьку, Івано-Франківську та Закарпатську області – як основних регіонів; Вінницьку, Тернопільську та Хмельницьку – додаткових³⁵. Нова програма співробітництва «Interreg NEXT Румунія– Україна 2021 – 2027» зосереджена, здебільшого, на екологічному, медичному та соціальному напрямках. Вартість її проєктів становитиме 65,9 млн євро³⁶.

³² Основна інформація про Програму Interreg NEXT Польща-Україна 2021 – 2027. URL: https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages_en/pbu2021-2027/JOP_EC_102022/PL-UA%2021-27%20podstawowe%20info_UA.pdf

³³ Програма прикордонного співробітництва ЄІСП Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна. URL: <http://www.huskroua-cbc.net/ua/nformacja-pro-rogramu>

³⁴ Політика згуртування ЄС. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine_uk?s=232

³⁵ Програми прикордонного співробітництва ЄІС 2014-2020. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Print?lang=uk-UA&id=15d70f98-fdc3-4383-2bd-cde17c8ee224>

³⁶ Румунія – Україна. ЄІС-прикордонне співробітництво. URL: <https://ro-ua.net/ua/communication-en-3/news/1469-interreg-next-interreg-next.html>

Нові можливості для України розкрило запровадження у ЄС з 2009 р. інструменту співробітництва європейських регіонів, який поширюється і на країни не-члени ЄС, – *макрорегіональних стратегій (MPC)*. Вони пропонують платформу для багатогалузевого, багатонаціонального й багаторівневого управління за принципом «знизу-вверх» з включенням місцевих і регіональних учасників і підтримуються європейськими структурними й інвестиційними фондами.

Діє 4 макрорегіональні стратегії: щодо регіону Балтійського моря (EUSBSR) – з 2009 р., Дунайська стратегія (EUSDR) – з 2011 р., стратегія для Адріатичного та Іонічного регіонів (EUSAIR) – з 2014 р., Альпійська стратегія (EUSALP) – з 2015 р.³⁷. Польща ініціювала розроблення Карпатської стратегії. Цю ініціативу підтримала низка держав регіону – членів ЄС, а також Україна. З лютого 2016 р. в рамках Комітету регіонів ЄС створена Карпатська міжрегіональна група, метою якої є вишукування можливостей створення макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону³⁸.

Ініціатива щодо розроблення та затвердження Карпатської стратегії дасть змогу поглибити й наповнити реальним змістом реалізацію прийнятої у Києві в 2003 р. Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (Карпатська конвенція).

Карпатська стратегія може базуватися на досвіді та положеннях чинної з 2016 р. Альпійської стратегії, враховуючи спільну гірську специфіку регіонів. Важливо, однак, враховувати при просуванні Карпатської стратегії чітку позицію Європейської Комісії стосовно «трьох ні», яким мають відповідати стратегічні нововведення: ніяких нових регуляторів; ніяких нових інституцій і ніяких нових засобів³⁹.

1.3. Вітчизняна політика підтримки розвитку гірських територій

На сьогодні гірська політика в Україні регламентується кількома законодавчо-нормативними актами: Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», прийнятим у 1995 р., постановою Кабінету Міністрів України «Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських», Постановою Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах». Законодавство декларує дві форми державної підтримки гірських населених пунктів: державні гарантії соціально-економічного розвитку (виділення бюджетних коштів

³⁷ Report implem makroregion strategy. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/

³⁸ Współpraca w regionie Karpat. Inicjatywa nowej strategii makroregionalnej UE wg stanu na 30.08.2016. MATERIAŁY OIDE. URL: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/wspolpraca_w_regionie_karpat_30.08.2016.pdf

³⁹ Dlaczego Region Karpat potrzebuje strategii makroregionalnej UE. URL: http://europeanreform.org/files/BROSZURA_POLSKA.pdf

на розвиток матеріально-технічної бази пасажирського транспорту, дорожнього господарства, систем телекомунікацій, освіти, охорони здоров'я тощо), а також пільги громадянам, які проживають і працюють на території гірського населеного пункту.

Напрацьованих інструментів виявилось недостатньо, що зумовило поглиблення низки проблем різного характеру:

1. Розвиток гірських поселень стримувався недостатньо розгалуженою транспортною та комунальною інфраструктурою. Це негативно впливало на конкурентоспроможність гірських територій і знижувало їх інвестиційну привабливість.

2. Промисловість і сільське господарство залишалися нерозвинутими і, як наслідок, – безробіття та низький рівень заробітної плати. Характерною ознакою населених пунктів, яким надано статус гірських, була трудова міграція.

3. Медичне обслуговування для гірського населення є часто неможливим. Дуже гострою є проблема слабого оснащення медичних установ автотранспортом, недостатньої забезпеченості закладів охорони здоров'я медичним персоналом.

4. Накопичуються проблеми у сфері освіти, а саме: мала наповненість класів середніх навчальних закладів, щораз більша потреба у шкільних автобусах.

5. На гірських територіях складається несприятлива екологічна ситуація, що пов'язана зокрема, з такими природними явищами, як повені і паводки.

6. Наявні фінансові ресурси місцевих бюджетів не відповідали потребам соціально-економічного розвитку гірських територій.

7. У гірських районах майже не залишилось традиційного для гір господарства – вівчарства, молочного тваринництва, скоротились місцеві художні промисли тощо⁴⁰.

Розуміючи, що економічні, соціальні та екологічні питання і шляхи їх вирішення взаємопов'язані та потребують комплексного програмного підходу, ми запропонували концепцію Державної програми сталого розвитку Українських Карпат, основні засади якої висвітлювались у публікації в провідному вітчизняному економічному журналі «Економіка України»⁴¹, доводились центральним, регіональним і місцевим органам влади. У пропонованій концепції визначалися програмні цілі сталого розвитку регіону, напрями, заходи і засоби їх досягнення,

⁴⁰ Ткачук А. Про гірські території та можливості їх розвитку. Можливості розвитку гірських територій в умовах реформи децентралізації: збірка матеріалів. С. 6-7. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/293/Mountain-areas.pdf>

⁴¹ Кравців В. С., Жук П. В. Концептуальні засади розробки та реалізації державної програми сталого розвитку Українських Карпат. *Економіка України*. 2013. № 1(614). С. 4-11.

шляхи узгодження можливостей органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, наукових установ, громадських організацій і мешканців регіону. Підкреслювалася важливість для Карпатського регіону використання потенціалу транскордонної та міжнародної співпраці. Метою програми розглядалося забезпечення сталого, 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 було розглянуто у кількох варіантах. Перший – цільове спрямування державних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів на реалізацію комплексу визначених програмою завдань. Другий – їх реалізація коштом місцевих джерел з частковим залученням державних фінансових та інших ресурсів за чинними схемами та механізмами. Третій – запровадження спеціального режиму із залучення інвестицій з недержавного сектору в комплексі з використанням прямих державних вкладень, ресурсів органів місцевого самоврядування, коштів міжнародних програм. Оптимальним розглядався третій варіант, який давав можливість створити механізми економічного саморозвитку регіону та розширення сфери зайнятості місцевого населення, за одночасного концентрування коштів Державного та місцевих бюджетів і міжнародної допомоги на вирішення соціальних, екологічних та інфраструктурних завдань.

Серед основних цілей Програми було запропоновано такі.

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

- запровадження спеціального режиму господарювання та інвестиційної діяльності на гірських територіях шляхом 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, поводження з відходами тощо;

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

включаючи переробку місцевих сировинних ресурсів, розвиток альтернативної енергетики;

- розроблення та забезпечення реалізації найважливіших для регіону цільових економічних підпрограм («гірське тваринництво», «органічна продукція», «лісовий кластер», «рекреаційні центри», «зелений туризм», «надра Карпат», «відновлювана енергетика» тощо);

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

- розвитку транскордонної та міжрегіональної економічної співпраці.

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

- оновлення та розвитку об'єктів соціальної інфраструктури (закладів дитячого дошкільного виховання, освіти, медичного обслуговування, соціальної опіки, охорони правопорядку, фізкультури та спорту) у 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 шляхом:

- 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 протиаварійних 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 оперативного розроблення 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 завдань і створення необхідного економічного та управлінсько-організаційного базису для досягнення цілей перспективного сталого розвитку регіону.

Основними орієнтирами Програми пропонувалися:

- 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 ситуації, зниження показників зовнішньої трудової міграції не менше ніж удвічі;
- досягнення європейських стандартів якості навколишнього природного середовища Українських Карпат.

Зазначаючи актуальність соціально-економічних завдань програми, підкреслювалася значимість активізації роботи з подолання безробіття і створення нових робочих місць. Дієвим механізмом досягнення цих цілей розглядалося 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). Формування територій пріоритетного розвитку в Українських Карпатах та їх спеціалізація розглядалася у контексті вирішення завдань зі створення робочих місць і розвитку економіки гірських районів з орієнтацією на галузі та продукцію, які пов'язані з місцевою сировинною базою, трудовими навичками місцевого населення при відповідності екологічним стандартам.

Пріоритетними напрямками розвитку економіки на гірських територіях вбачалися 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.

Основними інструментами стимулювання інвестиційної діяльності на гірських територіях розглядалися митні (щодо ввезення в Україну матеріалів і сировини, обладнання та комплектуючих до нього для потреб власного виробництва, пов'язаного з реалізацією затверджених інвестиційних проєктів) 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 Державного бюджету інвестиційних вкладень, дотації за створення нових робочих місць для населення.

Тривалий час пропозиції щодо розроблення відповідної державної програми хоч і знаходили підтримку у владних структурах, але залишалися поза площиною практичної реалізації. Однак у квітні 2019 р. під опікою уряду було розроблено та схвалено Кабінетом Міністрів України Концепцію розвитку гірських територій Українських Карпат⁴², а у жовтні того ж року постановою уряду затверджено Державну програму розвитку регіону Українських Карпат на 2020–2022 рр. Програма визначала основні напрями стимулювання економічної активності в регіоні, підвищення рівня безпеки та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище. Вона розглядалася як головний програмний документ розвитку в середньостроковій перспективі регіону Українських Карпат. Пріоритети розвитку гірських територій у довгостроковій перспективі повинні були визначатися в регіональних стратегіях розвитку на 2021–2027 роки, Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 р. і планах заходів з їх реалізації, а також у рамках окремих програм регіонального розвитку⁴³.

⁴² Про схвалення Концепції розвитку гірських територій українських Карпат: розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2019-%D1%80#n10>

⁴³ Державна програма розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 роки. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11758>

Концепція та Програма стали першими загальнодержавними документами зі стратегування розвитку вітчизняних гірських територій. Водночас прийняті документи не охопили всіх аспектів проблематики розвитку гірських територій України. На деяких зосередимо увагу. Зокрема на понятті гірських територій як об'єкта спеціальної політики розвитку, ключових інструментах їх економічного розвитку.

Прийняті раніше в Україні законодавчі акти націлювалися на підтримку гірських населених пунктів і їх мешканців, що потребує конкретизації зв'язку цих інституціональних інструментів з категорією «гірські території».

Ст. 1 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»⁴⁴ вказує, що до гірських населених пунктів належать міста, селища міського типу, селища, сільські населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність.

Критеріями віднесення населених пунктів до категорії гірських визначено:

- розташування населеного пункту або частини його, на якій проживає більш як третина мешканців цього населеного пункту, на висоті 400 метрів і вище над рівнем моря на території, рельєф якої дуже розчленований байраками, водотоками тощо, та розміщення 50 і більше відсотків сільськогосподарських угідь у межах цього пункту на схилах крутизною 12 градусів і більше;

- якщо на одного жителя припадає менш як 0,25 га ріллі, або при її відсутності – менш як 0,60 га сільськогосподарських угідь;

- суворі кліматичні умови: холодна і довга зима (середня тривалість – не менше 115 днів, середньодобова температура повітря у січні не перевищує мінус 4 градуси за Цельсієм), прохолодне коротке літо (середня тривалість – не більше двох місяців, середньодобова температура у липні не перевищує 20 градусів за Цельсієм), велика кількість опадів (середньорічна сума опадів у рідкому і твердому стані – не менше 600 мм), мають місце селеві явища, повені, вітровали, снігові намети, сейсмічність землі.

Передбачено також, що статусу гірських набувають населені пункти, які розташовані на висоті 400 метрів і вище над рівнем моря та відповідають першим двом критеріям та не менш як двом показникам третього критерію – «суворі кліматичні умови».

До реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні гірські населені пункти входили до складу 25 адміністративних районів і трьох міст обласного значення Карпатського регіону (рис. 4).

⁴⁴ Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80#Text>

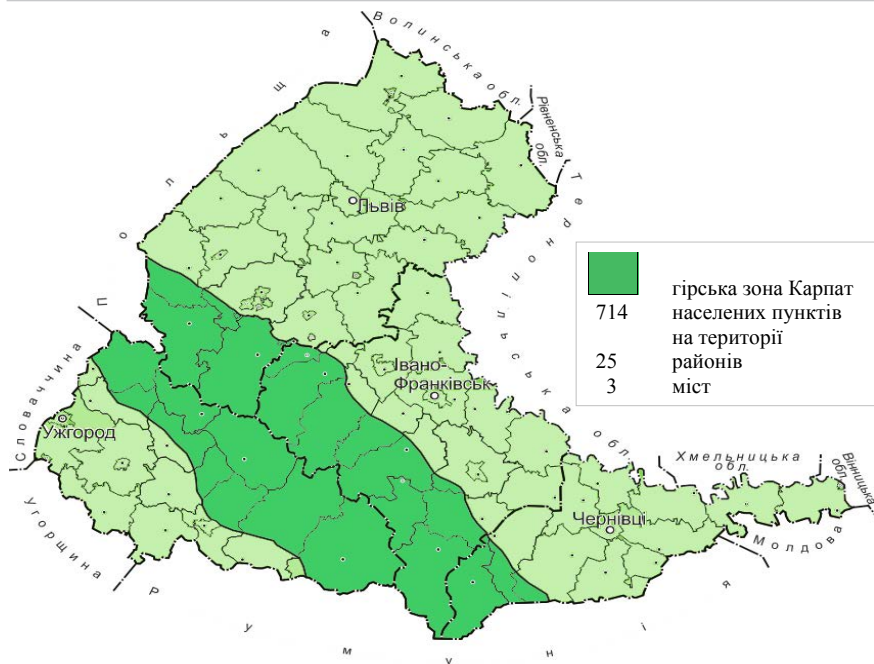


Рис. 4. Зона розташування гірських населених пунктів у Карпатському регіоні України

Джерело: побудовано автором.

Більшість гірських населених пунктів розташовані на абсолютних висотах до 600 м над рівнем моря. На більших висотах налічується 245 населених пунктів, у яких проживає понад 193 тис. осіб (табл. 2).

Наведені дані щодо чисельності населення певною мірою є оціночними, оскільки за відсутності актуальних офіційних даних щодо чисельності населення у сільських населених пунктах при розрахунках використано матеріали різних джерел і на різні дати.

У процесі реформування адміністративно-територіального устрою України протягом 2015–2020 років відбулось об'єднання адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – міських, селищних, сільських рад та укрупнення адміністративних районів. Водночас населені пункти, яким надано статус гірських, змінювали свою адміністративну приналежність.

Станом на 1 січня 2021 р. статусом гірських в Україні було наділено 714 населених пунктів (Івано-Франківська область – 240, Закарпатська – 214, Львівська – 196, Чернівецька – 64), у яких проживало близько 890 тис. мешканців.

Таблиця 2
Розташування гірських населених пунктів України за абсолютними висотами

Висота розташування, м н. р. м.	Кількість населених пунктів	Чисельність мешканців, тис. осіб
Понад 1000	15	3,6
900 – 999	20	8,7
800 – 899	38	32,3
700 – 799	59	40,1
600 – 699	113	108,5
Усього на абсолютних висотах понад 600 м н. р. м.	245	193,2
500 – 599	164	182,9
400 – 499	175	288,2
300 – 399	110	196,7
менше 300	20	28,8
Усього на висотах до 600 м н. р. м.	469	696,6
Разом	714	889,8

Джерело: складено автором.

У регіоні Українських Карпат населені пункти, яким надано статус гірських, входять тепер до складу 87 територіальних громад (35 у Закарпатській, 30 в Івано-Франківській, 14 у Львівській, 8 у Чернівецькій областях) У 61 територіальній громаді таких населених пунктів не менше половини, зокрема в 40 – усі населені пункти мають статус гірських (16 територіальних громад в Івано-Франківській області, 14 – у Закарпатській, 6 – у Львівській, 4 – у Чернівецькій) (табл. 3).

В умовах, коли інструменти соціально-економічної підтримки гірських територій насамперед полягали у забезпеченні гарантій соціального захисту громадян, які у них проживають, працюють або навчаються, правомірно, що територіальним об'єктом відповідної державної політики були населені пункти, яким надано статус гірських. Водночас у більшості випадків населені пункти можна було ототожнювати з відповідними одиницями адміністративно-територіального устрою, якими фактично розглядалися сільські, селищні, міські ради. Із запровадженням нової системи адміністративно-територіального поділу, базовим рівнем у якій стали об'єднані територіальні громади, її відповідність об'єктам гірської політики втрачається. Ускладненою стає і реалізація передбаченого Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 рр. переходу до територіально спрямованої політики розвитку територій, що потребують особливої уваги з боку держави та застосування щодо них спеціальних

Таблиця 3
Територіальні громади України з населеними пунктами, яким
надано статус гірських

Назва громад	Район	Кількість населених пунктів, яким надано статус гірських	Усього населених пунктів	Відсоток населених пунктів, яким надано статус гірських, %
1	2	3	4	5
Закарпатська область				
Воловецька*	Мукачівський	4	4	100
Жденівська	Мукачівський	11	11	100
Кольчинська	Мукачівський	5	12	42
Нижньоворітська	Мукачівський	11	11	100
Полянська	Мукачівський	2	13	15
Свалявська	Мукачівський	1	10	10
Чинадіївська	Мукачівський	7	14	50
	<i>Усього Мукачівський р-н</i>	43	142	30
Богданська	Рахівський	6	6	100
Великобичківська	Рахівський	8	9	89
Рахівська	Рахівський	7	7	100
Ясінянська	Рахівський	7	7	100
	<i>Усього Рахівський р-н</i>	28	29	97
Буштинська	Тячівський	1	9	11
Вільховецька	Тячівський	3	6	50
Дубівська	Тячівський	5	5	100
Нересницька	Тячівський	10	12	83
Солотвинська	Тячівський	1	9	11
Углянська	Тячівський	4	6	67
Усть-Чорнянська	Тячівський	4	4	100
	<i>Усього Тячівський р-н</i>	28	64	44
Великобerezнянська	Ужгородський	6	8	67
Дубриницько-Малоберезнянська	Ужгородський	4	9	44
Костринська	Ужгородський	6	6	100
Ставиенська	Ужгородський	12	12	100
Тур'є-Реметівська	Ужгородський	7	17	41
	<i>Усього Ужгородський р-н</i>	35	125	28
Білівська	Хустський	3	6	50
Горінчівська	Хустський	10	16	63
Довжанська	Хустський	3	8	38
Драгівська	Хустський	5	7	71
Іршавська	Хустський	9	20	45
Керецьківська	Хустський	1	4	25
Колочавська	Хустський	5	5	100
Міжгірська	Хустський	22	22	100
Пилипецька	Хустський	11	11	100
Синевирська	Хустський	6	6	100
Хустська	Хустський	5	11	45
	<i>Усього Хустський р-н</i>	78	143	55

Продовження табл. 3

1	2	3	4	5
Івано-Франківська область				
Білоберізька	Верховинський	17	17	100
Верховинська	Верховинський	20	20	100
Зеленська	Верховинський	6	6	100
	<i>Усього Верховинський р-н</i>	43	43	100
Богородчанська	Івано-Франківський	6	17	35
Дзвиняцька	Івано-Франківський	5	5	100
Солотвинська	Івано-Франківський	14	14	100
Старобогородчанська	Івано-Франківський	2	5	40
	<i>Усього Івано-Франк. р-н</i>	27	319	8
Болехівська	Калуський	8	11	73
Брошнів-Осадська	Калуський	2	5	40
Вигодська	Калуський	17	17	100
Витвицька	Калуський	9	9	100
Долинська	Калуський	16	22	73
Дубівська	Калуський	11	11	100
Перегіньська	Калуський	15	16	94
Рожнятівська	Калуський	6	10	60
Спаська	Калуський	6	6	100
	<i>Усього Калуський р-н</i>	90	162	56
Матеївецька	Коломийський	1	17	6
Нижньовербізька	Коломийський	1	6	17
Печеніжинська	Коломийський	8	9	89
	<i>Усього Коломийський р-н</i>	10	190	5
Косівська	Косівський	12	15	80
Космацька	Косівський	3	3	100
Кутська	Косівський	5	7	71
Яблунівська	Косівський	11	11	100
	<i>Усього Косівський р-н</i>	23	40	58
Ворохтянська	Надвірнянський	2	2	100
Делятинська	Надвірнянський	5	5	100
Ланчинська	Надвірнянський	3	5	60
Надвірнянська	Надвірнянський	9	13	69
Пасічнянська	Надвірнянський	11	11	100
Поляницька	Надвірнянський	7	7	100
Яремчанська	Надвірнянський	2	2	100
	<i>Усього Надвірнянський р-н</i>	39	50	78
Львівська область				
Східницька	Дрогобицький	22	22	100
Трускавецька	Дрогобицький	2	8	25
	<i>Усього Дрогобицький р-н</i>	24	89	27
Боринська	Самбірський	33	33	100
Добромільська	Самбірський	7	37	19
Старосамбірська	Самбірський	18	26	69
Стріківська	Самбірський	21	21	100
Турківська	Самбірський	25	25	100
Хирівська	Самбірський	11	25	44
	<i>Усього Самбірський р-н</i>	115	286	40

Продовження табл. 3

1	2	3	4	5
Грабовецько-Дулібівська	Стрийський	1	12	8
Козівська	Стрийський	24	24	100
Сколівська	Стрийський	16	17	94
Славська	Стрийський	16	16	100
	<i>Усього Стрийський р-н</i>	57	292	20
Чернівецька область				
Берегометська	Вижицький	8	13	62
Вижицька	Вижицький	3	18	17
Конятинська	Вижицький	10	10	100
Путильська	Вижицький	18	18	100
Селятинська	Вижицький	10	10	100
Усть-Путильська	Вижицький	13	13	100
	<i>Усього Вижицький р-н</i>	62	95	65
Красноільська	Чернівецький	1	2	50
Сторожинецька	Чернівецький	1	17	6
	<i>Усього Чернівецький р-н</i>	2	215	1

Джерело: складено автором.

Примітка: *жирним шрифтом виділено громади, у яких половина і більше населених пунктів мають статус гірських.

механізмів та інструментів стимулювання. Серед таких територій Державною стратегією розглядаються і гірські території Українських Карпат. Тому в управлінському контексті доречно типологію гірських територій узгодити з системою адміністративно-територіального поділу. На жаль, при формуванні й затвердженні адміністративного поділу на субрегіональному рівні гірські умови не розглядалися як чинник виділення районів. Відповідно, пропозиція автора щодо створення на Львівщині району, який охоплював би її гірські території⁴⁵, не реалізувалася. Виділення ж гірських територій на рівні адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня (NUTS 3) вирішувало б питання статистичного забезпечення процесів аналізу й прийняття рішень стосовно гірської політики (на нижчих рівнях це є проблемним), значно посилювало управлінські можливості її реалізації.

За умов, що склалися, доцільно територіальними об'єктами гірської політики розглядати насамперед відповідні адміністративно-територіальні одиниці базового рівня – територіальні громади, які стають низовою ланкою в системі організації публічної влади в Україні, зберігаючи водночас практику поширення інструментів гірської політики стосовно усіх населених пунктів, яким надано статус гірських.

⁴⁵ Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації: наукова доповідь /наук. ред. В. С. Кравців. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України. Львів, 2017. С.28-29.

Таким чином, до категорії гірських територій як об'єкта спеціальної державної й регіональної політики пропонується віднести територіальні громади, що включають не менше половини населених пунктів, яким надано статус гірських, а також території розташованих поза ними інших населених пунктів зі статусом гірських. Пропоноване у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. віднесення до категорії гірських територій адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – територіальних громад, які розташовані у гірській місцевості і до складу яких входить щонайменше один населений пункт, якому надано статус гірського⁴⁶, про що йшлося вище, не виглядає обґрунтованим. За такого підходу серед гірських територій будуть значитися у своїх межах, наприклад, Матіївецька громада Коломийського району та Сторожинецька громада Чернівецького району, у складі яких тільки по одному з 17 населених пунктів надано статус гірського!?

Також слід вказати на низьку цільову ефективність Державної програми розвитку регіону Українських Карпат в частині вирішення основного для гірських проблемних територій завдання – створення робочих місць. Державний і місцеві бюджети мають дуже обмежені інвестиційні можливості, тому без запровадження преференційних механізмів для залучення інвесторів з недержавного сектору, розвитку відповідних форм публічно–приватного партнерства такі програми є більше декларативними, аніж дієвими.

1.4. Ідентифікація проблемних гірських територій України та шляхи забезпечення їх економічної конкурентоспроможності

Загалом рівень соціально-економічного розвитку гірських територій в Україні характеризується низькими показниками, що й зумовило потребу у розробленні відповідної державної програми. Однак гірські території різняться за соціально-економічним розвитком, природно-ресурсним й історико-культурним потенціалом, екологічним станом, демографічною ситуацією. Рівень економічного розвитку окремих гірських територіальних громад не поступається середнім значенням показників економічного розвитку й бюджетної спроможності територіальних громад країни. Водночас переважна більшість гірських територіальних громад регіону Українських Карпат є економічно мало розвинутими, що не дозволяє вирішувати нагальні соціально-демографічні й інші проблеми. Пошук методичних підходів до виокремлення таких громад і розроблення заходів щодо зовнішньої підтримки й стимулювання їх розвитку є важливим

⁴⁶ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

науково-практичним завданням. Його вирішення сприятиме реалізації задекларованого у Державній стратегії регіонального розвитку на період 2021–2027 рр. переходу до територіально спрямованої політики розвитку гірських територій, диференційованої за її типами.

Ідентифікація та групування гірських територій України за рівнями проблемності розвитку потребує вибору відповідних критеріїв і показників. До критеріїв, які розкривають економічну конкурентоспроможність та соціально-економічну сталість гірських територіальних громад, автор пропонує віднести такі:

власна економічна спроможність гірських територіальних громад – рівень надходжень до місцевих бюджетів територіальних громад (без трансфертів й інших видів зовнішніх надходжень, запозичень) у розрахунку на одну особу, порівняно з середніми значеннями по країні (універсальнішим показником оцінки економічної спроможності громад був би валовий регіональний продукт, за значеннями якого у ЄС ідентифікуються регіони, що потребують підтримки, однак в Україні підтримка, вочевидь, націлюватиметься на локальні (територіальні громади, населені пункти) об'єкти у гірських зонах, а стосовно них показники валового регіонального продукту не визначаються);

рівень зайнятості та безробіття населення територіальних громад, порівняно із середнім значенням по країні;

динаміка чисельності наявного населення територіальних громад, порівняно із загальнодержавним показником.

Критерії, параметри й ознаки, за якими пропонується здійснювати диференціацію гірських територій в Україні, наведені у табл. 4.

Офіційна статистика на сьогодні не надає необхідних даних для оцінювання територіальних громад за пропонованими критеріями. Доступними на рівні офіційних є лише дані щодо показників бюджетів територіальних громад, які надає державний веб-портал бюджету для громадян: Open Budget. З використанням даних порталу проведено розрахунки власних доходів бюджетів гірських територіальних громад регіону Українських Карпат. У зв'язку з тим, що формування бюджетів усіх територіальних громад за єдиним підходом здійснюється тільки з 2021 р. (бюджети сільських, селищних, міських рад до об'єднання формувалися на іншій нормативній базі), розрахунки було проведено за показниками фактичних надходжень до бюджетів у першому півріччі 2021 р.

Для порівняння також проведено аналіз даних про власні надходження до бюджетів територіальних громад у попередньому році. Стосовно громад, які отримали прямі бюджетні відносини з Державним бюджетом тільки з 2021 р., здійснено сумарні розрахунки власних надходжень до бюджетів місцевих рад, які у 2020 р. мали власні бюджети. Результати розрахунків наведені у табл. 5.

Таблиця 4

Критерії виділення типів гірських територій України

Типи гірських територій	Критерії виділення		Примітки
	Назва критерію	Параметри, ознаки критерію	
1	2	3	4
1. Достатньо розвинуті, з середнім та вище середнього рівнем соціально-економічного розвитку	1.1. Власна економічна спроможність територіальних громад – надходження до місцевого бюджету громади (без трансфертів й інших видів зовнішніх надходжень, запозичень) у розрахунку на одну особу	Рівний чи перевищує 90% середнього показника власних надходжень бюджетів територіальних громад України у розрахунку на одну особу	Такий тип територій ідентифікується при умові відповідності встановленим параметрам. Ознакам не менше ніж за двома критеріями, зокрема критерієм 1.1.
	1.2. Рівень безробіття населення громади	Рівний чи нижчий за середній по країні	
	1.3. Динаміка чисельності наявного населення	Зростання чисельності наявного населення або зменшення темпами, нижчими ніж по країні загалом	
2. Проблемні, з нижчим середнього рівнем соціально-економічного розвитку	2.1. Власна економічна спроможність територіальних громад – надходження до місцевого бюджету громади (без трансфертів й інших видів зовнішніх надходжень, запозичень) у розрахунку на одну особу	Рівний чи перевищує 50%, але становить менше 90% середнього показника власних надходжень бюджетів територіальних громад України у розрахунку на одну особу	Такий тип територій ідентифікується при умові відповідності встановленим параметрам, ознакам не менше ніж за двома критеріями, зокрема критерієм 2.1.
	2.2. Рівень безробіття населення громади	Перевищує середній по країні менше ніж удвічі	
	2.3. Динаміка чисельності населення	Зменшення чисельності наявного населення темпами, вищими ніж по країні	

Продовження табл. 4

1	2	3	4
3. Кризові, з обмеженими економічними можливостями	3.1. Власна економічна спроможність територіальних громад – надходження до місцевого бюджету громади (без трансфертів й інших видів зовнішніх надходжень, запозичень) у розрахунку на одну особу	Менше половини середнього показника власних надходжень бюджетів територіальних громад України у розрахунку на одну особу	Такий тип територій ідентифікується при умові відповідності встановленим параметрам, ознакам за усіма критеріями.
	3.2. Рівень безробіття населення громади	Перевищує середній по країні більше ніж удвічі	
	3.3. Динаміка чисельності населення	Зменшення чисельності наявного населення темпами, вищими ніж по країні загалом	

Джерело: складено автором.

Розподіл громад на групи здійснено через порівняння їхніх показників із середнім значенням у 2021 р. власних надходжень до бюджетів територіальних громад України в розрахунку на одну особу – 509,11 грн / місяць, яке визначено на основі даних державного веб-порталу бюджету для громадян: Open Budget⁴⁷ щодо власних надходжень до бюджетів територіальних громад України у першому півріччі 2021 р. (116450510,4 тис. грн) і відомостей щодо чисельності населення у територіальних громадах (38122555 осіб), наведених на офіційному веб-сайті «Децентралізація»⁴⁸.

Згідно з проведеними розрахунками, з 87 гірських територіальних громад регіону тільки 7 (8% від їх загальної кількості) відповідали параметрам критерію власних надходжень до бюджетів, які дозволяють віднести їх до групи 1 – достатньо розвинуті, з середнім і вище середнього рівнем соціально-економічного розвитку. В Івано-Франківській області таких громад було 4 (Полянницька, Яремчанська, Ворохтянська, Долинська); у Закарпатській – 2 (Усть-Чорнянська й Воловецька); у Львівській – 1 (Славська).

До групи 2 – проблемні, з нижчим середнього рівнем соціально-економічного розвитку – згідно з результатами розрахунків потрапляє 31 територіальна громада (34,6%): 11 громад Закарпатської області, 9 – Івано-Франківської, 8 – Львівської, 3 – Чернівецької.

⁴⁷ Там само.

⁴⁸ Територіальні громади: перелік та основні дані. Децентралізація в Україні: сайт. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

Розділ І. Сталий розвиток гірських територій

Джерело: розраховано та складено автором.

Таблиця 5
Групування гірських територіальних громад за критерієм власної економічної спроможності

Гру- па	Територіальні громади	Район	Гірські нас. пунк., %	Чис. насел., осіб*	Надходження до бюджетів (без трансфертів), 2020 р.		Надходження до бюджетів (без трансфертів), 2021 р. (січень-червень)	
					усього, тис. грн**	на од. насел., грн/ місяць	усього, тис. грн**	на од. насел., грн / місяць
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Закарпатська область								
I	Усть-Чорнянська	Тячівський	100	6920	14308,6	172	19594,2	472
I	Воловецька	Мукачівський	100	8972	20210,0	188	24913,3	462
II	Неліпінська	Мукачівський	50	5328	7012,2	110	11783,1	369
II	Полянська***	Мукачівський	15	13922	36994,3	221	29603,2	354
II	Кольчінська	Мукачівський	42	9675	14225,5	123	19729,3	340
II	Рахівська	Рахівський	100	23648	32856,9	116	47616,6	336
II	Свалявська	Мукачівський	10	27757	43160,2	130	54971,6	330
II	Хустська	Хустський	18	81233	251666,6	258	153973,2	316
II	Богданська	Рахівський	100	10558	23804,6	187	19238,0	302
II	Ясинянська	Рахівський	100	18779	24525,8	109	31237,0	277
II	Міжгірська	Хустський	100	25039	26746,3	89	41253,2	275
II	Дубриничко-Малобережнянсь.	Ужгородськ.	44	6780	10686,963	131	11110,2	273
II	Іршавська***	Хустський	45	36032	63210,6	146	56170,4	260
III	Чинадівська	Мукачівський	50	14924	17109,1	96	21047,6	235
III	Жденівська	Мукачівський	100	4747	4465,4	78	6160,8	216
III	Ставненська	Ужгородськ.	100	7113	6895,1	81	7984,3	187
III	Великобичківська	Рахівський	89	29623	21352,0	60	31241,5	176
III	Нижньоворітська	Мукачівський	100	10009	7031,1	59	9863,4	164
III	Тур'є-Реметівська	Ужгородськ.	41	16147	8414,8	43	15397,2	159
III	Костринська	Ужгородськ.	100	5208	3782,2	61	4944,9	158
III	Вільховецька***	Тячівський	50	12454	18007,2	121	11775,6	158
III	Дубівська	Тячівський	100	20440	11498,2	47	18877,0	154
III	Пилипецька	Хустський	100	7135	5687,8	66	6515,3	152
III	Углянська	Тячівський	67	10675	9195,9	72	9445,4	147
III	Великобережнян.	Ужгородськ.	75	9958	13681,5	115	8413,4	141
III	Солотвинська	Тячівський	11	35301	28023,7	66	28898,6	136
III	Білівська	Хустський	50	20716	12068,9	49	16460,1	132
III	Нересницька	Тячівський	83	30622	19840,1	54	23957,6	130
III	Буштинська	Тячівський	11	25895	15680,9	51	19580,7	126
III	Горінцівська	Хустський	63	12832	6458,3	42	9627,3	125
III	Керецьківська	Хустський	25	15038	7219,5	40	10929,3	121
III	Колочавська	Хустський	100	8803	5795,0	55	6102,7	116
III	Синевирська	Хустський	100	7113	2853,0	33	4859,9	114
III	Довжанська	Хустський	38	16859	7676,6	38	11302,6	112
III	Драгівська	Хустський	71	13888	5627,0	34	8568,2	103
Івано-Франківська область								
I	Поляниця	Надвірнянськ.	100	4760	37210,4	651	48220,4	1688
I	Яремчанська	Надвірнянськ.	100	13674	115985,6	707	56131,9	684
I	Ворохтянська	Надвірнянськ.	100	6003	24723,3	343	21094,8	586
I	Долинська***	Калуський	73	48644	227574,8	390	167010,4	572
II	Надвірнянська	Надвірнянськ.	90	43065	65423,4	127	107141,1	415
II	Зеленська	Верховинськ.	100	1915	4897,2	213	4548,5	396
II	Богородчанська	Івано-Франк.	35	28358	66171,4	194	66171,4	389
II	Вигодська***	Калуський	100	18215	53150,1	243	40837,5	374
II	Брошнів-Осад***	Калуський	40	11160	46618,0	348	24912,7	372

Продовження табл. 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
II	Дубівська	Калуський	82	6958	11749,7	141	14541,5	348
II	Пасічнянська	Надвірнянськ.	100	20848	26926,5	108	39364,9	315
II	Косівська	Коломийськ.	80	32600	28212,7	72	53043,0	271
II	Болехівська	Косівський	73	19666	56100,2	238	31236,3	265
III	Верховинська	Верховинськ.	100	19845	14226,3	60	27544,6	231
III	Делятинська***	Надвірнянськ.	100	21312	37749,2	148	25277,0	198
III	Білобизька***	Верховинськ.	100	8639	5187,8	50	9933,8	192
III	Спаська	Калуський	100	5807	5064,1	73	6565,0	188
III	Перегінська	Калуський	94	23795	18127,4	63	26397,8	185
III	Матіївецька***	Калуський	6	8022	13548,8	141	8846,9	184
III	Рожнятівська	Калуський	70	20162	20801,0	86	28575,9	182
III	Старобогород***	Івано-Франк.	40	5926	10453,7	147	5771,2	162
III	Нижньовербіз***	Коломийськ.	17	13182	14130,8	89	11940,0	151
III	Яблунівська***	Коломийськ.	91	15801	15117,6	80	13389,5	141
III	Дзвиняцька***	Івано-Франк.	100	8291	8347,5	84	6480,5	130
III	Печеніжинськ.***	Коломийськ.	73	17005	21557,8	106	12965,9	127
III	Космацька***	Коломийськ.	100	8125	12368,3	127	6149,6	126
III	Кутська	Коломийськ.	71	15917	7949,3	42	11935,3	125
III	Солотвинська	Івано-Франк.	93	26033	11721,1	38	18405,0	118
III	Ланчинська	Надвірнянськ.	60	11092	12307,6	92	7394,1	111
III	Витвицька***	Калуський	100	5748	7739,5	112	3700,8	107
Львівська область								
I	Славська***	Стрийський	100	14217	160575,2	922	129370,8	1517
II	Грушавецька	Дрогобицьк.	8	39375	178737,4	378	101175,7	428
II	Сколівська	Стрийський	94	20262	39211,0	161	47292,2	389
II	Турківська	Самбірський	100	22529	18561,4	69	49143,9	364
II	Грабовецько-	Стрийський	8	12201	37780,3	258	24985,2	341
II	Дулібівська							
II	Старосамбірська	Самбірський	73	21173	23965,1	94	43096,0	339
II	Дрогобицька	Дрогобицьк.	3	12177	401674,5	275	237634,3	325
			8					
II	Східницька	Дрогобицьк.	91	16360	31824,7	162	27404,6	279
III	Козівська	Стрийський	100	11471	13255,5	96	15878,7	231
III	Хирівська	Самбірський	39	15231	14148,8	77	15329,5	168
III	Добромільська	Самбірський	19	19868	44921,5	188	18928,6	159
III	Боринська	Самбірський	100	23371	7040,2	25	17752,4	127
III	Стріківська	Самбірський	100	14349	8562,8	50	9736,8	113
Чернівецька область								
II	Вижицька***	Вижицький	30	16794	60691,3	301	33130,6	329
II	Селятинська***	Вижицький	100	4709	12455,8	220	8524,5	302
II	Путильська	Вижицький	100	11289	9603,4	71	18580,2	274
III	Берегометська	Вижицький	62	18387	20108,0	91	27790,9	254
III	Сторожинець***	Чернівецький	6	42154	102411,5	202	58156,7	230
III	Усть-Путь***	Вижицький	100	5451	5867,3	90	5718,7	175
III	Конятинська***	Вижицький	100	4792	7951,3	138	4674,6	163
III	Красноільська	Чернівецький	50	11223	14126,8	105	7930,7	118

Примітки: *наведено за даними⁴⁹;

** розраховано за даними⁵⁰;

***громади, які у 2020 р. діяли за самостійними бюджетами на засадах прямих бюджетних відносин з Державним бюджетом.

Більшість гірських територіальних громад регіону Українських Карпат – 49 – потрапляє до групи 3 – кризові, з обмеженими можливостями економіч-

⁴⁹ Територіальні громади: перелік та основні дані. Децентралізація в Україні: сайт. 2020.

⁵⁰ Державний веб-портал бюджету для громадян: Open Budget»: сайт. 2021. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

ного розвитку. Таких громад у Закарпатській області – 22 (62,9% від наявної в області кількості гірських територіальних громад; в Івано-Франківській області – 17 (56,7%); у Чернівецькій – 5 (62,5%); у Львівській – 5 (35,7%). До цієї групи входять громади з низькими економічними показниками. Серед них такі, на частині території яких запроваджені обмеження щодо господарського використання (об'єкти природно-заповідного фонду, всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, землі оборони тощо).

Наведені у табл. 5 дані щодо власних надходжень до місцевих бюджетів за попередній, 2020 рік (до об'єднання більшості гірських територіальних громад), засвідчують значну відмінність від показників 2021 р., коли усі територіальні громади діють уже за бюджетами, сформованими за єдиними принципами. Показники неповного року не можуть бути репрезентативними. Необхідний певний часовий період для об'єктивізації оцінки економічної спроможності територіальних громад – хоча б три роки. Виходячи з цього, пропонується віднесення гірських територіальних громад до тих чи інших груп здійснити відповідно до середньорічних показників власних бюджетних надходжень територіальних громад за 2021–2023 рр., з переглядом за показниками періоду 2024–2027 рр. та з наступною періодичністю переглядів кожні сім років. Семирічний період перегляду категоризації гірських територіальних громад при цьому був би синхронізований з періодизацією Державних стратегій регіонального розвитку.

За запропонованою періодизацією можна буде також оцінювати динаміку показників чисельності населення та безробіття, попередньо вирішивши питання їх охоплення системою офіційної статистики. Через відсутність об'єктивних офіційних даних здійснити розрахунки приросту / зменшення населення та динаміки безробіття у розрізі територіальних громад на сьогодні неможливо.

Відповідно до виділених груп територій слід диференціювати інструменти стимулювання та підтримки їх розвитку. Об'єктами підтримки пропонується розглядати гірські територіальні громади, що будуть віднесені до групи 2. Стосовно них слід посилити дієвість чинних інструментів горизонтального бюджетного вирівнювання, запровадивши додатковий компенсаційний гірський коефіцієнт при розрахунку базової дотації бюджетам територіальних громад цієї групи, а також використовувати інструменти Державного фонду регіонального розвитку, міжнародної технічної допомоги тощо для інфраструктурного розвитку.

Кризові гірські територіальні громади, що відноситимуться до групи 3, потребують додаткових механізмів стимулювання економічного розвитку із залученням зовнішніх ресурсів недержавного сектору економіки. В умовах України вважаємо за доцільне запровадити механізми стимулювання, які використовувалися у Швеції щодо гірських й віддалених північних територій. Їх запровадження створює інституційну основу для конкурентного зі сприятливішими в природно-економічному аспекті районами саморозвитку

гірських територій на базі ефективного використання можливостей державно-приватного партнерства.

Забезпечити прискорення економічного розвитку гірських територіальних громад в Україні без залучення для цього необхідних джерел інвестицій поза бюджетними не вбачається можливим. Шляхом до вирішення такого завдання є пошук ефективних напрямів розвитку партнерства держави і бізнесу, залучення інвестицій з недержавного сектору для створення нових робочих місць у гірських територіальних громадах.

З урахуванням зазначеного, а також беручи до уваги попередній вітчизняний досвід, пропонується запровадження на економічно мало розвинутих гірських територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності. Підготовлений автором законопроект «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України» був доведений Верховній Раді України, центральним і регіональним органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування. З ініціативи групи народних депутатів України законопроект з деякими корективами був зареєстрований Верховною Радою України за № 4102 від 18.02.2016 р., однак прийнятий не був.

Водночас у Карпатському регіоні України використання спеціального режиму інвестиційної діяльності, що діяв до 2005 р., давало позитивні результати. На Закарпатті преференційний інвестиційний режим був запроваджений згідно із Законом України від 24.12.1998 р. №357 «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області» і діяв у період з 1998 р. по 2004 р. На територіях пріоритетного розвитку Закарпаття за цей час було затверджено 99 інвестиційних проєктів, з яких 75 реалізовувалися. Сума отриманих інвестицій склала 233,3 млн дол. США, з них 208,9 млн дол. США – іноземні. З 2005 р. преференційна дія Закону, як і інших законів, що передбачали пільги інвесторам, була фактично зупинена, що призвело до згортання інвестиційної активності у регіоні. За наступні 5 років на Закарпатті не було зареєстровано жодного нового інвестиційного проєкту.

Позитивними прикладами діяльності територіальних утворень з преференційним інвестиційним режимом були і СЕЗ «Яворів», СЕЗ «Курортполіс Трускавець» на Львівщині (розробником відповідних законопроектів був Інститут регіональних досліджень НАН України). В Україні з 2005 р. розвиток спеціальних економічних зон був фактично зупинений. Водночас у сусідній Польщі – державі– члені ЄС – спеціальні економічні зони активно розвивалися, що дозволило у період з 2005 по 2015 рр. збільшити кількість створених у них робочих місць з 74,6 тис. до 287,3 тис.⁵¹.

⁵¹ Войцеховська Ю. В., Мавріна А. О., Войцеховська В. В. Спеціальні економічні зони: зарубіжний досвід та перспективи в Україні. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/2742/visnyk2016-42-48.pdf>. С. 45.

Автор вважає запровадження преференційного інвестиційного режиму як ефективної форми державно-приватного партнерства, спрямованої на залучення позабюджетних інвестицій у вирішення завдань господарського й соціального розвитку гірських територій України, фактично безальтернативним шляхом підвищення їх економічної конкурентоспроможності. Розроблений ним законопроект націлювався на поновлення дії та розвиток інституційної бази щодо залучення інвестицій задля створення нових робочих місць мешканцям гірських населених пунктів у пріоритетних видах економічної діяльності, сумісних зі специфікою гір. Він визначає податкові та митні преференції інвесторам, які за рахунок своїх ресурсів створюватимуть додаткові робочі місця на гірських територіях, а також передбачає часткове відшкодування їх інвестиційних вкладень і бюджетні дотації з Державного бюджету (ДФРР) за створення робочих місць. Проект закону наведено нижче.

ПРОЄКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України

Цей Закон визначає порядок запровадження та функціонування спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України.

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

територія пріоритетного розвитку – територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови, незадовільний стан зайнятості населення та на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності для активізації економічного розвитку, створення нових робочих місць; вирішення соціальних проблем; *запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності на таких територіях здійснюється відповідно до окремих законів про території пріоритетного розвитку у визначених такими законами межах**;

*Примітка: курсивом виділено додатково пропоновані автором зміни та доповнення до тексту законопроекту, зареєстрованого Верховною Радою України за № 4102 від 18.02.2016 р.

спеціальний режим інвестиційної діяльності – правовий режим, який передбачає введення податкових митних та інших пільг, а також відшкодувань і дотацій, передбачених цим Законом, для суб'єктів підприємницької діяльності, що реалізують у порядку, визначеному цим Законом, інвестиційні проекти, затверджені органом управління територією пріоритетного розвитку;

орган управління територією пріоритетного розвитку – орган місцевого самоврядування чи інший спеціально створений у відповідності до статті 9 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» орган управління, на який покладаються функції управління нею;

гірські зони – території з абсолютними висотами 400 і більше метрів над рівнем моря, а також території *сільських, селищних, міських рад (територіальних громад)*, що включають населені пункти, яким надано статус гірських у відповідності до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»;

реструктуризація підприємства – здійснення організаційно-економічних, правових, технічних заходів, спрямованих на зміну структури підприємства, його управління, форми власності, організаційно-правової форми, з метою фінансового оздоровлення підприємства, збільшення обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищення ефективності виробництва;

реконструкція підприємства – переобладнання існуючих виробничих потужностей, пов'язане з удосконаленням виробництва і підвищенням його техніко-економічного рівня на основі науково-технічних досягнень, що здійснюється за комплексним проектом реконструкції підприємства з метою збільшення виробничих потужностей, поліпшення якості та зміни номенклатури продукції, поліпшення умов праці та охорони навколишнього природного середовища;

перепрофілювання підприємства – зміна технології виробничого процесу для випуску нової продукції (виконання робіт, надання послуг).

Стаття 2. Мета запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності

Спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у

гірських зонах України запроваджується з метою залучення інвестицій у пріоритетні види економічної діяльності для підвищення рівня економічного розвитку, створення нових робочих місць, ліквідації диспропорцій у рівні життя мешканців гірських зон та *рівнинних територій*, уникнення депопуляції гірських зон та втрати етнокультурної спадщини місцевого населення, для розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення обсягів високоякісних товарів та послуг, створення сучасної виробничої, соціальної, транспортної та ринкової інфраструктури, ефективного використання природних ресурсів *й збереження природного довкілля* гір.

Стаття 3. Запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності

1. Спеціальний режим інвестиційної діяльності запроваджується на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України і діє протягом 30 років при реалізації в порядку, визначеному цим Законом, інвестиційних проєктів у пріоритетних видах економічної діяльності (далі – інвестиційні проєкти), перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України.

Початком реалізації інвестиційного проєкту є дата фактичного внесення інвестиції чи її першої частини у відповідності до погодженого з органом управління територією пріоритетного розвитку графіку надходження інвестицій.

2. *Території пріоритетного розвитку у гірських зонах України можуть створюватися у встановленому законодавством України порядку в адміністративно-територіальних межах окремих сільських, селищних, міських рад, що включають населені пункти, яким надано статус гірських (гірських територіальних громад), усіх чи групи гірських територіальних громад в межах адміністративного району, а також у межах адміністративного району, усі населені пункти якого отримали статус гірських.*

Стаття 4. Особливості дії законодавства України на території пріоритетного розвитку

1. Законодавство України на території пріоритетного розвитку діє в межах Конституції України з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

2. Органи місцевого самоврядування та органи державної виконавчої влади у період запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності діють у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України, з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Стаття 5. Органи управління територіями пріоритетного розвитку

Органами управління територіями пріоритетного розвитку є:

- районні ради та районні державні адміністрації (в частині окремо делегованих районними радами повноважень) у випадку створення території пріоритетного розвитку в межах адміністративного району;
- органи *управління адміністративно-територіальної одиниці базового рівня* у випадку створення території пріоритетного розвитку у межах однієї *гірської територіальної громади*;
- ради з питань території пріоритетного розвитку – у випадку включення до неї *групи гірських територіальних громад* адміністративного району. До складу Ради включаються представники усіх адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких створюється територія пріоритетного розвитку, *районної ради* та районної державної адміністрації. Склад Ради та Положення, яке регламентує її повноваження, затверджується рішенням *відповідної районної ради*. Ради з питань територій пріоритетного розвитку є юридичними особами. Ради можуть делегувати виконання своїх окремих повноважень районним державним адміністраціям.

Стаття 6. Повноваження органів управління територіями пріоритетного розвитку

1. Органи управління здійснюють свої повноваження на територіях пріоритетного розвитку відповідно до Конституції та законів України з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

2. До сфери повноважень органів управління територіями пріоритетного розвитку також належать:

розроблення та забезпечення реалізації стратегії та поточних програм розвитку території пріоритетного розвитку;

розгляд і затвердження інвестиційних проєктів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

видача свідоцтв про затвердження інвестиційних проєктів;

укладення договору (контракту) з суб'єктом підприємницької діяльності щодо умов реалізації на території пріоритетного розвитку інвестиційного проєкту в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

здійснення в межах своїх повноважень згідно з цим Законом відповідного контролю за реалізацією інвестиційних проєктів суб'єктами підприємницької діяльності на території пріоритетного розвитку;

підготовка відповідних пропозицій щодо встановлення ставок орендної плати, плати за комунальні послуги, тарифів та інших платежів;

організація підготовки та перепідготовки кадрів;

прийняття у межах своєї компетенції рішень, обов'язкових до виконання на території пріоритетного розвитку при реалізації інвестиційних проєктів;

розгляд у досудовому порядку спорів, що виникають між органами *управління територіями пріоритетного розвитку* та суб'єктами підприємницької діяльності при реалізації інвестиційних проєктів;

внесення пропозицій про зміни в статусі території пріоритетного розвитку у порядку, встановленому законодавством України;

забезпечення необхідних умов функціонування державних органів, розташованих на території пріоритетного розвитку;

регулювання залучення до роботи на території пріоритетного розвитку іноземних працівників;

надання Міністерству фінансів України та Міністерству *економіки* України інформації щодо наслідків запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності;

реалізація інших повноважень, передбачених цим Законом.

3. Матеріально-технічне забезпечення органів управління територіями пріоритетного розвитку здійснюється за рахунок відповідних місцевих бюджетів. Воно може також здійснюватися за рахунок відррахувань суб'єктів підприємницької діяльності, які реалізують інвестиційні проєкти. Розмір відррахувань встановлюється органом управління за погодженням з Міністерством фінансів України.

Кошторис витрат Рад з питань територій пріоритетного розвитку затверджується районними радами за погодженням з органами місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць, включених до території пріоритетного розвитку.

Стаття 7. Умови провадження підприємницької діяльності на територіях пріоритетного розвитку

1. Підприємницька діяльність на територіях пріоритетного розвитку провадиться відповідно до законодавства України.

2. Спеціальний правовий режим підприємницької діяльності, встановлений на території пріоритетного розвитку, поширюється на суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб виключно під час реалізації ними на цій території інвестиційних проєктів *вартістю еквівалентною не менш ніж 100 тис. дол. США*, затверджених у встановленому цим Законом порядку, і лише у частині діяльності, що проводиться у рамках затверджених інвестиційних проєктів.

3. Затвердження інвестиційного проєкту та видача свідоцтва про його затвердження є підставою для укладення договору (контракту) з суб'єктом підприємницької діяльності щодо умов реалізації інвестиційного проєкту, укладення договорів оренди землі, приміщень тощо. Порядок укладення договору (контракту) за формою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, визначається органом управління територією пріоритетного розвитку.

4. У разі невиконання або неналежного виконання суб'єктом підприємницької діяльності умов договору (контракту), укладеного з органом управління територією пріоритетного розвитку, такий суб'єкт підприємницької діяльності несе майнову та іншу відповідальність, передбачену законом та відповідним договором (контрактом).

5. У разі порушення суб'єктом підприємницької діяльності законодавства України, установчих документів, договору (контракту) з органом управління територією пріоритетного розвитку щодо умов реалізації затвердженого у встановленому цим Законом порядку інвестиційного проєкту, орган управління *може скасувати у встановленому законодавством порядку* рішення про затвердження інвестиційного проєкту та розірвати договір (контракт), укладений з суб'єктом підприємницької діяльності.

Стаття 8. Спеціальний режим інвестиційної діяльності

1. До суб'єктів підприємницької діяльності під час реалізації ними інвестиційних проєктів, затверджених у встановленому цим Законом порядку, застосовуються запроваджений цим Законом спеціальний правовий режим підприємницької діяльності та надаються передбачені цим Законом пільги щодо сплати ввізного мита, податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, а також часткові відшкодування інвестиційних вкладень інвесторів та бюджетні дотації за створення нових робочих місць.

2. Звільняються від сплати ввізного мита на період реалізації затверджених у встановленому цим Законом порядку інвестиційних проєктів, але не більше ніж на п'ять років, суб'єкти підприємницької діяльності, які ввозять на митну територію України – на територію пріоритетного розвитку – для потреб власного виробництва, пов'язаного з реалізацією цих інвестиційних проєктів:

матеріали та сировину, перелік та обсяги ввезення яких визначаються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; устаткування, обладнання та комплектуючі до них.

Перелік товарних кодів та описів за УКТЗЕД, щодо яких можуть застосовуватися пільги, передбачені цим пунктом статті 8 Закону, визначається в окремих законах про створення територій пріоритетного розвитку.

Ця пільга не застосовується при ввезенні на митну територію України підкацизних товарів.

У разі нецільового використання зазначених матеріалів, сировини, устаткування, обладнання та комплектуючих до них платник податку зобов'язаний сплатити ввізне мито у встановленому Законом порядку.

3. Звільняється від оподаткування податком на додану вартість на період реалізації затверджених у встановленому цим Законом порядку інвестиційних проєктів, але не більше ніж на п'ять років, операції з ввезення (пересилання) на митну територію України – на територію пріоритетного розвитку – суб'єктами підприємницької діяльності для потреб власного виробництва, пов'язаного з реалізацією цих інвестиційних проєктів, устаткування, обладнання та комплектуючих до них.

Ця пільга не застосовується при ввезенні на митну територію України підкацизних товарів.

У разі нецільового використання зазначених устаткування, обладнання та комплектуючих до них податок на додану вартість справляється виходячи з їх договірної (контрактної) вартості, але не нижче за митну вартість, перераховану в гривні за валютним (обмінним) курсом, встановленим Національним банком України на день оформлення ввізної вантажної митної декларації, з урахуванням пені, нарахованої на таку суму податку, виходячи з 120 відсотків облікової ставки Національного банку України, що діяла на день збільшення податкового зобов'язання, за період від дати ввезення таких товарів на митну територію України до дати збільшення податкового зобов'язання.

4. Звільняється на три роки від оподаткування прибуток (у частині, одержаний від освоєння інвестицій) новоствореного, перепрофільованого, реконструйованого підприємства, *що реалізує на території пріоритетного розвитку інвестиційний проєкт, затверджений у порядку, встановленому цим Законом.*

Прибуток таких підприємств, одержаний від реалізації інвестиційного проєкту з четвертого по шостий рік включно, оподатковується за ставкою у розмірі 50 відсотків діючої ставки оподаткування.

Ця норма застосовується з моменту одержання зазначеними підприємствами першого прибутку.

Порядок обліку та обчислення прибутку, одержаного від реалізації інвестиційного проєкту, визначається Державною податковою службою України.

У разі, коли протягом звітного (податкового) періоду відбувається часткове або повне відчуження інвестиції, суб'єкт підприємницької діяльності, який

одержав інвестицію, зобов'язаний сплатити у повному обсязі податок з прибутку, одержаний у такому звітному (податковому) періоді.

5. До валового доходу підприємства, нарахованого з метою оподаткування, не включається сума інвестицій, одержана згідно із затвердженим у встановленому цим Законом порядком інвестиційним проектом, що реалізується на території пріоритетного розвитку, у вигляді:

коштів;

матеріальних цінностей;

нематеріальних активів, включаючи легалізовані на території України авторські права, права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау тощо, вартість яких у конвертованій валюті підтверджено згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також експертною оцінкою в Україні.

6. Пільги щодо сплати податку на прибуток, передбачені цією статтею, не поширюються на частину прибутку, одержану суб'єктами підприємницької діяльності від освоєння інвестицій, що були здійснені за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів та цільових державних фондів.

7. Часткове відшкодування інвестиційних вкладень суб'єктам підприємницької діяльності, що реалізують у відповідності до цього закону інвестиційні проекти на території пріоритетного розвитку (інвесторам), здійснюється у порядку, встановленому Міністерством фінансів України з коштів Державного бюджету України (державного фонду регіонального розвитку) у розмірі 10 % від обсягу інвестицій для реалізації проекту, зазначеного у договорі (контракті) на реалізацію інвестиційного проекту, за умови закінчення інвестування у сумі та в терміни, передбачені договором (контрактом). Відшкодування проводиться на підставі клопотання на адресу Міністерства фінансів України не пізніше року, наступного за другим роком забезпечення планованих річних обсягів випуску продукції (надання послуг), зазначених у договорі (контракті) на реалізацію інвестиційного проекту, що підтверджується відповідним звітом. Форма звіту затверджується Міністерством фінансів України.

8. Бюджетні дотації за створення нових робочих місць надаються суб'єктам підприємницької діяльності, що реалізують на території пріоритетного розвитку затверджені у встановленому цим Законом порядком інвестиційні проекти, з Державного бюджету України (державного фонду регіонального розвитку) в розмірі 10 % від діючих в Україні на момент надання дотацій нормативів вартості створення робочого місця у відповідних галузях економіки. Ці дотації надаються інвесторам на підставі їх клопотання на адресу Міністерства фінансів України та звіту, що підтверджує середньооблікову кількість штатних працівників, за кожне створене при реалізації затверджених інвестиційних проектів на території пріоритетного розвитку нове робоче місце не пізніше року, наступного за третім роком його функціонування. Форма звіту затверджується Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України.

9. Суб'єкти підприємницької діяльності, що реалізують на території пріоритетного розвитку затверджені у встановленому цим Законом порядком інвестиційні проєкти, складають звіт про цільове використання ввезених ними матеріалів, сировини, устаткування, обладнання та комплектуючих до них відповідно до порядку, встановленого Державною податковою службою України.

10. Пільги, відшкодування та дотації, передбачені цією статтею, застосовуються виключно стосовно суб'єктів підприємницької діяльності, що реалізують інвестиційні проєкти на території пріоритетного розвитку у порядку, встановленому цим Законом.

11. У разі, якщо суб'єкти підприємницької діяльності, що реалізують на території пріоритетного розвитку затверджені у встановленому цим Законом інвестиційні проєкти, ведуть також іншу діяльність, вони зобов'язані вести окремі баланс та податкову звітність у частині результатів діяльності з реалізації затвердженого інвестиційного проєкту. Порядок їх ведення встановлюється Державною податковою службою України.

Стаття 9. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, *наступного за днем його опублікування*.

2. Кабінету Міністрів України:

у двомісячний строк визначити перелік пріоритетних видів економічної діяльності, за якими здійснюватиметься підтримка інвестиційних проєктів на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України, та ввести в дію порядок розгляду і затвердження інвестиційних проєктів, що реалізуються у пріоритетних видах економічної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України й визначення переліку та обсягів матеріалів і сировини, які ввозяться для потреб власного виробництва, пов'язаного з реалізацією таких інвестиційних проєктів;

у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

3. Держава гарантує стабільність встановленого цим Законом спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку на весь строк, визначений у статті 3 цього Закону.

1.5. Перспективні напрями конвергенції вітчизняної та європейської гірської політики

У викладених вище матеріалах аналізувалися основні аспекти європейської гірської політики. Деякі з її нових інструментів потребують окремої уваги та аналізу можливостей їхнього використання в Україні.

Макрорегіональна й транскордонна співпраця. Проблеми розвитку гірських територій за своїм характером і проявами системні, а їх просторова локалізація, як правило, виходить за межі країн і регіонів. Вирішення таких проблем є ефективнішим при застосуванні макрорегіональних інструментів.

Насамперед зазначимо, що Європейська комісія трактує макрорегіон як простір, що включає території різних країн і регіонів, які пов'язані спільними ознаками та проблемами⁵². Серед застосовуваних у Європі макрорегіональних інструментів виділимо цільові міжнародні конвенції (Альпійська, Карпатська) та макрорегіональні стратегії.

Альпійська конвенція є демонстрацією екосистемного підходу до розв'язання природоохоронних макрорегіональних проблем на міждержавному рівні. Конвенція, укладена у період починаючи з 1991 р. Австрією, Францією, Німеччиною, Італією, Ліхтенштейном, Словенією, Швейцарією з Європейським Союзом, всупила в силу з 1995 р. і є прикладом компромісу між економічними та екологічними інтересами. Вона є рамковою та визначає основні принципи діяльності й загальні заходи для сталого розвитку в регіоні Альп. Основоположними принципами політики збереження і захисту Альп у Конвенції визначено: *запобігання, платність забруднення, співробітництво*.

Альпійська конвенція наголошує на необхідності збереження не лише заповідних ділянок, але й сільської місцевості загалом, і визначає шляхи екологізації тих видів економічної діяльності, які поряд з агровиробничими історично сформувалися у сільській місцевості Альпійського регіону: туризму, транспорту, енергетики⁵³.

Підписання Альпійської конвенції послужило поштовхом до розроблення ще однієї рамкової конвенції, націленої на збереження унікальних гірських екосистем Європи. У 2003 р. Польщею, Румунією, Сербією та Чорногорією, Словаччиною, Угорщиною, Україною, Чехією було підписано Рамкову конвенцію про охорону та сталий розвиток Карпат («Карпатська конвенція»). Україна ратифікувала Карпатську конвенцію у 2004 р. (Закон України №1672-IV від 07.04.2004).

Конвенцією визначено, що її сторони проводять всебічну політику та співпрацюють для охорони та сталого розвитку Карпат з метою, зокрема, поліпшення якості життя, зміцнення місцевих економік і громад, збереження природних цінностей і культурної спадщини.

Для досягнення таких цілей сторони вживатимуть відповідних заходів у сферах: збереження та сталого використання біологічного та ландшафтного різноманіття; просторового планування; сталого та інтегрованого управління водними ресурсами й річковими басейнами;

⁵² Dłaczego Region Karpat potrzebuje strategii makroregionalnej UE.

⁵³ Руденко О. В. Альпійська конвенція – зразок екосистемної парадигми природоохоронного законодавства. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 559. С. 62-65.

сталого сільського та лісового господарства; сталого транспорту та інфраструктури; сталого туризму; промисловості та енергетики; культурної спадщини та традиційних знань; системи оцінки інформації про стан довкілля, моніторингу та раннього попередження; підвищення обізнаності, освіти та участі громадськості, підтримуючи:

- а) принципи запобігання та застереження;
- б) принцип «забруднювач платить»;
- в) участь громадськості та залучення зацікавлених організацій;
- г) транскордонну співпрацю;
- д) інтегроване планування й управління земельними та водними ресурсами;
- е) програмний підхід;
- є) екосистемний підхід⁵⁴.

Спільні дії країн у рамках Альпійської та Карпатської конвенцій дають результати. Водночас, механізми рамкових конвенцій стають результативнішими за їх доповнення макрорегіональними інструментами стратегічного й програмного характеру. Таким інструментом, який з 2009 р. застосовується у практиці територіального управління Європейського Союзу, стають макрорегіональні стратегії (MPC).

Управління MPC базується на кількарівневій системі з політичним, координаційним та оперативним рівнями. За кожною стратегією створено власні структури та механізми. Вони зосереджуються на оптимальному використанні наявних фінансових джерел (наприклад, ESIF, Horizon 2020, COSME, LIFE), кращого впровадження чинного законодавства та більш ефективного використання наявних установ. Також здійснюються кроки для створення платформ зацікавлених сторін із залученням громадянського суспільства та інших організацій⁵⁵.

Проте досвід показує, що такий підхід до реалізації стратегії має свої межі. До них відносяться проблеми у сферах: ефективної координації та співпраці; розширення можливостей ключових виконавців (наприклад, національних координаторів, лідерів створюваних за напрямками діяльності Дійових груп) та надання адекватних людських і фінансових ресурсів; представництва і обов'язків усіх країн-учасниць; забезпечення необхідних компетенцій; встановлення показників для моніторингу й оцінки досягнення цілей; визначення джерел фінансування (національних, регіональних, приватних тощо), які можуть бути мобілізовані для досягнення цілей MPC.

Стратегії не мають власного бюджету. Тому вони вимагають більш скоординованого використання наявних потоків фінансування на різних рівнях.

⁵⁴ Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_164

⁵⁵ EUSALP EU Strategy for the Alpine Region. URL: <https://www.alpine-region.eu/7-countries-and48-regions>

Зниження регіональних диспропорцій є настільки ж метою МРС, як і створення синергії для зростання та зайнятості у відповідних регіонах. Макрорегіони можуть допомогти сформувати комплексний погляд на майбутнє європейської території та стати важливим інструментом для досягнення територіальної згуртованості в різних галузях і регіонах.

Специфіку гірського регіону відображає чинна макрорегіональна Альпійська стратегія. Охоплений нею регіон складають території з різновекторними демографічними, соціальними та економічними тенденціями та великим культурним імовним розмаїттям. Ця різноманітність поєднується з відмінностями систем управління та традицій. Обидві загальні особливості Альпійського регіону та його різноманітність вимагають співпраці.

Альпійський регіон є життєвим і робочим простором для мешканців та привабливою туристичною дестинацією для мільйонів гостей щороку. Водночас регіон зіштовхується зі значними проблемами:

- конкурентоспроможності та новаторства в умовах глобалізації;
- демографічних тенденцій, що характеризуються, зокрема, наслідками старіння населення та зовнішньою міграцією;
- збереження навколишнього середовища, біорізноманіття та умов життя його мешканців;
- енергетичних викликів, які полягають у необхідності забезпечення надійного, доступного та безпечного енергопостачання;
- транзитного географічного положення регіону.

Альпійська макрорегіональна стратегія покликана створити можливість для покращення транскордонного співробітництва альпійських держав, а також визначити спільні цілі та ефективніше їх реалізувати через транснаціональну співпрацю. Стратегія стосується 7 країн, з яких 5 держав-членів ЄС (Австрія, Франція, Німеччина, Італія та Словенія) і 2 країни, що не входять до ЄС (Ліхтенштейн і Швейцарія) та 48 регіонів⁵⁶.

Управління стратегією здійснює Генеральна Асамблея у складі високопоставлених представників країн і регіонів, залучених до Стратегії, представників Європейської комісії та Альпійської конвенції (як спостерігач).

Виконавчу раду формують представники держав і регіонів, Європейської комісії, а також спостерігачі – Альпійська конвенція та Транснаціональна програма Альпійського простору. Вона здійснює нагляд за впровадженням Стратегії та реалізацією узгодженого Плану дій.

Впровадження Стратегії реалізується через Дійові групи та їх Лідерів (керівників). Функціонує 9 Дійових груп і кожна має місію та конкретні завдання, проекти. Головування у Стратегії здійснюють країни та регіони, наприклад, у 2016 р. – Словенія, 2017 р. – Баварія.

Головним завданням для Альпійського регіону є збалансованість розвитку та захисту довкілля шляхом використання новаторських підходів,

⁵⁶ EUSALP EU Strategy for the Alpine Region.

які цю територію, розташовану в центрі Європи, перетворюватимуть у комфортний життєвий простір для людей, сприятливе поле для економічної та соціальної діяльності на засадах сталого розвитку. Метою Стратегії розглядається підвищення привабливості та конкурентоспроможності Альпійського регіону, а також зменшення соціальних і територіальних диспропорцій для його розумного, сталого й всеохопного зростання.

Стратегія ЄС для Альпійського регіону спрямована на забезпечення взаємодії між основними гірськими регіонами прилеглими районами, гнучко враховуючи функціональні зв'язки між цими територіями.

Головне завдання очікується досягнути за допомогою трьох сфер і пріоритетів тематичної політики:

- перша сфера тематичної політики: *економічний розвиток й інновації* (мета: справедливий доступ до робочих місць, досягнення високої конкурентоспроможності регіону);
- друга сфера: *мобільність і зв'язок* (мета: стабільна внутрішня та зовнішня доступність для всіх);
- третя сфера: *екологія та енергетика* (мета: більш активне включення екологічних вимог до усіх сфер життєдіяльності, а також поновлювані та надійні рішення в енергетиці на майбутнє).

Передбачено також запровадження спільної тематичної політики для покращення співпраці та координації дій у регіоні. Для цього виділено сферу спільної політики: *управління, включаючи інституційний потенціал* (мета: створення ефективної моделі макрорегіонального управління для регіону)⁵⁷.

Схвалення ЄС макрорегіональної стратегії для Альпійського регіону слугувало ініціативи щодо розроблення Карпатської стратегії. У 2011 р. на конференції «Європа Карпат» в Криниць (Польща) з ініціативи польської сторони було підписано меморандум стосовно стратегії для Карпатського регіону. Рада Європи на той час не підтримала ініціативу щодо подання цього питання на розгляд Європейської комісії, вказавши на можливості розв'язання проблем у межах чинної Дунайської стратегії⁵⁸. Однак польська сторона, шукаючи підтримки з боку країн регіону, а також інших держав-членів ЄС, продовжила роботу у напрямі реалізації своєї ініціативи. Україна за результатами робочої зустрічі щодо макрорегіональної Стратегії ЄС для Карпатського регіону, що відбулася 31 березня 2017 р. у Варшаві за ініціативи Міністерства розвитку Польщі, долучилася до створення Макрорегіональної Стратегії ЄС для Карпатського регіону⁵⁹. Очікувано Карпатська стратегія могла б охопити території площею 190 тис. км² (рис. 5) з населенням у 20 млн осіб (табл. 6).

⁵⁷ Mission Statement. URL: <https://www.alpine-region.eu/mission-statement>

⁵⁸ Strategia karpacka – szansa na nowa konsolidację regionu. URL: <http://www.new.org.pl/959-strategia-karpacka-szansa-na-nowa-konsolidacje-regionu>

⁵⁹ Україна та країни ЄС розроблять спільну Стратегію розвитку Карпатського регіону.

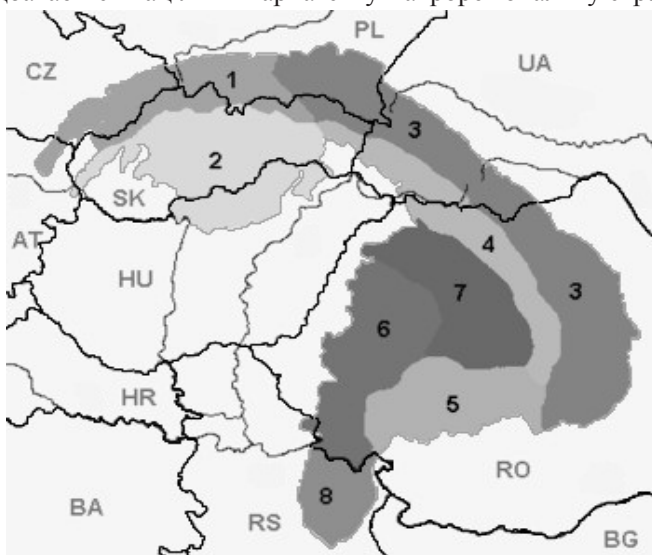
Таблиця 6

Порівняння Альпійського й Карпатського макрорегіонів

Показники	Альпи	Карпати
Кількість країн макрорегіону	8 (5 держав-членів ЄС – Австрія, Італія, Німеччина, Словенія, Франція + Монако, а також Ліхтенштейн і Швейцарія)	7 (5 держав-членів ЄС – Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія, а також Сербія та Україна)
Територія	190,959 тис. км ² .	190,0 тис. км ² .
Чисельність населення	14 млн	20 млн

Джерело: складено автором за⁶⁰.

Передбачається націлити Карпатську макрорегіональну стратегію на:



1. Зовнішні Західні Карпати.
2. Внутрішні Західні Карпати.
3. Зовнішні Східні (включаючи Українські) Карпати.
4. Внутрішні Східні Карпати.
5. Трансільванські Альпи (Південні Карпати).
6. Західні Румунські Карпати.
7. Трансільванське плато.
8. Сербські Карпати.

Рис. 5. Простір Карпатського макрорегіону

*Джерело: побудовано автором.*⁶⁰ Dla czego Region Karpat potrzebuje strategii makroregionalnej UE.

- вироблення операційної програми ЄС для Карпатського регіону (як у випадку з Дунайською та Альпійською стратегіями); залучення фінансових ресурсів Євросоюзу для портеб розвитку цього регіону;
- реалізацію важливих проєктів, зокрема у сферах транспорту, енергетики, охорони довкілля;
- зміцнення територіальної співпраці, стимулювання економічного зростання та сталого розвитку регіону;
- забезпечення сталого розвитку Карпат на основі багатого природного й культурного спадку;
- ефективне використання усіх можливих засобів;
- зміцнення й вдосконалення співпраці між країнами ЄС і сусідськими країнами з-поза ЄС⁶¹.

У підготовленому варіанті проєкту схеми макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону представлені напрями, за якими передбачається здійснювати спільну діяльність в її рамках. У співпраці з усіма країнами регіону буде вироблена остаточна структура стратегії.

Розробленим стартовим проєктом визначено три основні пріоритетні сфери спільної діяльності, кінцевою метою яких є конкурентоспроможні, зелені та згуртовані Карпати. Найважливішими цілями визначено посилення економічного співробітництва, досягнення високої якості природного середовища й підвищення функціональної доступності Карпат. Важлива роль відводиться інституційній співпраці учасників стратегії. Пропонувалися також відповідні цільові заходи.

Загалом структура пропонованого проєкту Макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону була така:

Пріоритетна сфера I: Конкурентні Карпати.

Ціль I. Посилення економічного співробітництва.

1.1. Розвиток чистого, зеленого виробництва.

1.2. Сталий розвиток туризму.

1.3. Підвищення конкурентоспроможності агропродовольчого сектору.

1.4. Розвиток макрорегіональної інноваційної екосистеми.

Пріоритетна сфера II: Зелені Карпати.

Ціль II. Висока якість природного середовища.

2.1 Захист і раціональне управління природними ресурсами.

2.2. Диверсифікація джерел енергії.

2.3. Управління екологічними ризиками та природними загрозами.

Пріоритетна сфера III: Згуртовані Карпати.

Ціль III. Підвищення функціональної доступності Карпат.

3.1. Поліпшення транспортної доступності Карпатських гір.

3.2. Збільшення цифрової доступності.

⁶¹ The draft outline for Macro-regional Strategy for the Carpathian Region. URL: https://www.mr.gov.pl/media/35774/Carpathian_strategy_EN_draft_22032017.pdf

3.3. Розробка системи електронних послуг.

Пріоритетна сфера горизонтальної співпраці:

Інституційна співпраця.

Просторове планування.

Транскордонне співробітництво⁶².

Текст проекту макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону було розміщено на сайті Міністерства розвитку Польщі.

Бажаючи успіхів у просуванні питання щодо схвалення проекту макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону, усе ж варто брати до уваги низку застережень щодо можливого реагування Європейської комісії (ЄК) щодо Карпатської стратегії. Водночас слід зазначити, що шанси на погодження макрорегіональної стратегії для Карпат неоднозначні, оскільки комісія вважала:

- стратегія маломасштабна, охоплює тільки 5 країн-членів ЄС, кількість проблем теж незначна;
- країни регіону не ідентифікували конкретних проблем, на розв'язанні яких хотіли б концентрувати співпрацю;
- на думку ЄК, країни регіону не використовують можливості Карпатської конвенції;
- географічно регіон частково покривається простором Дунайської стратегії, а у природоохоронному аспекті достатньо охоплений завданнями Карпатської конвенції;
- слабою є промоція Карпат як частини Європейського Союзу, яка відповідає визначенню як макрорегіону; також ЄК не отримує жодного орієнтиру від Ради Європи стосовно Карпатської стратегії⁶³.

Такі перестороги варто враховувати, й, поряд з просуванням Карпатської стратегії, доцільно опрацьовувати варіант реалізації її основних завдань у рамках макрорегіональної стратегії ЄС для Дунайського регіону, серед учасників якої є Україна та три її регіони: Закарпатська, Івано-Франківська й Чернівецька області.

Реалізація Карпатської чи Дунайської стратегії у будь-якому випадку вимагатиме розроблення відповідних планів дій, узгоджених із завданнями стратегій державних і регіональних цільових програм тощо. У цьому контексті слід вітати ініціативу Львівської облдержадміністрації та обласної ради з розроблення проекту цільової Програми розвитку гірських територій Львівської області (розпорядження голови ЛОДА від 17.03.2017 р. №204/0/5–17). У результаті, із застосуванням, зокрема, методологічних положень, запропонованих автором – учасником робочої групи з розробки програми (формулювання мети, обґрунтування етапів, варіантів реалізації та способів фінансування, завдань, очікуваних

⁶² Кравців В. С., Жук П. В. Розвиток гірських територій України у парадигмі європейського досвіду. *Економіка України*. 2018. № 5(678). С. 61-72.

⁶³ Dłaczego Region Karpat potrzebuje strategii makroregionalnej UE.

результатів реалізації тощо) було розроблено Стратегію розвитку гірських територій Львівської області на 2018-2022 рр. (затверджена рішенням Львівської обласної ради від 05.12.2017 р. №565)⁶⁴.

Такі стратегічні й програмні документи необхідні й для інших областей Карпатського регіону України – Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької.

Інструменти зменшення територіальних диспропорцій через стимулювання економічної діяльності. Враховуючи умови України, становище, яке склалося у її гірських регіонах (безробіття, пов'язані з ним соціальні негаразди, які спричинюють загрози депопуляції гір та втрати унікальної етнокультурної спадщини горян), найважливішим завданням слід вважати вирішення питань зайнятості місцевого населення через стимулювання інвестицій, а також сприяння вирівнюванню фінансово-бюджетних можливостей забезпечення умов життєдіяльності місцевого населення й територіальних громад.

Україні варто застосовувати кращі європейські практики підтримки розвитку гірських територій. Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує відповідний досвід Швеції, де режим спеціальної регіональної підтримки запроваджений для гірських територій у 1965 р. Він включає загальну підтримку їх економіки (компенсація за не вигідне географічне розташування у формі транспортної субсидії – 25-40% від витрат на транспортування сировини, матеріалів, товарів; зменшення на 10% нарахувань на фонди заробітної плати підприємств малого та середнього бізнесу), а також цільову підтримку окремих підприємств (дольова участь держави в інвестиційних проектах, зокрема для створення робочих місць у певних галузях, яка може становити до 50% загальної вартості проекту).

Зазначимо, що цільова підтримка гірських регіонів у Швеції доповнюється загальними механізмами територіального вирівнювання, які включають вирівнювання доходів (муніципалітети з доходами понад 115% від середнього показника сплачують збір вирівнювання, а муніципалітети з низькими доходами отримують відповідні дотації вирівнювання) і витрат (перерозподіл коштів від органів місцевого самоврядування з низькими витратами на обов'язкові послуги на користь високовитратних)⁶⁵.

Результатами загальної політики вирівнювання користуються також гірські регіони держав-членів ЄС, які здебільшого належать до відсталих, на які розповсюджуються механізми поточної фінансової підтримки.

Гірські проблемні території з допомогою фондів ЄС можуть реалізовувати програми, спрямовані на розвиток регіонів загалом, а також на вирішення

⁶⁴ Про затвердження Стратегії розвитку гірських територій Львівської області на 2018-2022 роки. URL: http://www.oblrada.lviv.ua//document.php?doc_id/1401

⁶⁵ Федюк В. Регіональний розвиток та підтримка гірських територій: шведський досвід для України...

структурних проблем промислових, сільських, міських, залежних від рибальства територій, які відповідають визначеним ЄС критеріям і показникам. Зокрема:

- проблемні промислові території: рівень безробіття вищий за середній у ЄС, вищий рівень безробіття у промисловому секторі, зменшення зайнятості у промисловості;
- проблемні сільські території: стосовно регіонів рівня NUTS 3, де щільність населення менше 50 жителів на кв. км., або: рівень зайнятості в сільському господарстві дорівнює чи вищий, ніж подвоєний середній рівень по ЄС; рівень безробіття вищий за середній у ЄС чи спостерігається зменшення чисельності населення;
- проблемні міські території: довгостроковий рівень безробіття вищий від середнього у ЄС, високий рівень бідності, гострі проблеми довкілля, високий рівень злочинності⁶⁶.

Для програмного періоду 2014-2020 рр. у ЄС було введено жорсткіші правила фінансування соціально-економічного розвитку. Концентрація зусиль фокусувалася на обмеженому переліку цілей у межах чинної тоді стратегії «Європа-2020», встановлювалася залежність між наданням коштів з фондів ЄС і виконанням країнами зобов'язань щодо скорочення бюджетного дефіциту й державного боргу. Водночас зберігалися лише дві цілі регіональної політики: інвестиції в зростання зайнятості та європейське територіальне співробітництво.

З 2014 р. виділяється не дві, а три, як раніше, групи регіонів для розподілу асигнувань зі структурних фондів ЄС. Найбільший обсяг фінансування за напрямом «Інвестиції для зростання та зайнятості» призначений для *найменш розвинених регіонів* (ВВП на одиницю населення нижче 75% від середнього у ЄС). Таких регіонів (рівень NUTS 2) було 71 з населенням 128 млн осіб. Для них передбачалися річні асигнування у розмірі понад 200 євро на мешканця. Регіонів *перехідного типу* (ВВП на одиницю населення 75-90 % від середнього) було виділено 51 з населенням 68 млн осіб і їм передбачено асигнування у розмірі близько 75 євро на мешканця. До більш розвинених регіонів було віднесено 151 територію з населенням 307 млн осіб. Асигнування для них не перевищували 25 євро на жителя⁶⁷.

Для України важливо використати досвід європейських країн із застосування стратегії та механізмів, спрямованих на компенсацію впливу негативних умов гірських місцевостей через субсидювання виробництва, інвестиційну допомогу, надання компенсацій виробникам, фінансове вирівнювання.

На сьогодні гірська політика в Україні націлена не на стимулювання економічного розвитку гірських територій і створення робочих місць, а на

⁶⁶ Малаховський Ю. В. Зазнач. твір.

⁶⁷ Поліщук Л. С. Зазнач. твір.

пільги мешканцям гірських населених пунктів, включаючи підвищення посадових ставок (постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах» від 11 серпня 1995 р. №648), що destимулює інвесторів. Шляхом для розв'язання такого завдання, як уже зазначалося, слід розглядати запровадження на гірських територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності, з допомогою якого стимулюватиметься залучення інвестицій у пріоритетні види економічної діяльності. Відповідний законопроект наводився вище.

Водночас, необхідно змінювати чинну в Україні систему бюджетного вирівнювання. За наявних підходів вона не забезпечує вирівнювання якості й доступності основних публічних послуг мешканцям низькодохідних у бюджетному аспекті територіальних громад гірських місцевостей.

Загалом слід зазначити таке:

- Європейський досвід засвідчує необхідність розроблення й реалізації цільової політики розвитку гірських територій України, в основі якої вбачається їх економічна підтримка, підвищення конкурентоспроможності, запобігання депопуляції, збереження екологічної функції та етнокультурної спадщини гір.

- Напрями підтримки гірських територій можуть включати:

адміністративну політику, яка забезпечуватиме спеціальний статус адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у гірських місцевостях з особливими підходами до фінансового вирівнювання, інвестиційної діяльності тощо; *територіальне планування* й формування адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням гірської специфіки; *фінансово-бюджетне вирівнювання*, яке б надавало економічно проблемним територіям у гірських регіонах можливості для забезпечення умов життєдіяльності місцевого населення на рівні не гіршому, ніж в середньому у країні; *цільові програми сприяння* розвитку сфер і видів діяльності, які мають особливе значення для гірських районів; *реалізацію інфраструктурних програм*, що сприятимуть згладжуванню проблем транспортно-комунікативної доступності у гірських місцевостях. Зазначені напрями мають знайти інституційне втілення й підтримуватися на усіх управлінських рівнях.

- Реалізація напрямів підтримки гірських територій буде ефективнішою за використання адаптованих до умов України практик, апробованих країнами Європи. Серед них: покращення транспортної, соціальної, комунальної інфраструктури гірських регіонів; розроблення концепцій і програм розвитку гірських територій і державна підтримка реалізації передбачених ними проєктів; створення фондів підтримки гірських територій; надання дотацій сільськогосподарським виробникам у гірських місцевостях і сприяння їх кооперації; підтримка розвитку сфери туризму, курортів, народних промислів і ремесел; сприяння створенню в гірських місцевостях робочих місць у видах економічної діяльності, які

не чинять екодеструктивного впливу, орієнтуючись на сферу малого й середнього бізнесу; урахування у механізмах фінансового вирівнювання специфіки гірських територій тощо.

- Сприяти розвитку гірських територій України може активізація можливостей використання програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства, які охоплюють територію гірського Карпатського регіону України.

- Важливими для України є участь у підготовці макрорегіональної стратегії ЄС для Карпатського регіону та просування спільних проєктів з країнами та регіонами, які є учасниками чинної Дунайської стратегії.

Розділ II.

Стале природокористування у гірському регіоні

2.1. Природно-ресурсний потенціал і природний капітал у парадигмі сталого розвитку Карпатського регіону України

Щодо сутності поняття природно-ресурсного потенціалу (ПРП) існують різні погляди. На думку В. Руденка, природно-ресурсний потенціал території характеризується сукупною продуктивністю її природних ресурсів як засобів виробництва та предметів споживання, характеристики яких виражаються у їхній споживчій вартості. Водночас розрізняється сучасна і потенційна продуктивність природних ресурсів. Потенційна продуктивність природних ресурсів характеризує максимально можливу ефективність використання їх в господарстві, яка теоретично може бути досягнута вже на сучасному етапі розвитку продуктивних сил держави, але за умови оптимальної відповідності фактичної структури природокористування історично сформованій специфіці місцевих природно-економічних, соціальних та інших умов⁶⁸.

В інших дослідженнях під природно-ресурсним потенціалом розуміють сукупність природних ресурсів і природних умов, які розташовані у певних географічних межах, що забезпечують задоволення економічних, екологічних, соціальних, культурно-оздоровчих та естетичних потреб людини і суспільства⁶⁹.

Водночас увага акцентується на тому, що природно-ресурсний потенціал залежить не тільки від натуральних запасів ресурсів, але і є функцією соціально-господарської системи, у якій вони перебувають і яка визначає можливості та місцеві ефекти їх використання⁷⁰.

Аналіз показує, що природно-ресурсний потенціал Карпатського регіону України у всі історичні періоди мав суттєвий вплив на господарське життя місцевого населення⁷¹. Загалом термін «потенціал» (від лат. *potentia* – сила) в економічній теорії має досить широкі аспекти використання і трактується як наявні запаси, засоби, джерела, які можуть бути використані (приведені в дію для досягнення певної мети). Окрім

⁶⁸ Руденко В. П. Географія природно-ресурсно потенціалу України. Львів: Світ, 1993. С. 112.

⁶⁹ Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін. К.: РПС України, 1999. С. 86.

⁷⁰ Данилишин Б. М., Шостак Л. Б. Устойчивое развитие в системе природно-ресурсных ограничений. К.: СОПС Украины НАНУ, 1999. С. 51-52.

⁷¹ Жук П. В. Історія, стан та перспективи розвитку природоексплуатуючих галузей промисловості у Карпатському регіоні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2012. Вип. 1 (93). С. 213-223.

цього, це інтегровані можливості окремої особи, суспільства загалом (або держави) в певній галузі чи сфері діяльності⁷².

Регіональна економіка, як цілісна система та підсистема національної економіки України, спрямована на вирішення двох груп завдань: забезпечення соціальних функцій відтворення, збереження й примноження природних ресурсів, а також здійснення виробничо-господарських функцій задля раціонального використання природних ресурсів, виробництва промислової продукції, споживчих товарів, надання послуг населенню.

Перший аспект досліджень дає змогу визначати природно-ресурсний потенціал як складову частину національного багатства. Другий аспект досліджень стосується питань, пов'язаних з визначенням перспектив раціонального природокористування. Наведене вище дозволяє визначати природно-ресурсний потенціал як здатність природних ресурсів задовольняти потреби процесу виробництва матеріальних, культурних і духовних благ у вигляді товарів і послуг для забезпечення життєдіяльності людини (людських спільнот) та зростання її / їх добробуту.

Критерієм оцінки природно-ресурсного потенціалу, як правило, розглядають соціально-економічний ефект від ресурсокористування у вигляді кінцевої продукції, отриманої внаслідок господарського використання природних ресурсів чи задоволення особистих потреб людей. Водночас ПРП доцільно розглядати у якості специфічного, природного капіталу, адже його використання також дає можливість отримувати прибуток.

З позицій сталого розвитку, сучасна економіка все більшого значення надає природному капіталу у формуванні національного добробуту. Зокрема, розроблені Світовим банком оцінки добробуту націй включають результати оцінювання трьох компонентів капіталу: вироблених цінностей, природного капіталу і людських ресурсів. Такий підхід ґрунтується на дослідженнях, які представлені в розробках «Моніторинг економічного прогресу»⁷³ та «Стійкість і добробут націй»⁷⁴. Оцінювання природного капіталу при цьому базується на оцінці наявності та ефективності використання сільськогосподарських угідь, пасовищ і сіножатей, лісів всіх категорій продуктивності, природоохоронного фонду (заповідні території, заказники, пам'ятки природи), запасів родовищ металів, мінералів, нафти і природного газу. Водночас природний капітал України, розрахований на базі методики Світового банку, є вкрай низьким, що відображає рівень ефективності використання природно-ресурсного потенціалу України як в економічно

⁷² Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку: монографія у 8 томах. Т. І. Екологічна безпека та природно-ресурсний потенціал / наук. ред. В. С. Кравців. НАН України, Інститут регіональних досліджень. Львів, 2013. С. 41.

⁷³ Seregeldin I. Sustainability and the Wealth of Nations: First Steps in an Ongoing Journey. Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series. Washington D.C.: World Bank, 1996. No.5. P. 25-78.

⁷⁴ World Bank. Monitoring Environmental Progress: A report on Working Progress. Environmentally Sustainable Development. Washington D.C.: World Bank, 1995. 115 p.

відсталих країнах. Самі ж фізичні параметри природних ресурсів України (земельних, мінерально-сировинних, лісових тощо) є досить значними.

Ефективне використання природно-ресурсного потенціалу та розвиток природно-сировинної бази з дотриманням принципів екологічності – чи не головний чинник серед факторів зростання економіки на найближчі роки.

Розгляд місця і ролі природно-ресурсного потенціалу регіону у концептуальній моделі сталого розвитку пропонується автором за схемою, наведеною на рис. 6.

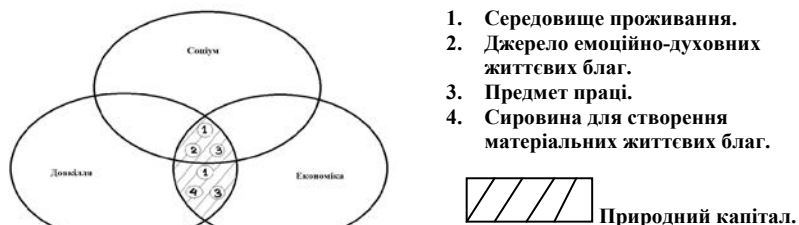


Рис. 6. Роль природно-ресурсного потенціалу у концептуальній моделі сталого розвитку

Джерело: побудовано автором.

Взаємне накладання соціального, екологічного та економічного компонентів сталого розвитку дозволяє визначити сегмент, який фактично характеризує функції довкілля та його ресурсів (природних ресурсів, природно-ресурсного потенціалу) як середовища проживання соціуму, джерела емоційно-духовних життєвих благ, предмета праці та сировини для створення матеріальних життєвих благ.

За ознаками участі у господарському обігу та процесі виробництва як залучені у господарський обіг, так і перспективні для використання природні ресурси цілком правомірно розглядати як природний капітал. Категорія «природний капітал» уперше застосована у документах, прийнятих у червні 1992 р. в Ріо-де-Жанейро на Конференції Організації Об'єднаних Націй, за якими концепція сталого розвитку набула офіційного статусу.

У багатьох дослідженнях серед складових моделі сталого розвитку увага приділялася насамперед екологічному компоненту, що не є дивним з огляду на гострі екологічні, еколого-економічні проблеми, необхідність розв'язання яких і привела до формування концепції сталого розвитку. Не ставлячи під сумнів важливість екологічної складової, у своєму дослідженні автор акцентує увагу на питаннях ролі природно-ресурсного потенціалу у забезпеченні економічного й соціального розвитку, оскільки для гірських регіонів, включаючи Карпатський, питання вирішення

економічних і соціальних проблем є не менш важливим, а увага до цих питань з боку науки і практики далека від достатньої.

Метою політики збереження, відтворення та ефективного використання природних ресурсів Карпатського регіону України слід вбачати: збалансування та оптимізація використання природних ресурсів, відтворення природних екосистем, підтримка їх цілісності, покращення екологічної ситуації для забезпечення гармонійного розвитку і підвищення якості життя населення регіону. З цього випливає, що політика природокористування в регіоні має вирішити двоєдине завдання: забезпечити ефективне використання природно-ресурсного потенціалу з орієнтацією на максимум кінцевих соціальних та економічних ефектів місцевому населенню, водночас не допускаючи негативних екологічних наслідків, зберігаючи природні ресурси для майбутніх поколінь.

Досягнутий рівень освоєння природно-ресурсного потенціалу Карпатського регіону можна відобразити через оцінювання використовуваного природного капіталу. Методологія такого оцінювання на основі методики

Таблиця 7

Оцінка використовуваного природно-ресурсного потенціалу
Карпатського регіону за показниками реалізації продукції, робіт,
послуг, млн грн

Сфери економічної діяльності	Закарпатська обл.	Івано-Франківська обл.	Львівська обл.	Чернівецька обл.	Разом
Добувна промисловість	98,9	898,6	1200,0	35,6	2233,1
Переробна промисловість, в-во та розподілення електроенергії, газу та води	878,0	3897,9	14639,3	589,3	20004,5
Сільське господарство	2153,0	1988,3	4181,4	2129,1	10451,8
Лісове господарство	199,2	215,9	334,6	199,9	949,6
Рекреаційна сфера	301,6	229,7	1644,0	31,7	2207,0
Рибальство, рибництво, будівництво водних споруд	7,5	27,0	9,1	100,5	144,1
Разом	3638,2	7257,4	22008,4	3086,1	35990,1

Джерело: складено та розраховано автором з використанням даних головних управлінь статистики областей регіону.

Світового Банку у науковій літературі пропонується⁷⁵. Вона дозволяє продемонструвати безпосередні економічні ефекти від використання природних ресурсів регіону за вартістю отриманої первинної продукції сільського господарства, доходів від реалізації деревини та інших продуктів лісу, видобутої мінеральної сировини, доходів рекреаційної галузі тощо. Результати такого оцінювання, проведеного на основі даних за 2010 р., відображені у табл. 7.

На погляд автора, більш об'єктивною буде економічне оцінювання використовуваного природного капіталу через показники валової доданої вартості у природоексплуатуючих видах економічної діяльності. Результати такого оцінювання відображено у табл. 8.

Таблиця 8
Оцінка використовуваного природно-ресурсного потенціалу
Карпатського регіону за показником валової доданої вартості, млн
грн*

Сфери економічної діяльності	Закарпатська обл.	Івано-Франківська обл.	Львівська обл.	Чернівецька обл.	Всього
Сільське господарство, мисливство, лісове госп.	1656	1788	3104	1488	7976
Добувна промисловість	48	952	707	17	1724
Переробна промисл.**	219	1125	2415	95	3854
В-во та розподілення електроенергії, газу та води***	31	37	895	78	1041
Рекреаційна сфера	175	140	820	32	1167
Рибальство, рибництво	2	2	9	2	15
Разом	2131	4044	7950	1712	15837

Джерело: складено та розраховано автором за даними головних управлінь статистики областей регіону

Примітки: * оцінювання проведено за даними про показники валової доданої вартості за 2009 р.;

** види економічної діяльності, пов'язані з використанням чи переробкою природних ресурсів регіону;

*** без урахування виробництва електроенергії з використанням палива, завезеного з інших регіонів, а також розподілення електроенергії та газу.

Водночас загальні показники економічного оцінювання природно-ресурсного потенціалу регіону значно перевищують значення

⁷⁵ Данилишин Б. М., Шостак Л. Б. Устойчивое развитие в системе природно-ресурсных ограничений. С. 135-136.

використовуваного потенціалу. Зокрема, природно-ресурсний потенціал за балансовими запасами вуглеводневої сировини оцінювався у сумі понад 2 трлн грн (табл. 9).

Таблиця 9
Економічна оцінка природно-ресурсного потенціалу Карпатського регіону України за методологією Світового банку (вуглеводнева сировина), 2010 р.

Вид сировини	К-сть родовищ	Родовищ, що розробл.	Одиниця виміру	Балансові запаси	Середня світова ціна	Оцінка
Нафта, газовий конденсат	53	49	млн. т	52,935	110 дол. США / барель (800 дол./т)*	338,4 млрд грн
Природний газ	96	69	млрд м ³	123,9	400 дол/ тис. м ³	396,0 млрд грн
Кам'яне вугілля	32	9	млн. т	1119,1	150 дол./т	1340,7 млрд грн
Разом						2075,1 млрд грн

Джерело: розраховано автором.

Загалом з використанням природно-ресурсного потенціалу було пов'язане формування 21,3% сумарної валової доданої вартості та праця 25,9% зайнятих за усіма видами економічної діяльності, що ведуться у Карпатському регіоні України (табл. 10).

Таблиця 10
Природоексплуатуючі види економічної діяльності в економіці регіону

Область	Валова додана вартість, %	Чисельність зайнятих, %
Закарпатська	17,7	26,5
Івано-Франківська	25,8	32,0
Львівська	23,6	22,0
Чернівецька	20,8	28,6
Усього	21,3	25,9

Джерело: розраховано автором.

Необхідно зазначити, що наявні у регіоні резерви невикористовуваних запасів природних ресурсів є значними, що забезпечує можливості нарощування економічних результатів природокористування, вирішення на цій основі гострих соціальних проблем регіонального розвитку. Слід також визнати, що навіть обираючи інноваційні моделі перспективного розвитку, такі економічно слаборозвинуті країни, як Україна, не можуть собі дозволити нехтування природно-ресурсними можливостями економічного зростання. Тим більше, що ними не нехтують і економічно благополучні країни. Тому у стратегії регіонального розвитку Карпатського регіону України, який володіє значними резервами освоєння природно-

ресурсного потенціалу, стале природокористування має зайняти одне з чільних місць, розглядаючись при цьому не лише крізь призму збереження природних багатств, але і як важливий чинник забезпечення соціально-економічного розвитку.

На жаль, слід констатувати, що після 1990 р. значення природо-експлуатуючих видів економічної діяльності у господарському розвитку регіону, вирішенні питань зайнятості місцевого населення зменшувалося. Так, тільки за період 2005-2010 рр. чисельність зайнятих у видах економічної діяльності, пов'язаними з використанням мінеральних ресурсів, зменшилася на 17,5 тис. осіб, лісових ресурсів – на 17,9 тис. осіб, водних ресурсів – на 1,6 тис. осіб, зрісши тільки у рекреаційному природокористуванні на 0,4 тис. осіб. Усього зменшення зайнятості населення в Карпатському регіоні України у цих видах економічної діяльності за 5 років становило 24,5%. І у подальшому ця тенденція суттєво не змінювалася.

Звичайно, види діяльності, що орієнтовані на використання природних ресурсів, є інвестиційно місткими. Власне з цієї причиною пов'язане згортання природоексплуатуючих видів економічної діяльності у регіоні. Інвестицій для оновлення основних фондів застарілих виробництв, розширення їх сировинної та виробничої бази вкрай недостатньо. Однак в інтересах не лише регіону, а й держави буде активізація економіки Карпатського регіону, зокрема коштом інвестицій з різних джерел у виробництва, пов'язані з використанням його природно-ресурсного потенціалу.

2.2. Проблеми оцінювання сталого природокористування у гірських регіонах

У документі «Програма дій. Порядок денний на XXI століття» (Agenda-21) визначено основні положення концепції сталого розвитку як стратегічного напрямку подальшого поступу людства. Термін «сталий розвиток» у ньому визначається як розвиток, що задовольняє потреби теперішнього часу, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби⁷⁶.

У класичному вигляді схематична модель сталого розвитку відображається трьома складовими – довкілля, соціум, економіка, які взаємно накладаються. Досягнення сталості базується на дотриманні відповідних принципів розвитку й оцінюється через систему критеріїв, показників та індикаторів. Загалом єдиного уніфікованого й офіційно визнаного набору показників сталого розвитку країн і регіонів не існує. Залежно від їх

⁷⁶ Програма дій «Порядок денний на XXI століття»: Ухвалена конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Саміт «Планета Земля», 1992 р.). 2-ге вид. К.: Інтелсфера, 2000. 360 с.

специфіки використовуються ті чи інші системи показників, які можуть служити для визначення сталості розвитку. Свою специфіку мають, зокрема, гірські території.

Кожен регіон володіє специфічним переліком природних факторів та особливостями їх прояву. Для гірських регіонів притаманні специфічні риси у прояві природних факторів і їх впливі на соціально-економічні складові регіональних суспільних систем. Гірські території нашо́вхуються на непрості виклики в економічному та соціальному зростанні внаслідок складних для розвитку господарства та життєдіяльності населення природних умов і потребують особливої політики регіонального розвитку. Необхідність особливого комплексного підходу до питань сталого розвитку гірських регіонів визнана міжнародним співтовариством, знаходить відображення у законотворчій і практичній діяльності вітчизняних органів державного управління, підтверджена ратифікованими Україною важливими міжнародними документами, зокрема Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат. Таким чином, проблема сталого розвитку гірських територій в Україні неухильно трансформується із наукової у практичну площину та потребує відповідних конструктивних напрацювань щодо шляхів і механізмів її реалізації. Окремі пропозиції за цим напрямом наукових досліджень висвітлювалися раніше^{77, 78, 79}, однак зберігається необхідність визначитися з базисними основами, а також практичним змістом основних інструментів досягнення цілей сталого розвитку гірських територій, зокрема у сфері природокористування.

Гірські регіони України, зокрема Карпатський, є унікальними природними комплексами визначної екологічної цінності, разом з тим, вони являють собою середовище, у якому проживає місцеве населення, природні ресурси котрого споконвіку служили джерелом забезпечення його життєвих потреб. На жаль, низка особливостей гірських регіонів зумовлює нижчі соціально-економічні можливості їх розвитку, порівняно з рівнинними, і вимагає особливих підходів до політики сталого регіонального розвитку гірських територій, включаючи політику природокористування.

Такі особливості вимагають дотримання низки як загальних, так і специфічних принципів у природокористуванні в гірських регіонах. Вони впливають зі змісту розділу 13 (Сталий розвиток гірських регіонів) Декларації щодо довкілля та розвитку («Порядок денний на 21 сторіччя») і конкретизова-

⁷⁷ Управління розвитком гірських територій: зарубіжний досвід / В. С. Кравців, Ю. І. Стадницький, В. В. Демченко, А. М. Дейнека, П. В. Самольотов; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Львів, 2001. 69 с.

⁷⁸ Кравців В. С., Стадницький Ю. І. Гірська політика: міжнародні акти та світовий досвід. Львів: ІРД НАН України. 2005. 50 с.

⁷⁹ Жук П. В. Економічні підйоми у забезпеченні сталого розвитку гірських територій України. *Економіст*. 2011. № 5. С. 37-40.

ні стосовно Карпатського регіону Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат («Карпатська конвенція»), яка ратифікована Україною.

Суть принципів природокористування у гірських регіонах зумовлюється основними завданнями, що стоять перед ними. У Рекомендації 296 (2010) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір» вони сформульовані таким чином – *економічний розвиток є пріоритетом для цих регіонів і вимагає таких дій, які були б сумісні із захистом довкілля і турботою про нього*⁸⁰. Виходячи з цього, основними взаємопов'язаними принципами політики використання природних ресурсів гірського регіону вбачаємо:

- *принцип господарської необхідності* використання природних ресурсів як джерела забезпечення економічного благополуччя місцевого населення;
- *принцип збереження традицій* природокористування у гірському регіоні, котрі формувалися століттями і продемонстрували можливості неконфліктної взаємодії природної та соціоекономічної підсистем;
- *принцип переваг місцевого населення та місцевих громад* у використанні природних ресурсів гірського регіону;
- *принцип збереження природного багатства*, що передбачає використання відновлюваних природних ресурсів гірського регіону на засадах їх відтворення у межах регенеративної здатності природних екосистем;
- *принцип екологічності природокористування*: недопущення у процесі використання природних ресурсів безповоротних чи вкрай загрозливих змін в екосистемах, перевищення їх асиміляційного потенціалу;
- *принцип допустимої еколого-економічної компромісності* наслідків природокористування, що передбачає можливості, у разі отримання суспільно необхідного економічного ефекту, використання окремих видів природних ресурсів (зокрема мінерально-сировинних) без їх прямого відновлення за умови неперевищення допустимих екологічних загроз і забезпечення рекультивації порушеного природного середовища.

Визначення та оцінювання стану та використання природних ресурсів здійснюється через систему критеріїв, які мають відповідати зазначеним вище принципам природокористування у гірських регіонах та об'єктивізуються через показники та індикатори оцінювання.

Частина критеріїв визначення й оцінювання стану та використання природних ресурсів є загальними. До них належать критерії, які мають розкривати насамперед:

- соціально-економічну роль і господарське значення ресурсів;
- вплив використання ресурсів на природні екосистеми та компоненти навколишнього природного середовища;

⁸⁰ Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір. Рекомендація 296 (2010). URL: <http://carpaty.net/?p=4958#more-4958>

- досягнутий рівень і перспективи використання ресурсів у контексті завдань сталого розвитку;
- запаси, рівень вивченості ресурсів;
- пріоритетність і конкурентність напрямків використання ресурсів.

Водночас стан і використання різних видів природних ресурсів характеризують, окрім загальних, також індивідуальні критерії та відповідні їм показники й індикатори. Враховуючи зазначене, показники та індикатори, які забезпечують можливості оцінювання стану та використання природних ресурсів, необхідно визначати окремо для кожного з видів ресурсів – мінерально-сировинних, лісових, земельних, водних і природних рекреаційних.

Практичне застосування критеріїв, показників та індикаторів стану і використання природних ресурсів у процесі їх оцінювання, як правило, потребує встановлення співвідношень фактичних і бажаних (модельних, оптимальних) кількісних і / або якісних значень параметрів ресурсів, вихід за межі котрих засвідчуватиме втрату відповідності засадам сталого розвитку. Автором пропонується використовувати показники та індикатори, які забезпечують можливість моніторингу сталого використання природних ресурсів, а також зроблено спробу встановити їх значення (параметри) сталості, що є вкрай складним заданням, однак без його вирішення важко об'єктивізувати оцінювання відповідності природокористування принципам і критеріям концепції сталого розвитку.

Встановлення нормативних (модельних) значень тих чи інших показників та індикаторів сталого використання природних ресурсів пропонується на основі таких підходів:

- відповідно до значень показників та індикаторів, досягнутих країнами з високими стандартами сталого розвитку, зокрема державами – членами ЄС;
- відповідно до чинних в Україні нормативів і стандартів використання природних ресурсів, якості навколишнього природного середовища;
- за рекомендованими експертними значеннями.

Водночас однією з важливих умов при виборі показників, індикаторів стану та використання природних ресурсів і їх допустимих значень є можливість використання уже застосовуваних у нормативно-правовій, господарській практиці, статистичній звітності показників і врахування наявності джерел необхідної інформації.

Враховуючи глобальний характер завдань сталого розвитку, пропоновані нормативні (модельні, оптимальні) параметри сталості використання природних ресурсів гірського регіону України у своїй основі мають орієнтування на передові світові досягнення, що дозволяє також оцінювати сталість регіонального природокористування у глобальному вимірі. Водночас природно-господарська специфіка кожного регіону

зумовлює потребу застосування як загальних, так і специфічних для кожного конкретного регіону показників та індикаторів сталого використання природних ресурсів.

Загалом проблема вибору індикаторів і розроблення методичних підходів до оцінювання сталого розвитку країн і регіонів поки що не отримала кінцевого розв'язання, хоча в низці досліджень вони пропонуються, зокрема, в обґрунтуванні індексу сталого розвитку *ESI-2005 (Environmental Sustainable Index)*, запропонованого *Yale Centre for Environmental Law and Policy*⁸¹, індексу виконання (дій) щодо навколишнього середовища *Environmental Performance Index EPI – 2006*⁸², системи вимірювання сталого розвитку із застосуванням індексу сталого розвитку як зваженої величини трьох індексів: економічного, екологічного і соціального на основі *ESI-2005*, запропонованої вітчизняними науковцями⁸³ тощо.

У своєму дослідженні запропоновані підходи автор використовував з урахуванням особливостей гірського Карпатського регіону, насамперед його природно-ресурсних факторів.

Характеристика природних ресурсів Карпатського регіону України достатньо змістовно розкрита у підготовленій за участі автора колективній монографії «Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку»⁸⁴, тому додатково зупинятися на цьому не будемо. Зауважу лиш, що за різноманітністю та кількісними показниками природних ресурсів області регіону займають передові позиції в країні (за винятком земельних ресурсів) (табл. 11).

Водночас оцінювання сталого використання природних ресурсів полягає не тільки у визначенні їх достатності та якості для задоволення потреб життєдіяльності населення та господарського розвитку регіону, а й відповідності іншим критеріям.

Методика оцінювання сталого використання природних ресурсів має розкривати можливості для оцінки їх відповідності усім критеріям, що, своєю чергою, ставить питання про оціночні показники й індикатори та алгоритм оцінювання.

⁸¹ Pilot 2005 Environmental Sustainability Index. Yale Centre for Environmental Law and Policy, Yale University, center for International Earth Science Information Network, Columbia University. URL: www.yale.edu/epi.

⁸² Pilot 2006 Environmental Performance Index. Yale Centre for Environmental Law and Policy, Yale University, center for International Earth Science Information Network, Columbia University. URL: www.yale.edu/epi.

⁸³ Згуровський М. З. Сталий розвиток у глобальному і регіональному вимірах. К.: Політехніка НТУУ «КПІ», 2006. 83 с.

⁸⁴ Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку: монографія у 8 томах / НАН України. Інститут регіональних досліджень / наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2013. Том 1. Екологічна безпека та природно-ресурсний потенціал / відп. ред. В. С. Кравців. 2013. 336 с.

Таблиця 11

Оцінка основних компонентів ресурсів навколишнього природного середовища за регіонами України, станом на 2010 р.*

Регіони (області)	Вид ресурсів:								Інтегральна оцінка	
	земельні		водні**		лісові		рекреаційні***			
	оцінка	ранг	оцінка	ранг	оцінка	ранг	оцінка	ранг	оцінка	ранг
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
АР Крим	4,50	10	1,26	20	2,91	14	23,78	1	8,2	2
Вінницька	4,40	13	3,45	12	3,61	11	1,97	14	3,35	14
Волинська	3,30	20	4,00	8	6,55	7	3,5	11	4,33	9
Дніпропетровська	5,30	2	1,03	21	1,85	21	0,84	21	2,25	22
Донецька	4,40	12	1,42	19	1,93	19	4,95	7	3,17	15
Житомирська	4,90	5	3,90	9	10,47	1	1,03	20	5,07	5
Закарпатська	2,10	24	23,01	1	6,93	4	5,67	6	9,42	1
Запорізька	4,50	9	0,84	23	1,13	25	4,62	8	2,77	18
Івано-Франківська	2,30	22	12,26	2	5,99	8	4,05	10	6,15	3
Київська	4,80	6	2,65	13	6,58	5	4,12	9	4,53	7
Кіровоградська	4,10	14	1,42	18	1,7	22	1,3	19	2,13	24
Луганська	4,40	11	2,03	15	3,33	12	0,44	25	2,55	19
Львівська	3,60	17	8,39	3	6,56	6	5,72	5	6,06	4
Миколаївська	4,10	15	0,87	22	1,15	24	2,34	12	2,11	25
Одеська	5,50	1	0,39	24	2,11	18	6,17	4	3,54	12
Полтавська	4,80	7	2,52	14	2,66	16	2,07	13	3,01	17
Рівненська	3,30	21	4,32	6	7,68	2	1,74	16	4,26	10
Сумська	4,00	16	3,84	11	4,32	9	1,44	17	3,4	13
Тернопільська	2,30	23	4,87	5	1,89	20	0,78	22	2,46	21
Харківська	5,20	4	1,97	16	3,93	10	1,4	18	3,12	16
Херсонська	4,70	8	0,19	25	1,43	23	9,98	2	4,07	11
Хмельницька	3,40	19	3,87	10	2,71	15	9,14	3	4,78	6
Черкаська	3,50	18	1,81	17	3,19	13	0,53	24	2,25	23
Чернівецька	1,30	25	5,65	4	2,43	17	0,67	23	2,51	20
Чернігівська	5,30	3	4,03	7	6,96	3	1,75	15	4,51	8
Україна	100,00		100,00		100,00		100,00		100,00	

Джерело: розраховано автором спільно з Колодійчук І. А., Гулич О. І., Пологою В. О.

Примітки: * за відсутності необхідних статистичних даних до розрахунку не включені мінеральні ресурси;

** використано розрахунки⁸⁵;

*** оцінювались з урахуванням площі земель об'єктів природно-заповідного фонду, а також кількості місць у санаторіях і пансіонатах з лікуванням та будинках і пансіонатах відпочинку.

⁸⁵ Руденко Л., Лісовський С. Природно-ресурсний потенціал економічного зростання. Вісник НАН України. 2001. № 4. С. 20-31.

2.3. Методичні прийоми оцінювання сталого природокористування у гірському регіоні

При розробленні методичних прийомів з оцінювання сталого природокористування у гірському Карпатському регіоні України насамперед здійснювалося обґрунтування вибору показників та індикаторів сталого природокористування за видами ресурсів.

Показники та індикатори сталого використання земельних ресурсів.

Земельні ресурси, зокрема ґрунти, належать до виду відновних, однак цикл природного відновлення родючості земель дуже тривалий, що вимагає особливо ощадливого й раціонального підходу до їх використання та зумовлює вибір показників та індикаторів сталого використання земельних ресурсів.

У реалізації ідей сталого розвитку саме екологічно сталому використанню земель належить визначальна роль, чим, зокрема, обумовлена значна увага до відповідних питань з боку таких міжнародних організацій та європейських інституцій, як ООН, Організація з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Європейська комісія (ЄС) та Європейська агенція з навколишнього середовища. Ними розроблені і постійно удосконалюються критерії та індикатори невиснажливого землекористування, відтворення родючості, охорони цілісності й різноманітності ґрунтового покриву, що орієнтуються на збереження екологічної стійкості ґрунтів, попередження розвитку водної ерозії, відтворення родючості ґрунтів в агроекосистемах, оптимізацію біосистеми ґрунтового середовища у процесі сільськогосподарського використання, підтримання соціально-економічних функцій ґрунтів, застосування ефективних нормативно-правових, економічних, організаційних механізмів екологічно сталого землекористування.

Вітчизняні вчені також запропонували низку систем індикаторів сталого розвитку територій різного масштабу (глобального, національного, регіонального, галузевого, окремих населених пунктів). Майже всі вони містять ті чи інші показники, що відображають стан та використання земельних ресурсів, але передусім як базису господарювання. Чимало індикаційних моделей репрезентує рівень сталості розвитку сільськогосподарського землекористування чи торкається лише окремих аспектів сталого використання земель, як, наприклад, система показників для еколого-економічного оцінювання сільськогосподарського землекористування, побудована за критеріями максимізації та компромісу між економічним та екологічним ефектами⁸⁶. Намаганням комплексно оцінити розвиток землекористування в Україні вирізняється індикаційна

⁸⁶ Стадник А. П., Лукіша В. В. Формування критеріїв та показників для еколого-економічного оцінювання сільськогосподарського землекористування. *Агроекологічний журнал*. 2001. № 3. С. 5-12.

модель, розроблена групою вчених під керівництвом А. Тихонова⁸⁷. Запропоновані ними показники, представлені за трьома напрямками – економічним, екологічним та соціальним, цілком можна сприймати як базові, стартові під час розроблення системи індикаторів (показників) використання земельних ресурсів гірських територій.

Беручи до уваги, що стале землекористування передбачає як подолання тих чи інших деградаційних проявів у процесі використання земельних ресурсів, так і здатність використовувати їх з найбільшим ефектом для людини, обрані індикатори націлені на припинення руйнування гірських агросистем; збереження та розвиток природної родючості й екологічних функцій земель; розширення територій, пов'язаних з органічним виробництвом; використання земельних ресурсів для формування конкурентного економічного середовища та сфери зайнятості у гірській сільській місцевості.

Показники та індикатори сталого використання земельних та інших природних ресурсів гірського Карпатського регіону України з рекомендованими параметрами значень сталості наведено у таблицях 12-16. У них пропонуються також значення вагових коефіцієнтів показників при розрахунку агрегованого індексу сталого використання кожного з видів ресурсів.

Показники та індикатори сталого використання мінерально-сировинних ресурсів. Пропоновані у наукових розробках і використовувані у практиці оцінювання сталого розвитку системи відповідних показників (індикаторів) не містять окремо виділених показників та індикаторів, які б дозволяли всебічно оцінити використання мінерально-сировинних ресурсів, виходячи з принципів сталого розвитку. Своє часткове відображення вони, як правило, знаходять тільки у показниках економічного розвитку та екологічної безпеки. Прикладами є інтегровані індикатори сталого розвитку, які гармонізовані з головними індикаторами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), середовищні індикатори та індикатори сталого розвитку в програмі Балтик-21⁸⁸, показники сталого розвитку, які застосовані в аналітичному огляді «Аналіз сталого розвитку – глобальний і регіональний контекст», підготовленому Інститутом прикладного системного аналізу Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»⁸⁹. Автор пропонує систему показників та індикаторів, які дозволяють комплексно оцінити використання

⁸⁷ Тихонов А. Г., Гребенюк Н. В., Тихоненко О. В., Феденко В. П., Пряник О. В. Наукові засади сталого розвитку землекористування: індикація соціального стану та індикаційна модель. *Землепорядкування*. 2003. № 2. С. 8-18.

⁸⁸ Згуровский М. З., Гвишиани А. Д. Глобальное моделирование процессов устойчивого развития в контексте качества и безопасности жизни людей (2005 – 2007/2008 годы). К.: Изд-во «Политехника», 2008. С. 121-144.

⁸⁹ Аналіз сталого розвитку – глобальний і регіональний контексти: У 2 ч. К.: НТУУ «КПІ», 2009. Ч. 2. Україна в індикаторах сталого розвитку. Аналіз – 2009. 200 с.

мінерально-сировинних ресурсів гірського Карпатського регіону, виходячи з принципів та на основі критеріїв сталого розвитку.

Специфіка визначення показників та індикаторів сталого використання мінерально-сировинних ресурсів зумовлюється тим, що практично усі їх види належать до невідновних. Тому застосування щодо мінерально-сировинних ресурсів принципу збереження природного багатства у контексті концепції сталого розвитку суттєво різниться із застосування цього принципу до відновних ресурсів. Визначальним у цьому випадку має бути не використання природних ресурсів у межах регенеративної здатності екосистем, а досягнення якомога раціональнішого, економного використання мінерально-сировинних ресурсів для задоволення необхідних матеріальних потреб населення.

Показники та індикатори сталого використання лісових ресурсів.

Лісові ресурси мають важливу господарську та екостабілізуючу роль в умовах гірського Карпатського регіону. Лісокористування є традиційно важливою сферою регіональної економіки і одним з найважливіших, поряд з сільським господарством, джерел забезпечення матеріальних потреб місцевого населення. Водночас ліси Карпат – регіону України з найбільшою кількістю атмосферних опадів, відіграють вкрай важливу кліматорегулюючу та екологічну, ландшафтостабілізуючу, протиерозійну роль. Раціональне господарське використання, збереження, відтворення лісів Карпат значною мірою є запорукою сталого розвитку регіону.

Зважаючи на прагнення України до інтеграції з ЄС, узгодження і гармонізації із загальноєвропейськими нормами потребує не тільки національне лісове законодавство, а й методи оцінювання тенденцій у сфері лісокористування. Визначені на міжнародному рівні методи для оцінки сталого розвитку лісового господарства – показники (критерії) та відповідні їм індикатори – є ефективним інструментом поліпшення управління лісами, засобом практичної реалізації положень концепції сталого лісокористування. Враховуючи цілий спектр актуальних як для ЄС, так і для України, екологічних, економічних та соціальних питань, пов'язаних із забезпеченням сталого ведення лісового господарства, у ролі базового пропонується розглядати перелік показників та індикаторів, затверджених під час «Гельсінського процесу» (серія міжнародних конференцій міністрів лісового господарства із захисту лісів Європи та зустрічей на експертному рівні (Страсбург, 1990 р.; Гельсінки, 1993 р.; Женева, 1994 р.; Анталія, 1995 р.; Лісабон, 1998 р.). Система показників та індикаторів сталого використання лісових ресурсів має також відповідати основним принципам і положенням концепції сталого розвитку лісового господарства України, її соціально-економічним, природно-кліматичним і регіональним особливостям.

Показники та індикатори сталого використання водних ресурсів.

Показники сталого використання водних ресурсів частково відображені у наявних наукових і практичних розробках з оцінювання сталого розвитку

територій. Вони демонструють рівень водозабезпеченості, використання запасів водних ресурсів, дотримання екологічних і санітарних стандартів поверхневих та підземних вод. Однак водночас економічне значення водокористування, його вплив на соціальний розвиток територій у показниках не представлено й, відповідно, залишається поза оцінюванням. Автором пропонується система показників та індикаторів, які надають можливість ширше оцінити роль використання водних ресурсів у забезпеченні сталого розвитку регіону з врахуванням регіональної специфіки водокористування.

Водні ресурси в умовах гірського Карпатського регіону та їх використання відіграють особливо важливу роль у забезпеченні сталого регіонального розвитку, створюючи умови для господарського освоєння, отримання позитивних економічних, соціальних та екологічних ефектів. З іншого боку, з водними ресурсами регіону пов'язані негативні наслідки водної стихії, що приносять великі за обсягами економічні втрати.

Показники та індикатори сталого використання природних рекреаційних ресурсів. Рекреаційне природокористування є одним з найважливіших факторів у досягненні цілей сталого розвитку гірських регіонів. Господарське використання природних рекреаційних ресурсів гір (естетичних, кліматично-оздоровчих, туристичних, гірськолижних тощо) забезпечує розвиток сфери зайнятості місцевого населення, можливості працевлаштування місцевих мешканців та отримання необхідних для проживання доходів без виїзду з метою працевлаштування за межі гірських регіонів. Водночас використання природних рекреаційних ресурсів несе додаткові екологічні загрози, потребує належної інфраструктурної підготовки територій.

Зважаючи на те, що в проєкті Концепції переходу України до сталого розвитку одним з пріоритетних напрямів регіональної політики сталого розвитку визнано розвиток курортно-рекреаційної сфери і туризму у Карпатах, Причорномор'ї, Криму та північно-західній частині Українського Полісся⁹⁰, у методику оцінювання сталого розвитку введено окремі показники та індикатори сталості рекреаційного природокористування. У розроблюваних дотепер методичних підходах до оцінювання сталості розвитку території такі показники прямо не фігурували, зазвичай вони входили до складу інших: використання земель, інтегральний підхід до планування і управління (землі рекреаційного, курортного, природоохоронного призначення та історико-культурної спадщини, землі природно-заповідного фонду), лісове господарство (доступність лісів для рекреації, частка рекреаційних лісів у їх загальній площі), захист і поліпшення здоров'я людей (об'єкти санаторно-курортного оздоровлення, рекреації, туризму), якість життя людей (розширення територій для рекреації і туризму, зелених зон), розвиток туризму (частка туризму у ВВП, кількість нічліжних місць, кількість працівників у секторі туризму).

⁹⁰ Концепція переходу України до сталого розвитку. *Вісник НАН України*. 2007. № 2. С. 15-44.

Методичні підходи до інтегрального оцінювання індексу сталого використання природних ресурсів гірського регіону України. Методичні підходи до інтегрального оцінювання рівня (індексу) сталого використання природних ресурсів регіону базуються на визначенні відхилень реальних значень показників та індикаторів від нормативних (оптимальних) значень сталості та їх приведенні до єдиного інтегрального виразу через вагові коефіцієнти впливу кожного з показників та індикаторів на сумарну оцінку сталості використання природних ресурсів регіону.

Водночас експертним шляхом виділено вагові коефіцієнти ролі окремих видів природних ресурсів (Кр) у забезпеченні сталості використання природно-ресурсного потенціалу гірського Карпатського регіону України (табл. 12).

Таблиця 12

Вагові коефіцієнти інтегрального оцінювання індексу сталого використання природно-ресурсного потенціалу Карпатського регіону України

№ з / п	Види природних ресурсів	Рекомендовані вагові коефіцієнти, Кр
	Земельні	0,3
	Водні	0,15
	Лісові	0,35
	Мінерально-сировинні	0,05
	Рекреаційні	0,15

Джерело: розроблено автором.

Для встановлення значень вагових коефіцієнтів використано матрицю, наведену у табл. 13.

Таблиця 13

Матриця визначення вагових коефіцієнтів видів природних ресурсів у сумарному природно-ресурсному потенціалі сталого розвитку регіону

№ з / п	Види природних ресурсів	Рейтингова оцінка екологічного значення	Рейтингова оцінка участі у забезпеченні соціально-економічних потреб населення	Сума рейтингових оцінок
	Земельні	3	1	4
	Водні	2	5	7
	Лісові	1	2	3
	Мінерально-сировинні	5	4	9
	Рекреаційні	4	3	7

Джерело: розроблено автором.

Рекомендовані вагові коефіцієнти визначаються за формулою:

$$K_{pi} = 1/10(10 - C_i) : 2, \quad (1)$$

де: K_i – ваговий коефіцієнт інтегрального оцінювання індексу сталого використання i -ої складової природно-ресурсного потенціалу (i -го виду ресурсів);

10 – можлива сума рейтингових балів для i -го виду ресурсів;

C_i – отримана сума рейтингових балів i -го виду ресурсів;

2 – кількість складових оцінки.

Інтегральний індекс сталого використання природних ресурсів регіону визначається за формулою:

$$I_{cn} = I_{cz} \times K_z + I_{cv} \times K_v + I_{cl} \times K_l + I_{cm} \times K_m + I_{cr} \times K_r, \quad (2)$$

де: I_{cn} – інтегральний індекс сталого використання природних ресурсів (сталого природокористування);

I_{cz} , I_{cv} , I_{cl} , I_{cm} , I_{cr} – відповідно індекси сталого використання земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних, рекреаційних ресурсів;

K_z , K_v , K_l , K_m , K_r – вагові коефіцієнти земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних, рекреаційних ресурсів при інтегральному оцінюванні.

Індекси сталого використання окремих видів природних ресурсів визначаються за формулою:

$$I_{ci} = P_{ni} \times K_n, \quad (3)$$

де: I_{ci} – індекс сталого використання i -го виду природних ресурсів;

P_{ni} – рівень відповідності нормативному значенню i -го показника.

K_n – ваговий коефіцієнт цього показника.

Показник P_{ni} при цьому встановлюється за формулою:

$$P_n = \Phi_n : H_n, \quad (4)$$

де: Φ_n – фактичне значення показника;

H_n – нормативне значення показника.

До розрахунку беруться негативні відхилення від нормативних значень показників. При позитивному відхиленні (P_n більше 1,0), значення береться як 1,0.

Керуючись принципом Парето, отримане інтегральне значення індексу сталого використання природних ресурсів гірського регіону у межах 0,8 – 1,0 може свідчити про дотримання загалом принципів сталого природокористування у регіоні.

Обрані показники та індикатори сталого використання основних видів природних ресурсів гірського Карпатського регіону України і пропонувані параметри значень їх сталого використання наведені у табл. 14-18.

Таблиця 14

Показники, індикатори сталого використання земельних ресурсів
та їх параметри

Принципи сталого викори- стання природних ресурсів	Критерії	Показники та індикатори	Порядок визначення	Пара- метри зна- чень стало- сті	Ваго- вий коєфі- цієнт показ- ника, Кп
1	2	3	4	5	6
I. Забезпечення потреб економічного та соціального розвитку	1.1. Забезпечення потреб суб'єктів економічної діяльності та громадян у земельних ресурсах	1.1.1. Забезпеченість сільгосп-угіддями	Площа земель сільськогосподарського призначення / чисельність населення	0,3 га і більше	0,04
	1.2. Використання земельних ресурсів для формування конкурентного економічного середовища та сфери зайнятості у регіоні	1.2.1. Продуктивність сільськогосподарського виробництва	Валова продукція сільськогосподарства на 1 га сільськогосподарських угідь	3500 гр н.	0,01
		1.2.2. Частка сільського господарства та агропереробних виробництв у загальному виробництві продукції та послуг у регіоні	Валова додана вартість сільського господарства та агропереробних виробництв / загальний обсяг валової доданої вартості в регіоні	20% і більше	0,05
		1.2.3. Рівень зайнятості населення у сільському господарстві та агропереробних виробництвах	Чисельність зайнятих у сільському господарстві та агропереробних виробництвах / загальна чисельність економічно активного населення	25% і більше	0,05
	1.3. Реалізація перспективних напрямів ефективного землекористування	1.3.1. Частка сільськогосподарських угідь під органічним землеробством	Площа сільгоспугідь під органічним землеробством / загальна площа сільгоспугідь	10% і більше	0,025
		1.3.2. Частка органічної продукції в загальному обсязі валової продукції сільського господарства	Валова продукція органічного землеробства / загальна валова продукція сільського господарства	10% і більше	0,025

Продовження табл. 14

1	2	3	4	5	6
2. Збереження та розвиток регіональних традицій землекористування	2.1. Збереження видів і способів господарської діяльності, пов'язаних із землекористуванням	2.1.1. Збереженість конкурентних у сучасних умовах традиційних для регіону видів господарської діяльності, пов'язаної із землекористуванням	Експертний	100%	0,05
3. Забезпечення переваг місцевого населення та місцевих громад у використанні земельних ресурсів регіону	3.1. Пріоритетне отримання економічних і соціальних ефектів землекористування місцевим населенням	3.1.1. Частка місцевих (проживають, мають юридичну адресу в регіоні) землекористувачів у їх загальній кількості	Кількість місцевих землекористувачів / загальна кількість землекористувачів	90% і більше	0,05
4. Збереження природного багатства	4.1. Оптимальна структура землекористування	4.1.1. Сільськогосподарська освоєність регіону	Площа земель сільськогосподарського призначення / площа земельного фонду	36%	0,025
		4.1.2. Розораність території	Площа ріллі / площа земельного фонду	26 %	0,025
		4.1.3. Частка заповідних територій у земельному фонді регіону	Площа заповідних територій / загальна площа земельного фонду	10% і більше	0,025
		4.1.4. Відсутність порушень та не рекультивованих земель	Площа земель, що вибули з господарського використання внаслідок порушення та забруднення / загальна площа земельного фонду	0%	0,025
	4.2. Збереження та розвиток природної родючості й екологічних функцій земель	4.2.1. Внесення органічних добрив на 1 га сільгоспугідь	Обсяги внесення органічних добрив / площа сільськогосподарських угідь	Не менше 10 т	0,05
		4.2.2. Внесення мінеральних добрив на 1 га сільгоспугідь	Обсяги внесення мінеральних добрив / площа сільськогосподарських угідь	0,25 т діючої речовини	0,05

Продовження табл. 14

1	2	3	4	5	6
		4.2.3. Збереження ґрунтового покриття та припинення розорювання крутосхилів	Площа земель на схилах понад 5°, що розорюються / загальна площа сільгоспугідь на схилах понад 5°	0%	0,15
5. Екологічність землекористування	5.1. Недопущення деградації земель та ґрунтів	5.1.1. Частка еродованих земель	Площа земель, підданих водній і вітровій ерозії / загальна площа земельного фонду	До 5%	0,1
		5.1.2. Приріст еродованих земель	Річний показник збільшення площі еродованих земель	Відсутні	0,1
	5.2. Якісний стан ґрунтів	5.2.1. Вміст гумусу в ґрунтах	% гумусу	2% і більше	0,05
		5.2.2. Недопущення хімічного, радіологічного забруднення земель	Площа хімічно, радіологічно забруднених земель / загальна площа земельного фонду	0%	0,05
6. Неперевиконання меж допустимого еколого-економічного компромісу використання земельних ресурсів	6.1. Недопущення конфліктності у використанні земельних ресурсів	6.1.1. Недопущення аварійних забруднень земель	Площа аварійно забруднених ділянок / загальна площа земельного фонду	0%	0,025
		6.1.2. Уникнення міжгалузевих, соціальних, екологічних конфліктних ситуацій, пов'язаних із землекористуванням	Наявність конфліктних ситуацій	Відсутні	0,025

Джерело: розроблено автором спільно з Колодійчук І. А.

Примітки: * види економічної діяльності за КВЕД 2005: рослинництво (01.1), тваринництво (01.2), змішане сільське господарство (01.3), надання послуг у рослинництві і тваринництві (01.4), виробництво м'яса та м'ясних продуктів (15.1), перероблення та консервування овочів і фруктів (15.3), виробництво молочних продуктів (15.5), виробництво виноградних вин (15.93), виробництво шкіри (19.1).

Зауважу, що розроблені за участі автора методичні рекомендації «Показники, індикатори та методичні прийоми оцінки використання природно-ресурсного потенціалу гірських територій України на засадах сталого розвитку» отримали схвалення Міністерства екології та природних ресурсів України (лист Міністерства екології та природних ресурсів України №7626/11/10-13 від 29.04.2013 р.) На їх базі було здійснено оцінювання та визначено індекси сталого природокористування у Карпатському регіоні України, що висвітлюється нижче.

Таблиця 15

Показники, індикатори сталого використання мінерально-сировинних ресурсів та їх параметри

Принципи сталого використання природних ресурсів	Критерії	Показники та індикатори	Порядок визначення	Параметри значень сталості	Ваговий коефіцієнт показника, Кп
1	2	3	4	5	6
I. Забезпечення потреб економічного та соціального розвитку	1.1. Реалізація наявних можливостей ефективного господарського використання мінерально-сировинних ресурсів	1.1.1. Рівень реалізації перспективних можливостей ефективного господарського використання ресурсів надр	Кількість використовуваних родовищ мінерально-сировинних ресурсів з економічно виправданою та екологічно обґрунтованою можливістю розробки /загальна кількість таких родовищ	80% і більше	0,05
	1.2. Рівень використання потенціалу мінерально-сировинних ресурсів для формування економічного середовища та розвитку сфери зайнятості в регіоні	1.2.1. Співвідношення фактичних і потенційно можливих обсягів продукції, робіт і послуг у видах економічної діяльності, що безпосередньо використовують мінерально-сировинні ресурси в регіоні	Фактичний обсяг продукції, робіт і послуг за відповідними видами економічної діяльності*/ потенційно можливий	80 % і більше	0,1
		1.2.2. Співвідношення фактичної та потенційно можливої чисельності працівників за видами економічної діяльності, що безпосередньо використовують мінерально-сировинні ресурси	Фактична чисельність зайнятих у вказаних вище видах економічної діяльності*/ потенційно можлива	80% і більше	0,1

Продовження табл. 15

1	2	3	4	5	6
2. Збереження та розвиток регіональних традицій використання ресурсів надр	2.1. Збереження потенційно конкурентоспроможних видів господарської діяльності, пов'язаних з надрокористуванням	2.1.1. Збереженість традиційних видів та способів надрокористування, конкурентних у сучасних умовах	Експертний	100%	0,05
3. Забезпечення перераху місцевих населення у надрокористуванні	3.1. Пріоритетне отримання економічних і соціальних ефектів надрокористування місцевим населенням	3.1.1. Частка місцевих надрокористувачів, що отримали дозволи на спеціальне використання надр у регіоні, в їх загальній кількості	Кількість надрокористувачів, що мають юридичну адресу регіону / усього надрокористувачів у регіоні	80% і більше	0,05
		3.1.2. Частка місцевих надрокористувачів у загальному обсязі виробництва продукції та послуг у видах економічної діяльності, що безпосередньо використовують мінерально-сировинні ресурси регіону	Обсяг реалізованої продукції та послуг місцевими надрокористувачами / загальний обсяг реалізованої продукції та послуг за видами економічної діяльності, що безпосередньо використовують мінерально-сировинні ресурси в регіоні	80% і більше	0,05
4. Збереження природного багатства	4.1. Рациональне використання ресурсів надр	4.1.1. Невиснажливе надрокористування, орієнтоване на забезпечення поточних і перспективних потреб у мінерально-сировинних ресурсах	Приріст запасів мінерально-сировинних ресурсів / погашення запасів	100% і більше	0,2
5. Екологічність надрокористування	5.1. Недопущення забруднення навколишнього природного середовища підприємствами добувної галузі	5.1.1. Відсутність забруднених та недостатньо очищених зворотних вод у загальному водовідведенні підприємств добувної галузі в регіоні	Обсяг скидання підприємствами добувної галузі забруднених та недостатньо очищених зворотних вод / загальний обсяг водовідведення у поверхневі водні об'єкти підприємств добувної галузі	0%**	0,1

Продовження табл. 15

1	2	3	4	5	6
		5.1.2. Відсутність понадлімітних викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря в загальному обсязі викидів у атмосферне повітря підприємств добувної галузі	Обсяг понадлімітних викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря підприємствами добувної галузі / загальний обсяг їх викидів	0 %**	0,05
	5.2. Повнота використання відходів добувної галузі та рекультивація земель	5.2.1. Частка відходів добувної галузі, що переробляється	Річний обсяг переробки (повторного використання) чи утилізації відходів підприємств добувної галузі / річний обсяг утворення відходів добувної галузі	100 %	0,05
		5.2.2. Частка рекультивованих земель підприємствами добувної галузі	Річна площа рекультивованих земель підприємствами добувної галузі / річна площа земель, відпрацьованих внаслідок гірничих робіт	100%	0,1
6. Неперевищення меж допустимої еколого-економічної компромісності надкористування	6.1. Рациональність надкористування	6.1.1. Дотримання передбачених законодавством про надра вимог щодо порядку проведення, технології й обсягів гірничих робіт	Кількість підприємств добувної галузі, що порушують вимоги законодавства про надра / загальна кількість надкористувачів	0%**	0,025
		6.1.2. Уникнення негативного впливу гірничих робіт, що чинить масштабні незворотні зміни у прилеглих природних комплексах	Наявність гірничих розробок, що чинять масштабні незворотні зміни у прилеглих природних комплексах	Відсутні***	0,05

Продовження табл. 15

1	2	3	4	5	6
	6.2. Недопущення конфліктності у використанні надр	6.2.1. Уникнення міжгалузевих, міжтериторіальних та інших конфліктних ситуацій, пов'язаних з надракористуванням	Наявність конфліктних ситуацій	Відсутні***	0,025

Джерело: розроблено автором.

Примітки: * види економічної діяльності за КВЕД 2005: добування паливно-енергетичних корисних копалин (10–12); добування корисних копалин, крім паливно-енергетичних (13–14); виробництво коксу (23.10); виробництво продуктів нафтоперероблення (23.20); виробництво основної хімічної продукції (виробленої на місцевій сировинній базі) (24.1); виробництво скла та виробів зі скла (26.1); виробництво керамічних виробів не для будівництва (26.2); виробництво керамічних плиток та плит (26.3); виробництво цегли, черепиці та інших будівельних виробів з випаленої глини (26.4); виробництво цементу, вапна та гіпсових сумішей (26.5); виробництво виробів з бетону, гіпсу та цементу (26.6); оброблення декоративного та будівельного каменю (26.7); виробництво електроенергії (40.11); виробництво газу (40.21).

** тут і далі за значення більше 0% у процесі визначення індексу сталого використання природних ресурсів рівень відповідності нормативному значенню за даним показником приймається рівним 100%.

*** тут і далі за наявності зазначених негативних явищ рівень відповідності нормативному значенню за цим показником приймається рівним нулю.

Таблиця 16

Показники, індикатори сталого використання лісових ресурсів та їх параметри

Принципи сталого лісокористування	Критерії	Показники та індикатори	Порядок визначення	Параметри значень сталості	Ваговий коефіцієнт показника, Кп
1	2	3	4	5	6
І.Забезпечення потреб економічного та соціального розвитку	І.І. Забезпеченість поточних та перспективних потреб у лісових ресурсах	І.І.1. Забезпеченість лісовими угіддями	Лісопокрита площа / чисельність населення	0,75 га і більше	

Продовження табл. 16

1	2	3	4	5	6
		1.1.2. Забезпеченість запасами деревини	Запаси стиглої деревини / чисельність населення	10 м ³ і більше	
	1.2. Використання лісових ресурсів для формування економічного середовища та розвитку сфери зайнятості в регіоні	1.2.1. Частка продукції та послуг видів економічної діяльності, що безпосередньо використовують лісові ресурси, у загальному обсязі виробництва та послуг в регіоні	Обсяг продукції та послуг за відповідними видами економічної діяльності*/ загальний обсяг продукції та послуг	15% і більше	
		1.2.2. Частка працюючих за видами економічної діяльності, що безпосередньо використовують лісові ресурси, у загальній кількості економічно активного населення	Зайнятих у вказаних вище видах економічної діяльності*/ економічно активне населення	15% і більше	
	1.3. Реалізація перспективних напрямів ефективного господарського використання лісових ресурсів	1.3.1. Ефективність використання первинної лісо-сировини	Обсяг продукції, робіт та послуг лісового господарства / вартість заготовленої деревини	300% і більше	
2. Збереження та розвиток регіональних традицій лісокористування	2.1. Збереження традиційних видів господарської діяльності, пов'язаних з лісокористуванням	2.1.1. Збереженість традиційних видів і способів господарського використання лісових ресурсів, конкурентних у сучасних умовах	Експертний	100%	0,1
3. Забезпечення переваг місцевого населення та місцевих громад у використанні лісових ресурсів регіону	3.1. Пріоритетне отримання економічних, соціальних та екологічних ефектів від лісокористування місцевим населенням	3.1.1. Частка місцевих лісокористувачів, що отримали дозволи на заготівлю деревини в регіоні, у їх загальній кількості	Лісокористувачів, що мають юридичну адресу регіону / всього лісокористувачів	80% і більше	0,05

Продовження табл. 16

1	2	3	4	5	6
		3.1.2. Частка місцевих лісокористувачів у загальному обсязі продукції, робіт та послуг лісового господарства й деревообробки регіону	Обсяг продукції, робіт і послуг лісокористувачів, що мають юридичну адресу регіону / усього обсяг продукції, робіт та послуг за видами економічної діяльності, пов'язаної з лісокористуванням і переробкою лісової сировини*	80% і більше	0,05
4. Збереження природного багатства	4.1. Використання лісових ресурсів у межах регенеративної здатності природних екосистем	4.1.1. Дотримання розрахункової лісосіки	Обсяг розрахункової лісосіки / заготівля ліквідної деревини	Не більше 100%	0,1
		4.1.2. Дотримання норм використання продукції побічного лісового користування	Екологічно допустимі обсяги використання продуктів побічного лісового користування / фактичний обсяг заготівлі продукції побічного лісового користування	Не більше 100%	0,05
	4.2. Лісовідновлення	4.2.1. Відтворення лісів	Площа садіння і висівання лісу / площа рубок головного користування	100% і більше	0,05
		4.2.2. Переведення лісових культур у вкриті лісом землі	Площа переведення лісових культур у вкриті лісом землі / площа рубок головного користування	100 % і більше	0,05
		4.2.3. Відтворюваність запасів деревини	Річний приріст стиглої деревини / річний обсяг лісозаготівель	100 % і більше	0,05
5. Екологічність лісокористування	5.1. Дотримання екологічних правил та технологій лісокористування	5.1.1. Очищення ділянок рубок	Залишок неочищених площ / загальна площа рубок	0%	0,05
		5.1.2. Уникнення та ліквідація наслідків лісових пожеж	Лісова площа, пройдена пожежами / площа земель лісового фонду	0%	0,025

Продовження табл. 16

1	2	3	4	5	6
		5.1.3. Захист лісу від шкідників і хвороб	Площа робіт із захисту лісу від шкідників і хвороб / загальна площа осередків шкідників і хвороб лісу	100%	0,025
		5.1.4. Уникнення шкідливої дії водної ерозії	Площа еродованих земель / площа земель лісового фонду	0 %	0,05
		5.1.5. Уникнення неконтрольованих рубок деревини	Виявлений обсяг незаконних (неконтрольованих) рубок / заготівля ліквідної деревини	0%	0,05
6. Неперевищення меж допустимої еколого-економічної компромісності лісокористування	6.1. Недопущення конфліктності у використанні лісових ресурсів	6.1.1. Уникнення міжгалузевих, соціальних, екологічних конфліктних ситуацій, пов'язаних із лісокористуванням	Наявність конфліктних ситуацій	Відсутні	0,1

Джерело: розроблено автором спільно з Полюгою В. О.

Примітки: * види економічної діяльності за КВЕД 2005: мисливство (01.5), лісове господарство та пов'язані з ним послуги (02), обробка деревини та виробництво виробів з дерева, окрім меблів (20), виробництво меблів (36.1).

Таблиця 17

Показники, індикатори сталого використання водних ресурсів та їх параметри

Принципи сталого використання водних ресурсів	Критерії	Показники та індикатори	Порядок визначення	Параметри значень сталості	Ваговий коефіцієнт показника, Кп
1	2	3	4	5	6
I. Забезпечення потреб економічного та соціального розвитку	1.1. Забезпеченість поточних та перспективних потреб у воді населення та господарства регіону	1.1.1. Забезпеченість ресурсами прісної води	Всього ресурси прісної води /чисельність населення	Понад 10 тис м ³ на одну особу	0,03

Продовження табл. 17

1	2	3	4	5	6
	1.2. Використання потенціалу водних ресурсів для формування економічного середовища та розвитку сфери зайнятості в регіоні				
	1.3. Реалізація перспективних напрямів ефективного господарського використання потенціалу водних ресурсів				
		1.1.2. Обсяг використання води на одиницю населення	Фактичний забір води /чисельність населення	Понад 100 м ³ / рік	0,03
		1.1.3. Використання води на виробничі потреби	Використання свіжої води на виробничі потреби / обсяг реалізованої продукції промисловості	До 2,0 м ³ / 1000 грн	0,03
		1.1.4. Використання води на сільськогосподарські потреби	Використання свіжої води на с / г потреби / валова продукція с / г	До 5,0 м ³ / 1000 грн	0,03
		1.1.5. Використання води на господарсько-питні потреби	Використання свіжої води на господарсько-питні потреби /чисельність населення	30 м ³ на одну особу в рік і більше	0,03
		1.2.1. Частка продукції та послуг видів економічної діяльності, що безпосередньо використовують водні ресурси, у загальному обсязі виробництва та послуг в регіоні	Обсяг продукції та послуг за відповідними видами економічної діяльності* / загальний обсяг продукції та послуг	5% і більше	0,05

Продовження табл. 17

1	2	3	4	5	6
		1.2.2. Частка працівників за видами економічної діяльності, що безпосередньо використовують водні ресурси, у загальній чисельності економічно активного населення	Зайнятих у вказаних вище видах економічної діяльності* / економічно активне населення	5% і більше	0,05
		1.3.1. Рівень використання гідроенергетичного потенціалу водних ресурсів	Встановлена потужність малих ГЕС / економічний потенціал гідроелектроенергетики (з урахуванням екологічних обмежень)	50% і більше	0,05
2. Збереження та розвиток регіональних традицій водокористування	2.1. Збереження традиційних видів господарської діяльності, пов'язаних з водокористуванням	2.1.1. Збереженість традиційних видів та способів господарського використання водних ресурсів, конкурентних у сучасних умовах	Експертний	100%	0,05
3. Забезпечення переваг місцевого населення та місцевих громад у використанні водних ресурсів регіону	3.1. Пріоритетне отримання економічних, соціальних та екологічних ефектів водокористування місцевим населенням	3.1.1. Частка місцевих водокористувачів, що отримали дозволи на спеціальне водокористування в регіоні, у їх загальній кількості	Водокористувачів, що мають юридичну адресу регіону / усього водокористувачів	90% і більше	0,02
		3.1.2. Частка місцевих водокористувачів у загальному обсязі продукції промисловості регіону	Обсяг реалізованої продукції промисловості водокористувачів, що мають юридичну адресу регіону / усього обсяг реалізованої продукції промисловості	90% і більше	0,04

Продовження табл. 17

1	2	3	4	5	6
		3.1.3. Частка місцевих водокористувачів у валовій продукції сільськогосподарства	Продукція сільськогосподарства місцевих жителів та с / г водокористувачів, що мають юридичну адресу регіону / усього продукція с / г	90% і більше	0,04
4. Збереження природного багатства	4.1. Використання водних ресурсів у межах регенеративної здатності природних екосистем	4.1.1. Частка використання експлуатаційних запасів водних ресурсів поверхневого стоку (16% середньобагаторічного стоку)	Забір води з природних водних об'єктів (крім підземних)/експлуатаційні запаси водних ресурсів поверхневого стоку	Не більше 70%	0,05
		4.1.2. Частка використання експлуатаційних запасів підземних вод	Забір води з підземних джерел / експлуатаційні запаси підземних вод	Не більше 90%	0,05
		4.1.3. Частка родовищ підземних вод, об'єми водозабору на котрих перевищують експлуатаційні запаси	Родовищ з перевищенням забору води понад експлуатаційні запаси / усього родовищ що експлуатуються	Відсутні***	0,025
	4.2. Запобігання шкідливої дії води на прилеглі екосистеми	4.2.1. Забезпеченість протипаводковими інженерними спорудами	Протяжність прируслових ділянок, де проведені протипаводкові інженерні роботи / протяжність прируслових ділянок, котрі потребували (потребують) таких робіт	100%	0,025
	4.3. Використання потенційних можливостей збільшення запасів водних ресурсів	4.3.1. Рівень регульованості поверхневого стоку	Об'єм штучних водойм (ставки, водосховища)/середньобагаторічний об'єм поверхневого стоку	10% і більше	0,025
		4.3.2. Використання потенціалу ресурсів підземних вод	Експлуатаційні запаси підземних вод / прогнозні ресурси підземних вод	50% і більше	0,025

Продовження табл. 17

1	2	3	4	5	6
5. Екологічність водокористування	5.1. Недопущення скидів забруднених стічних вод у поверхневі водні та підземні горизонти	5.1.1. Частка забруднених і недостатньо очищених зворотних вод у загальному водовідведенні	Скидання забруднених та недостатньо очищених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти / загальне водовідведення у поверхневі водні об'єкти	0%**	0,1
		5.1.2. Відсоткове відношення обсягу скидів забруднених та недостатньо очищених зворотних вод до середньобаторічного стоку	Скидання забруднених та недостатньо очищених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти / середньобаторічний стік		0,05
		5.1.3. Відсоткове відношення водокористувачів, що порушили умови скиду стічних вод у частині нормативів якості води, до їх загальної кількості	Водокористувачів, що порушили умови скиду стічних вод / усього водокористувачів	0%**	0,025
	5.2. Дотримання стандартів чистоти водного басейну	5.2.1. Частка проб з перевищенням нормативів гранично-допустимих концентрацій шкідливих речовин у водних об'єктах до загальної кількості проб	Кількість проб з перевищенням ГДК / усього проб	0%**	0,05
		5.2.2. Частка водних об'єктів, що не відповідають вимогам (стандартам) щодо якості води для господарсько-питного водопостачання, рибного господарства, харчової промисловості у загальній кількості водних об'єктів, на які поширюються стандарти	Водних об'єктів, що не відповідають стандартам / усього водних об'єктів, що підлягають стандартизації	0%**	0,025

Продовження табл. 17

1	2	3	4	5	6
	5.3. Дотримання вимог що-до прибережних захисних смуг та водохоронних зон річок і водосховищ	5.3.1. Частка водних об'єктів з недотриманням режиму прибережних захисних смуг у загальній кількості водних об'єктів	Водних об'єктів з недотриманням режиму прибережних захисних смуг / загальна кількість водних об'єктів	0%**	0,025
	5.4. Дотримання вимог щодо зон санітарної охорони водних об'єктів	5.4.1. Частка водних об'єктів з недотриманням вимог щодо встановлення та режиму зон санітарної охорони у загальній кількості водних об'єктів, що потребують зон санітарної охорони	Водних об'єктів з недотриманням вимог щодо встановлення та режиму зон санітарної охорони /всього водних об'єктів, що потребують зон санітарної охорони	0%**	0,025
6. Неперевищення меж допустимої еколого-економічної компромісності водокористування	6.1. Недопущення конфліктності у використанні водних ресурсів	6.1.1. Уникнення міжгалузевих, соціальних, екологічних конфліктних ситуацій, пов'язаних із водокористуванням	Наявність конфліктних ситуацій	Відсутні***	0,05

Джерело: розроблено автором.

Примітки: * види економічної діяльності за КВЕД 2005: рибальство (05.01.0), рибництво (05.02.0), виробництво мінеральних вод (15.98.0), виробництво електроенергії ГЕС (40.11.0), збирання, очищення та розподілення води (41.00.0), будівництво водних споруд(45.24.0).

** тут і далі при значенні більше 0% у процесі визначення індексу сталого використання природних ресурсів рівень відповідності нормативному значенню за даним показником приймається рівним 100%.

*** тут і далі за наявності зазначених негативних явищ рівень відповідності нормативному значенню за цим показником приймається рівним нулю.

Таблиця 18

Показники, індикатори сталого використання природних рекреаційних ресурсів та їх параметри

Принципи сталого рекреаційного природокористування	Критерії	Показники та індикатори	Порядок визначення	Параметри значень сталості	Ваговий коефіцієнт показника, Кп
1	2	3	4	5	6
1. Забезпечення потреб економічного та соціального розвитку	1.1. Використання рекреаційних ресурсів для формування економічного середовища та розвитку сфери зайнятості в регіоні	1.1.1. Частка продукції та послуг видів економічної діяльності, що безпосередньо використовують рекреаційні ресурси, у загальному обсязі виробництва та послуг у регіоні	Обсяг продукції та послуг за відповідними видами економічної діяльності* / загальний обсяг продукції та послуг	10% і більше	0,1
		1.1.2. Частка працівників за видами економічної діяльності, що безпосередньо використовують рекреаційні ресурси, у загальній кількості економічно активного населення	Зайнятих у вказаних вище видах економічної діяльності* / економічно активне населення	10% і більше	0,1
	1.2. Реалізація перспективних напрямів ефективного господарського використання рекреаційних ресурсів	1.2.1. Ефективність використання рекреаційних ресурсів	Обсяг продукції, робіт і послуг за відповідними видами економічної діяльності* / чисельність населення	5 тис. грн і більше	0,1
2. Збереження та розвиток регіональних традицій природокористування та етнокультурних особливостей	2.1. Збереження традицій господарювання та етнокультурних особливостей регіону в умовах інтенсифікації рекреаційних потоків	2.1.1. Збереженість традиційних видів та способів господарювання, етнокультурної своєрідності регіону	Експертний	100%	0,1

Продовження табл. 18

1	2	3	4	5	6
3. Забезпечення переваг місцевого населення та місцевих громад у використанні рекреаційних ресурсів регіону	3.1. Пріоритетне отримання економічних, соціальних та екологічних ефектів від рекреаційного природокористування місцевим населенням	3.1.1. Частка місцевих суб'єктів рекреаційного господарювання у їх загальній кількості	Суб'єктів господарювання у рекреаційній галузі, що мають юридичну адресу регіону / усього суб'єктів господарювання у рекреаційній галузі	100%	0,05
		3.1.2. Частка місцевих суб'єктів рекреаційного господарювання у загальному обсязі рекреаційних послуг у регіоні	Обсяг послуг суб'єктів рекреаційного господарювання, що мають юридичну адресу регіону / усього обсяг послуг за видами економічної діяльності, пов'язаної з рекреаційним природокористуванням*	100%	0,05
4. Збереження природного багатства	4.1. Використання рекреаційних ресурсів у межах регенеративної здатності природних екосистем	4.1.1. Недопущення рекреаційних перевантажень регіону	Фактичне рекреаційне навантаження / екологічно обгрунтована рекреаційна місткість регіону	Не більше 100%	0,1
		4.1.2. Відсутність рекреаційної деградації ландшафтів	Рекреаційних центрів з не перевищенням екологічно обгрунтованої рекреаційної місткості / усього рекреаційних центрів	100%	0,05
		4.1.3. Раціональне використання мінеральних вод	Забір лікувальних мінеральних вод / затверджені експлуатаційні запаси мінеральних вод	Не більше 90%	0,05
5. Екологічність рекреаційного природокористування	5.1. Дотримання екологічних норм рекреаційного господарювання	5.1.1. Очищення стічних вод	Обсяг скидів рекреаційними об'єктами забруднених та недостатньо очищених стічних вод / усього обсяг водовідведення рекреаційних об'єктів	0%	0,04

Продовження табл. 18

1	2	3	4	5	6
		5.1.2. Стан водних рекреаційних об'єктів	Кількість водних рекреаційних об'єктів, що відповідають санітарно-гігієнічним нормам / усього водних рекреаційних об'єктів	100%	0,04
		5.1.3. Стан поводження з відходами	Рекреаційних центрів з організованим збором, складуванням чи переробкою відходів / усього рекреаційних центрів	100%	0,04
		5.1.4. Дотримання вимог щодо зон санітарної охорони рекреаційних центрів	Кількість рекреаційних центрів з дотриманням вимог щодо зон санітарної охорони / усього рекреаційних центрів	100%	0,04
		5.1.5. Дотримання стандартів шумового впливу	Рекреаційних центрів із зафіксованими не перевищеннями допустимих значень шумового фону / усього рекреаційних центрів	100%	0,04
6. Неперевищення меж допустимої еколого-економічної компромісності рекреаційного природокористування	6.1. Недопущення конфліктності у використанні рекреаційних ресурсів	6.1.1. Розміщення у рекреаційних зонах та на прилеглих до них територіях екологічно шкідливих об'єктів	Рекреаційних центрів, що не перебувають у зоні шкідливого екологічного впливу виробничих та інфраструктурних об'єктів / усього рекреаційних центрів	100%	0,05
		6.1.2. Уникнення міжгалузевих, соціальних та інших конфліктних ситуацій, пов'язаних з рекреаційним природокористуванням	Рекреаційних центрів з конфліктністю рекреаційного природокористування / усього рекреаційних центрів	Відсутні	0,05

Джерело: розроблено автором спільно з Гулич О. І.

Примітки: * види економічної діяльності за КВЕД 2005: будівництво інших споруд – спортивні та рекреаційні (45.21.6), діяльність готелів (55.1), надання інших місць для тимчасового проживання (55.2), діяльність регулярного електротранспорту, включаючи діяльність фунікулерів, підвісних канатних доріг (60.21.2), діяльність нерегулярного пасажирського транспорту (60.23.0), послуги з організації подорожувань (63.30.0), діяльність санаторно-курортних закладів (85.11.3), діяльність у сфері спорту (92.0), діяльність у сфері відпочинку та розваг (92.7).

2.4. Оцінка сталого використання природних ресурсів Карпатського регіону України

Визначені на основі розроблених методичних прийомів індекси сталого використання кожного з видів природних ресурсів наведені у табл. 19-23. Встановлені для кожного з видів природних ресурсів регіону індекси сталого використання агреговано через вагові коефіцієнти впливу кожного з видів ресурсів на досягнення цілей сталого розвитку й отримано загальний індекс сталого використання природно-ресурсного потенціалу Карпатського регіону України (табл. 24).

Отримане у результаті оцінювання агреговане значення індексу сталого використання природно-ресурсного потенціалу Карпатського регіону України – 0,687 засвідчують його недостатній рівень і демонструють необхідність вжиття заходів за цілою низкою напрямів економічного, соціального, екологічного, інституційного характеру для приведення стану природокористування до сучасних вимог.

Насамперед це стосується приведення у відповідність до засад сталого розвитку масштабів, форм, засобів і механізмів використання мінерально-сировинних ресурсів (ліквідація негативних наслідків діяльності гірничовидобувних і гірничохімічних виробництв, рекультивація порушених земель, переробка, повторне використання, утилізація відходів добувної промисловості, активізація геологорозвідувальних робіт і затвердження нових запасів мінеральної сировини для компенсування видобутої, збільшення економічного ефекту від використання ресурсів надр для регіону та його населення); земельних ресурсів (підвищення економічної ефективності землекористування та вирішення соціальних питань сільських територій, відновлення та підтримка природної родючості ґрунтів, оптимізація структури землекористування, протиерозійні заходи, вирішення питань відведення земель під сучасні полігони твердих побутових відходів і уникнення засмічення й хімічного забруднення земель); водних ресурсів (припинення скидів забруднених стоків і досягнення встановлених стандартів чистоти водного басейну, масштабне проведення протипаводкових заходів та запобігання шкідливому впливу вод, збільшення економічного ефекту від водокористування, зокрема через освоєння гідроенергетичного потенціалу з дотриманням екологічних вимог і кращих світових практик гідротехнічних інженерних рішень, вирішення конфліктних ситуацій у сфері водокористування).

Отримані результати оцінки, на погляд автора, є достатньо повними та достовірними. Водночас слід зазначити, що провести оцінювання за низкою показників, які б дозволили більш глибоко відобразити дотримання принципів і критеріїв сталого природокористування, неможливо через труднощі з отримання необхідних вихідних даних,

Таблиця 19

Показники, індикатори та індекси сталого використання земельних ресурсів

Принципи сталого використання земельних ресурсів	Критерій	Показники та індикатори	Порядок визначення	Параметри значень сталості	Фактичне значення	Індекс сталості	Ваговий коефіцієнт показника, Кп	Зважений індекс сталості
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Забезпечення потреб економічного та соціального розвитку	1.1. Забезпечення потреб суб'єктів економічної діяльності та громадян у земельних ресурсах	1.1.1. Забезпечення сільгоспугіддями	Площа земель сільськогосподарського призначення / чисельність населення	0,3 та і більше	З. – 0,36 Л. – 0,46 Л. – 0,49 Ч. – 0,52 К.Р. – 0,46	З. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000		
	1.2. Використання земельних ресурсів для формування конкурентного економічного середовища та сфери зайнятості у регіоні	1.2.1. Продуктивність сільськогосподарського виробництва 1.2.2. Частка сільськогосподарства в загальному виробництві продукції та послуг у регіоні 1.2.3. Рівень зайнятості населення у сільському господарстві	Валова продукція сільського господарства на 1 га сільськогосподарських угідь Валова додана вартість сільського господарства / валовий регіональний продукт Чисельність зайнятих у сільському господарстві / загальна чисельність економічно активного населення	8500 грн 20% і більше Не більше 25%	З. – 8491,8 Л. – 7233,1 Л. – 5824,4 Ч. – 8285,4 К.Р. – 6978,5 З. – 12,7 Л. – 11,5 Л. – 8,9 Ч. – 18,2 К.Р. – 11,2 З. – 21,3 Л. – 22,9 Л. – 14,8 Ч. – 24,4 К.Р. – 19,3	З. – 0,999 Л. – 0,650 Л. – 0,685 Ч. – 0,975 К.Р. – 0,821 З. – 0,635 Л. – 0,575 Л. – 0,445 Ч. – 0,760 К.Р. – 0,560 З. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,05 0,075 0,075	0,050 0,062 0,042 0,050

Продовження табл. 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	1.3. Реалізація перспективних напрямів ефективного землекористування	1.3.1. Частка сільськогосподарських угідь під органічним землеробством	Площа сільськогосподарських угідь під органічним землеробством / загальна площа сільгоспугідь	10% і більше	К.Р. – 7,0	К.Р. – 0,040	0,025	0,018
		1.3.2. Частка органічної продукції в загальному обсязі валової продукції сільського господарства	Валова продукція органічного землеробства* / загальна валова продукція сільського господарства	10% і більше	К.Р. – 0,4	К.Р. – 0,700	0,025	0,001
2. Збереження та розвиток регіональних традицій землекористування	2.1. Збереження видів та способів господарської діяльності, пов'язаних із землекористуванням	2.1.1. Збереженість конкурентних у сучасних умовах традиційних для регіону видів господарської діяльності, пов'язаної із землекористуванням	Експертний	100%	3 – 60,0 І. – 55,0 ЛІ. – 45,0 Ч. – 45,0 К.Р. – 51,25	3 – 0,600 І. – 0,550 ЛІ. – 0,450 Ч. – 0,450 К.Р. – 0,510		
3. Забезпечення переваг місцевого населення та місцевих громад у використанні земельних ресурсів регіону	3.1. Пріоритетне отримання економічних та соціальних ефектів землекористування місцевим населенням	3.1.1. Частка місцевих (проживають, мають юридичну адресу в регіоні) землекористувачів у їх загальній кількості	Кількість місцевих землекористувачів / загальна кількість землекористувачів	90% і більше	3 – 100,0 І. – 100,0 ЛІ. – 100,0 Ч. – 100,0 К.Р. – 100,0	3 – 1,000 І. – 1,000 ЛІ. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,05	0,025
							0,05	0,050

Продовження табл. 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
4. Збереження природного багатства	4.1. Оптиміальна структура землекористування	4.1.1. Сільськогосподарська освоєність регіону	Площа земель сільськогосподарського призначення / площа земельного фонду	36%	З. – 36 Л. – 46 Л. – 59 Ч. – 60 К.Р. – 51	З. – 1,000 Л. – 0,783 Л. – 0,610 Ч. – 0,600 К.Р. – 0,706	0,075	0,053
		4.1.2. Розораність території	Площа ріллі / площа земельного фонду	26%	З. – 16 Л. – 28 Л. – 36 Ч. – 41 К.Р. – 30,3	З. – 1,000 Л. – 0,928 Л. – 0,722 Ч. – 0,634 К.Р. – 0,858	0,075	0,064
		4.1.3. Частка заповідних територій у земельному фонді регіону	Площа заповідних територій / загальна площа земельного фонду	10% і більше	З. – 13,8 Л. – 15,7 Л. – 6,8 Ч. – 1,4 К.Р. – 9,8	З. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 0,680 Ч. – 0,140 К.Р. – 0,980	0,025	0,025
		4.1.4. Відсутність порушень земель	Площа земель, що вибули з господарського використання внаслідок їх порушення / загальна площа земельного фонду	0%	З. – 0,06 Л. – 0,086 Л. – 0,53 Ч. – 0,06 К.Р. – 0,3	З. – 0,999 Л. – 0,999 Л. – 0,994 Ч. – 0,999 К.Р. – 0,997	0,025	0,025
	4.2. Збереження та розвиток природної родючості й екологічних функцій земель	4.2.1. Внесення органічних добрив на 1 га сільськогосподарських угідь	Обсяги внесення органічних добрив / площа сільськогосподарських угідь	Не менше 10 т	З. – 0,02 Л. – 0,17 Л. – 0,12 Ч. – 0,17 К.Р. – 0,13	З. – 0,002 Л. – 0,017 Л. – 0,012 Ч. – 0,017 К.Р. – 0,013	0,05	0,001
		4.2.2. Внесення мінеральних добрив на 1 га сільськогосподарських угідь	Обсяги внесення мінеральних добрив / площа сільськогосподарських угідь	0,25 т діючої речовини	З. – 0,003 Л. – 0,01 Л. – 0,019 Ч. – 0,018 К.Р. – 0,015	З. – 0,012 Л. – 0,040 Л. – 0,002 Ч. – 0,070 К.Р. – 0,002	0,05	0,0001

Продовження табл. 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
5. Екологічність землекористування	5.1. Недопущення деградації земель та ґрунтів	5.1.1. Частка еродованих земель	Площа земель, підданих водній і вітровій ерозії / площа сільськогосподарських угідь	До 5%	3 – 45,2 Л – 35,4 Л – 22,4 Ч – 59,7 К.Р. – 35,2	3 – 0,111 Л – 0,141 Л – 0,223 Ч – 0,083 К.Р. – 0,142		
	5.2. Якісний стан ґрунтів	5.2.1. Вміст гумусу в ґрунтах	Вміст гумусу в ґрунтах	2% і більше	3 – 1,5 Л – 3,13 Л – 2,48 Ч – 2,3 К.Р. – 2,3	3 – 0,750 Л – 1,000 Л – 1,000 Ч – 1,000 К.Р. – 1,000	0,1	0,014
		5.2.2. Недопущення хімічного, радіологічного забруднення земель	Кількість населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення	Відсутні	3 – 0 Л – 5 Л – 14 Ч – 0 К.Р. – 19	3 – 1 Л – 0 Л – 0 Ч – 1 К.Р. – 0,0	0,05	0,050
6. Неперевищення меж допустимої еколого-економічної компромісності використання земельних ресурсів	6.1. Недопущення конфліктності у використанні земельних ресурсів	6.1.1. Уникнення місталузевих, соціальних, екологічних конфліктних ситуацій, пов'язаних із землекористуванням	Наявність конфліктних ситуацій	Відсутні	3 – 9 Л – 8 Л – 10 Ч – 11 К.Р. – 38	3 – 0 Л – 0 Л – 0 Ч – 0 К.Р. – 0,0	0,1	0,000
Разом								0,530

Джерело: складено автором спільно з Колодійчук І.А.

Примітки: * розраховано експертно-оціночним методом. В офіційній статистиці відсутні дані щодо площі сільськогосподарських угідь під органічним землеробством та обсягів виробництва органічної сільськогосподарської продукції в країні і в розрізі її регіонів, зокрема. За даними федерації органічного руху України, органічне сільськогосподарське виробництво доволі динамічними тенденціями вирізняється у західних регіонах країни.

Таблиця 20
Показники, індикатори та індекси сталого використання мінерально-сировинних ресурсів

Принципи сталого використання природних ресурсів	Критерії	Показники та індикатори	Порядок визначення	Параметри значень сталості	Фактичне значення	Індекс сталості	Ваговий коефіцієнт показника, Кп	Зважений індекс сталості
1. Забезпечення потреб економічного та соціального розвитку	2. 1.1. Реалізація наявних можливостей ефективного господарського використання мінерально-сировинних ресурсів	3. 1.1.1. Рівень реалізації перспективних можливостей ефективного господарського використання ресурсів	4. Кількість використовуваних родовищ мінерально-сировинних ресурсів з економічно виправданою та екологічно обґрунтованою можливістю розробки / загальна кількість таких родовищ	5. 80% і більше	6. 3, – 43,17% І. – 51,40% Л. – 44,29% Ч. – 46,75% К.Р. – 46,44%	7. 3, – 0,540 І. – 0,645 Л. – 0,554 Ч. – 0,584 К.Р. – 0,581	8. 0,1	9. 0,058
	1.2. Рівень використання потенціалу мінерально-сировинних ресурсів для формування економічного середовища та розвитку сфери зайнятості в регіоні	1.2.1. Співвідношення фактичних і потенційно можливих обсягів продукції добувної промисловості	Фактичний обсяг продукції, робіт і послуг за відповідними видами економічної діяльності* / чисельність населення	1000 грн / один постійн. населення і більше	3, – 79,3 І. – 651,3 Л. – 471,6 Ч. – 39,0 К.Р. – 367,1	3, – 0,079 І. – 0,651 Л. – 0,472 Ч. – 0,039 К.Р. – 0,367	0,15	0,055
2. Збереження та розвиток регіональних традицій використання ресурсів надр	2.1. Збереження потенційно конкурентоспроможних видів господарської діяльності, пов'язаних з надокористуванням	2.1.1. Збереженість традиційних видів і способів надокористування, конкурентних у сучасних умовах	Експертний	100%	3, – 65,00% І. – 80,00% Л. – 50,00% Ч. – 100,00% К.Р. – 75,00%	3, – 0,650 І. – 0,800 Л. – 0,500 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,750	0,1	0,075

Продовження табл. 20

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3. Забезпечення переваг місцевого населення у надкористуванні	3.1. Пріоритетне отримання економічних та соціальних ефектів надкористування місцевим населенням	3.1.1. Частка місцевих надкористувачів, що отримали дозвіл на спеціальне використання надр у регіоні, у їх загальній кількості	Кількість надкористувачів, що мають юридичну адресу регіону / всього надкористувачів у регіоні	80% і більше	3. – 88,57% Л. – 57,84% ЛЛ. – 66,44% Ч. – 87,75% К.Р. – 0,889 1,08%	3. – 1,000 Л. – 0,723 ЛЛ. – 0,831 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,889	0,2	0,178
4. Збереження природного багатства	4.1. Рациональне використання ресурсів надр	4.1.1. Невиснажливе надкористування, орієнтоване на забезпечення поточних і перспективних потреб у мінерально-сировинних ресурсах	Приріст запасів мінерально-сировинних ресурсів / погіршення запасів	100% і більше	3. – 0,00% Л. – 0,00% ЛЛ. – 0,00% Ч. – 0,00% К.Р. – 0,00%	3. – 0,000 Л. – 0,000 ЛЛ. – 0,000 Ч. – 0,000 К.Р. – 0,000	0,15	0,000
5. Екологічність надкористування	5.1. Недопущення забруднення навколишнього природного середовища підприємствами добувної галузі	5.1.2. Питомі викиди підприємствами добувної промисловості забруднюючих речовин у атмосферне повітря ферне повітря на одиницю валової доданої вартості добувної галузі	Обсяг викидів забруднюючих речовин у підприємствами добувної галузі / ватова додана вартість добувної промисловості	До 40 т / 1 млн грн	3. – 12,5 т Л. – 60,7 т ЛЛ. – 39,5 т Ч. – 10,9 т К.Р. – 46,3 т	3. – 1,000 Л. – 0,659 ЛЛ. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,864	0,1	0,086
	5.2. Повнота використання відходів добувної промисловості	5.2.1. Частка відходів добувної промисловості, що переробляється	Річний обсяг переробки (повторного використання), утилізації, спалення відходів підприємств добувної галузі / річний обсяг утворення відходів добувної галузі	100%	3. – 17,35% Л. – 56,87% ЛЛ. – 2,36% Ч. – 36,32% К.Р. – 19,60%	3. – 0,174 Л. – 0,569 ЛЛ. – 0,024 Ч. – 0,363 К.Р. – 0,196	0,1	0,020

Продовження табл. 20

1	2	3	4	5	6	7	8	9
6. Неперевіщення меж допустимої екологічної економічної компромісності надрокористування	6.1. Екологічність надрокористування	6.1.1. Недопущення гірничих розробок, що чинять масштабні незворотні зміни у природних комплексів, з якими пов'язані зони екологічного лиха	Наявність гірничих розробок, що чинять масштабні або незворотні зміни у природних комплексах, з якими пов'язані зони екологічного лиха	Відсутні**	3. – 2 Л. – 1 Л. – 3 Ч. – 0 К.Р. – 6	3. – 0,000 Л. – 0,000 Л. – 0,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,000	0,05	0,000
	6.2. Уникнення конфліктності у використанні надр	6.2.1. Уникнення міжгалузевих, міжтериторіальних та інших конфліктних ситуацій, пов'язаних з надрокористуванням	Наявність конфліктних ситуацій	Відсутні**	3. – 1 Л. – 1 Л. – 1 Ч. – 1 К.Р. – 4	3. – 0,000 Л. – 0,000 Л. – 0,000 Ч. – 0,000 К.Р. – 0,000	0,05	0,000
Разом								0,472

Джерело: складено автором.

Примітки: * види економічної діяльності за КВЕД 2005: добування паливно-енергетичних корисних копалин (10–12); добування корисних копалин, крім паливно-енергетичних (13–14); виробництво коксу (23.10); виробництво продуктів нафтоперероблення (23.20); виробництво основної хімічної продукції (виробленої на місцевій сировинній базі) (24.1); виробництво скла та виробів зі скла (26.1); виробництво керамічних виробів не для будівництва (26.2); виробництво керамічних плиток та плит (26.3); виробництво цегли, черепиці та інших будівельних виробів з випаленої глини (26.4); виробництво цементу, вапна та гіпсових сумішей (26.5); виробництво виробів з бетону, гіпсу та цементу (26.6); оброблення декоративного та будівельного каменю (26.7); виробництво електроенергії (40.11); виробництво газу (40.21);

** при наявності зазначених негативних явищ рівень відповідності нормативному значенню за даним показником приймається рівним нулю.

Таблиця 21

Показники, індикатори та індекси сталого використання лісових ресурсів

Принципи сталого використання лісових ресурсів	Критерії	Показники та індикатори	Порядок визначення	Параметри значень сталості	Фактичне значення	Індекс сталості	Ваговий коефіцієнт показника, Кп	Зважений індекс сталості
1. Забезпечення потреб економічного та соціального розвитку	2	3	4	5	6	7	8	9
1.1. Забезпечення поточних та перспективних потреб у лісових ресурсах	1.1.1. Лісистість	Лісопокрита площа / загальна площа регіону	40% і більше	3.-51,4 Л.-42,3 Л.-28,2 Ч.-29,2 К.Р.-37	3.-1,000 Л.-1,000 Л.-0,705 Ч.-0,018 К.Р.-0,925		0,03	0,028
	1.1.2. Забезпеченість лісовими угіддями	Площа земель лісового фонду / чисельність населення	0,75 та і більше	3.-0,52 Л.-0,46 Л.-0,27 Ч.-0,29 К.Р.-0,38	3.-0,693 Л.-0,613 Л.-0,360 Ч.-0,387 К.Р.-0,507		0,03	0,015
	1.1.3. Забезпеченість запасами деревини	Запаси стиглої деревини / чисельність населення	10 м ³ і більше	3.-166,7 Л.-117,7 Л.-35,6 Ч.-69,6 К.Р.-62,1	3.-1,000 Л.-1,000 Л.-1,000 Ч.-1,000 К.Р.-1,000		0,03	0,030
1.2. Використання лісових ресурсів для формування економічного середовища та розвитку зайнятості у регіоні	1.2.1. Частка продукції та послуг від економічної діяльності, що безпосередньо використовують лісові ресурси, у загальному обсязі виробництва та послуг у регіоні	Обсяг продукції та послуг за відповідними видами економічної діяльності* / валовий регіональний продукт	5% і більше	3.-4,5 Л.-3,8 Л.-6,8 Ч.-4,0 К.Р.-5,6	3.-0,900 Л.-0,760 Л.-1,000 Ч.-0,800 К.Р.-1,000		0,05	0,050

Продовження табл. 2.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
		1.2.2. Частка працівників за видами економічної діяльності, що безпосередньо використовують лісові ресурси, у загальній кількості економічно активного населення	Зайнятих у вказаних вище видах економічної діяльності* / економічно активне населення	1% і більше	3. – 2,0 І. – 1,6 Л. – 1,2 Ч. – 1,6 К.Р. – 1,6	3. – 1,000 І. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,05	0,050
	1.3. Реалізація перспективних напрямів ефективного господарського використання лісових ресурсів	1.3.1. Ефективність використання первинної лісосировини	Обсяг продукції та послуг за видами економічної діяльності* / обсяг продукції, робіт і послуг лісового господарства	300% і більше	3. – 366 І. – 464 Л. – 1121 Ч. – 200 К.Р. – 582	3. – 1,000 І. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 0,667 К.Р. – 1,000	0,05	0,050
2. Збереження та розвиток регіональних традицій лісокористування	2.1. Збереження традиційних видів господарської діяльності, пов'язаних з лісокористуванням	2.1.1. Збереженість традиційних видів та способів господарського використання лісових ресурсів, конкурентних у сучасних умовах	Експертний	100%	3. – 60,0 І. – 65,0 Л. – 50,0 Ч. – 40,0 К.Р. – 53,75	3. – 0,600 І. – 0,650 Л. – 0,500 Ч. – 0,400 К.Р. – 0,538	0,03	0,016
3. Збереження природного багатства	3.1. Використання лісових ресурсів у межах ретенеративної здатності природних екосистем	3.1.1. Дотримання розрахункової лісосіки	Заготівля ліквідної деревини / обсяг розрахункової лісосіки	Не більше 100%	3. – 49,9 І. – 82,8 Л. – 79,8 Ч. – 85,7 К.Р. – 73,6	3. – 0,499 І. – 0,828 Л. – 0,798 Ч. – 0,857 К.Р. – 0,736	0,05	0,037

Продовження табл. 21

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	3.2. Лісовідновлення	3.2.1. Відтворення лісів	Площа садіння і висадки лісу / площа рубок головного користування	100% і більше	3.-99 І.-77 Л.-86,7 Ч.-50 К.Р.-77,3	3.-0,990 І.-0,770 Л.-0,867 Ч.-0,500 К.Р.-0,773	0,05	0,039
		3.2.2. Переведення лісових культур у відкриті лісові землі	Площа проведення лісових культур у відкриті лісові землі / площа рубок головного користування	100% і більше	3.-203 І.-100 Л.-135 Ч.-73 К.Р.-119	3.-0,203 І.-1,000 Л.-1,000 Ч.-0,730 К.Р.-1,000	0,05	0,050
		3.2.3. Відтворення запасів деревини	Річний приріст стиглої деревини / річний обсяг лісозаготівель	100% і більше	3.-298 І.-274 Л.-204 Ч.-123 К.Р.-229	3.-1,000 І.-1,000 Л.-1,000 Ч.-1,000 К.Р.-1,000	0,05	0,050
	3.3. Збереження та збагачення біорізноманітності лісових екосистем	3.3.1. Частина лісових земель-об'єктів ПЗФ у загальній площі лісового фонду	Площа лісових земель-об'єктів ПЗФ / площа земель лісового фонду	20% і більше	3.-19,4 І.-25,8 Л.-9,2 Ч.-33,3 К.Р.-19,7	3.-0,970 І.-1,000 Л.-0,460 Ч.-1,000 К.Р.-0,985	0,075	0,074
4. Екологічність лісокористування	4.1. Дотримання екологічних правил та технологій лісокористування	4.1.1. Очищення ділянок рубок	Запаси неочищених площ / загальна площа рубок	0%**	3.-2,0 І.-0,3 Л.-0,4 Ч.-2,5 К.Р.-2,8	3.-0,980 І.-0,997 Л.-0,996 Ч.-0,975 К.Р.-0,972	0,015	0,015
		4.1.2. Уникнення ліквідації наслідків лісових пожеж	Лісова площа, пройдена пожежами / площа земель лісового фонду	0%**	3.-0 І.-0 Л.-0 Ч.-0 К.Р.-0	3.-1,000 І.-1,000 Л.-1,000 Ч.-1,000 К.Р.-1,000	0,020	0,020

Продовження табл. 21

1	2	3	4	5	6	7	8	9
		4.1.3. Захист лісу від шкідників та хвороб	Площа робіт із захисту лісу від шкідників і хвороб / загальна площа осередків шкідників і хвороб лісу	100%	3. – 75 Л. – 90 Л. – 25 Ч. – 38 К.Р. – 78,3	3. – 0,750 Л. – 0,900 Л. – 0,250 Ч. – 0,380 К.Р. – 0,783	0,02	0,016
		4.1.4. Запобігання шкідливій дії водної ерозії	Площа еродованих земель / площа земель лісового фонду	0%**	3. – 0,05 Л. – 0,46 Л. – 0,14 Ч. – 0,26 К.Р. – 0,21	3. – 0,999 Л. – 0,995 Л. – 0,999 Ч. – 0,997 К.Р. – 0,790	0,025	0,020
5. Неперевішена меж допустимой экологической экономической компромиссности лесокористування	5.1. Недопущения конфликтности у використанні лісових ресурсів	5.1.1. Уникнення міжгалузевих, соціальних, екологічних конфліктних ситуацій, пов'язаних із лісокористуванням	Наявність конфліктних ситуацій	Відсутні* **	3. – 1 Л. – 1 Л. – 0 Ч. – 0 К.Р. – 2	3. – 0,000 Л. – 0,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,000	0,01	0,000
Разом								0,560

Джерело: складено автором спільно з Пологою В.О.

Примітки: * види економічної діяльності за КВЕД 2005: мисливство (01.5), лісове господарство та пов'язані з ним послуги (02.), обробка деревини та виробництво виробів з дерева, окрім меблів (20.), виробництво меблів (36.1).

** тут і далі призначені більше 0% рівень відповідності нормативному значенню прийматися рівним 100% мінус фактичний відсоток;

*** тут і далі за наявності зазначених негативних явищ рівень відповідності нормативному значенню за цим показником приймається рівним нулю.

Таблиця 22

Показники, індикатори та індекси сталого використання водних ресурсів

Принципи сталого використання водних ресурсів	Критерій	Показники та індикатори	Порядок визначення	Параметри значень сталості	Фактичне значення	Індекс сталості	Ваговий коефіцієнт показника, Кп	Зважений індекс сталості
1	2	3	4	5	6	7	8	9
І. Забезпечення потреб економічного і соціального розвитку	1.1. Забезпеченість поточних та перспективних потреб у воді населення та господарства регіону	1.1.1. Забезпеченість ресурсами прісної води	Усього ресурси прісної води / чисельність населення	Понад 5 тис. м ³ на одну особу	3. – 8,516 І. – 4,829 Л. – 2,351 Ч. – 8,760 К.Р. – 5,133	3. – 1,000 І. – 0,966 Л. – 0,470 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000		
		1.1.2. Обсяг використання води на одиницю населення	Фактичний забір води / чисельність населення	Понад 100 м ³ / рік	3. – 33,9 І. – 70,5 Л. – 98,3 Ч. – 87,0 К.Р. – 77,1	3. – 0,339 І. – 0,705 Л. – 0,983 Ч. – 0,870 К.Р. – 0,771	0,03	0,030
		1.1.3. Використання води на виробничі потреби	Використання свіжої води на виробничі потреби / обсяг реалізованої продукції промисловості	До 2,0 м ³ /1000 грн.	3. – 0,693 І. – 4,152 Л. – 1,802 Ч. – 7,493 К.Р. – 2,652	3. – 1,000 І. – 0,482 Л. – 1,000 Ч. – 0,270 К.Р. – 0,754	0,03	0,023
		1.1.4. Використання води на сільськогосподарські потреби	Використання свіжої води на с/г потреби / валова продукція с/г	До 5,0 м ³ /1000 грн.	3. – 1,421 І. – 0,142 Л. – 7,390 Ч. – 16,293 К.Р. – 6,254	3. – 1,000 І. – 1,000 Л. – 0,676 Ч. – 0,307 К.Р. – 0,799	0,03	0,024

Продовження табл. 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9
		1.1.5. Використання водних ресурсів для господарств на господарсько-питні потреби	Використання свіжої води на господарсько-питні потреби / чисельність населення	30 м³ на одну особу в рік і більше	3.-11,419 Л.-14,050 Л.- 30,770 Ч.- 11,313 К.Р. – 20,105	3.-0,381 Л.-0,468 Л.-1,000 Ч.-0,377 К.Р. – 0,670		
	1.2. Використання потенціалу водних ресурсів для формування економічного середовища та розвитку сфери зайнятості в регіоні	1.2.1. Частка продукції та послуг видів економічної діяльності, що безпосередньо використовують водні ресурси, у загальному обсязі виробництва та послуг в регіоні	Обсяг продукції та послуг за відповідними видами економічної діяльності* / валовий регіональний продукт	5% і більше	3.-2,60 Л.-1,33 Л.-6,46 Ч.-3,82 К.Р. – 3,68	3.-0,520 Л.-0,266 Л.-1,000 Ч.-0,764 К.Р. – 0,738	0,03	0,020
		1.2.2. Частка працівників за видами економічної діяльності, що безпосередньо використовують водні ресурси, у загальній чисельності економічно активного населення	Зайнятих у вказаних вище видах економічної діяльності* / економічно активне населення	1% і більше	3.-0,45 Л.-0,43 Л.-0,48 Ч.-0,41 К.Р. – 0,45	3.-0,450 Л.-0,430 Л.-0,480 Ч.-0,410 К.Р. – 0,450	0,05	0,037
							0,05	0,023

Продовження табл. 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	1.3. Реалізація перспективних напрямів ефективного господарського використання водних ресурсів	1.3.1. Рівень ви-коорєнєтєгїчнєгїгїд-потєнцієлєу вод-них ресєрєсїв	Встєновлєнє по-тєжнїстї мєлїх ГЕС / тєхнїчнє до-сїєжнїй потєнцієлє мєлїє гїдроелєктр-єнергєтїкї (з урє-хєвєннєм єколє-гїчнїх обмєжєнь)	20% і бїльшє	З. – 4,50 Л. – 2,28 Л. – 0,15 Ч. – 0,42 К.Р. – 2,87	З. – 0,225 Л. – 0,114 Л. – 0,008 Ч. – 0,021 К.Р. – 0,143		
2. Збереження і розвитку регіональних традицій водокористування	2.1. Збереження традиційних видів господарської діяльності, пов'язаних з водокористуванням	2.1.1. Збереження традиційних видів і способів господарського використання водних ресурсів, конкурентних у сучасних умовах	Експертний	100%	З. – 65,0 Л. 50,0 Л. 50,0 Ч. – 60,0 К.Р. – 56,25	З. – 0,650 Л. – 0,500 Л. – 0,500 Ч. – 0,600 К.Р. – 0,563	0,05	0,007
3. Збереження природного багатства	3.1. Використання водних ресурсів у межах регєнерєтїв-ної здєтнєстї при-родних єкосїстєм	3.1.1. Чєсткє ви-корїстєннє єкс-плєуєтєцїйних зє-пєсїв водних ресєрєсїв поєврхнє-вєгї стєку (16% сєрєднєно-бєгєтє-рїчнєгї стєку)	Зєбїр водї з при-родних водних об'єктїв (крїм пїд-зємних) / єксплє-уєтєцїї зєпєсїв вод-них ресєрєсїв поєврхнєвєгї стєку	Нє бїльшє 50%	З. – 1,41 Л. – 6,88 Л. – 9,09 Ч. – 29,31 К.Р. – 6,62	З. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,05	0,028
		3.1.2. Чєсткє ви-корїстєннє єкс-плєуєтєцїйних зє-пєсїв пїдзємних вод	Зєбїр водї з пїд-зємних джерєл / єксплєуєтєцїї зє-пєсїв пїдзємних вод	Нє бїльшє 80%	З. – 19,78 Л. – 47,30 Л. – 37,01 Ч. – 33,49 К.Р. – 35,28	З. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,075	0,075

Продовження табл. 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9
		3.1.3. Частка родовищ підземних вод, об'єми водозабору на котрих перевищують експлуатаційні запаси	Родовищ з перевищенням забору води понад експлуатаційні запаси / усього родовищ що експлуатуються	Відсутні***	3. – 0 % І. – 0 % Л. – 0 % Ч. – 0 % К.Р. – 0 %	3. – 1,000 І. 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,025	0,025
	3.2. Запобігання шкідливої дії води на прилегли екосистеми	3.2.1. Забезпеченість протипаводковими інженерними спорудами	Протяжність протипаводкових ділянок, котре проводення протипаводковій інженерні роботи / протяжність протипаводкових ділянок, котре потребували (потребує) таких робіт (рівень фінансування державних протипаводкових програм в регіоні)	100%	3. – 50,4 І. – 43,6 Л. – 43,6 Ч. – 43,6 К.Р. – 47,0	3. – 0,504 І. – 0,436 Л. – 0,436 Ч. – 0,436 К.Р. – 0,470		
	3.3. Використання потенційних можливостей збільшення запасів водних ресурсів	3.3.1. Рівень регульованості поверхневого стоку	Об'єм штучних вододій (ставки, водосховища) / середньобататорчний об'єм поверхневого стоку	5% і більше	3. – 0,76 І. – 1,39 Л. – 1,65 Ч. – 3,36 К.Р. – 1,15	3. – 0,152 І. – 0,278 Л. – 0,330 Ч. – 0,672 К.Р. – 0,230	0,05	0,024
		3.3.2. Використання потенціалу ресурсів підземних вод	Експлуатаційні запаси підземних вод / прогнозні ресурси підземних вод	До 50%	3. – 31,33 І. – 37,03 Л. – 36,30 Ч. – 42,20 К.Р. – 35,89	3. – 1,000 І. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,025	0,025

Продовження табл. 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9
4. Екологічність водокористування	4.1. Недопущення скидів забруднених стічних вод у поверхні вододіли та підземні горизонти	4.1.1. Частка забруднених і недостатньо очищених зворотних вод у загальному водовідведенні	Скидання забруднених і недостатньо очищених зворотних вод у поверхні вододіли / загальне водовідведення у поверхні вододіли	0%**	3. – 18,09 Л. – 16,61 Л. – 24,67 Ч. – 3,08 К.Р. – 20,84	3. – 0,819 Л. – 0,834 Л. – 0,753 Ч. – 0,869 К.Р. – 0,792		
	4.2. Дотримання стандартів чистоти водного басейну	4.2.1. Частка проб з перевищенням нормативів граничнодопустимих концентрацій шкідливих речовин у водних об'єктах до загальної кількості проб	Кількість контрольних створів, у яких зафіксовано перевищення ІДК забруднюючих речовин / усього контрольних створів, у яких проводилися інструментально-лабораторний контроль якості поверхневих вод	0%**	3. – 87,50 Л. – 90,91 Л. – 70,14 Ч. – 53,45 К.Р. – 70,69	3. – 0,125 Л. – 0,091 Л. – 0,299 Ч. – 0,466 К.Р. – 0,293		
5. Неперевищення меж допустимой екологічної економічної компромісності водокористування	5.1. Недопущення конфліктності у використанні водних ресурсів	5.1.1. Уникнення міжгалузевих, соціальних та екологічних конфліктних ситуацій, пов'язаних із водокористуванням	Наявність конфліктних ситуацій	Відсутні***	3. – 1 Л. – 1 Л. – 1 Ч. – 0 К.Р. – 3	3. – 0,000 Л. – 0,000 Л. – 0,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,000	0,125	0,037
Разом							0,05	0,000 0,627

Джерело: складено автором

Примітки:

* види економічної діяльності за КВЕД 2005: рибальство (05.01.0), рибництво (05.02.0), виробництво мінеральних вод (15.98.0), виробництво електроенергії ГЕС (40.11.0), збирання, очищення та розподілення води (41.00.0), будівництво водних споруд(45.24.0);

** за значення більше 0% рівень відповідності нормативному значенню приймається рівним 100% мінус фактичний відсоток;

*** за наявності зазначених негативних явищ рівень відповідності нормативному значенню приймається рівним нулю.

Таблица 23

Показники, індикатори та індекси сталого використання природних рекреаційних ресурсів								
Принципи сталого рекреаційного природоохоронного пристосування	Критерії	Показники та індикатори	Порядок визначення	Пара- метри значення сталості	Фактичне значення	Індекс ста- лості	Ваговий коефі- цієнт показ- ника, Кп	Зва- жений індекс сталості
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.1. Забезпечен- ня потреб еко- номічного та соціального розвитку	1.1. Використання рекреаційних ресу- рсів для формуван- ня економічного се- редовища та розви- тку сфери зайнято- сті в регіоні	1.1.1. Частка про- дукції та послуг видів економіч- ної діяльності, що без посеред- ності використо- вують рекреацій- ний ресурси, у за- гальному обсязі ви- робництва та послуг у регіоні	Обсяг продукції та послуг за відпові- дними видами еко- номічної діяльно- сті*/загальний об- сяг продукції та послуг	5% і більше	3.–0,6% І.–1,1% Л.–3,7% Ч.–0,3% К.Р.– 2,3%	3.–0,120 І.–0,220 Л.–0,540 Ч.–0,060 К.Р.–0,460	0,1	0,046
		1.1.2. Частка пра- цівників за вида- ми економічної діяльності, що безпосередньо використовують рекреаційні ресу- рси, у загальній чисельності еко- номічно актив- ного населення	Зайнятих у вказаних вище видах економічної діяльності*/ економічно активне населення	5% і більше	3.–0,8% І.–0,3% Л.–3,4% Ч.–0,3% К.Р.– 1,1%	3.–0,160 І.–0,060 Л.–0,680 Ч.–0,060 К.Р.–0,220	0,1	0,022
	1.2. Реалізація пер- спективних напрямів ефективного госпо- дарського викорис- тання рекреаційних ресурсів	1.2.1. Ефектив- ність викорис- тання рекреаційних ресурсів	Обсяг продукції, робіт та послуг за відповідними вида- ми економічної ді- яльності*/ чисель- ність населення	1 тис. грн і більше	3.–0,08 І.–0,17 Л.–0,6 Ч.–0,04 К.Р.–0,34	3.–0,080 І.–0,170 Л.–0,600 Ч.–0,040 К.Р.–0,340	0,1	0,034

Продовження табл. 23

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2. Збереження та розвиток регіональних традицій природо-користування та етнокультурних особливостей	2.1. Збереження традицій господарювання та етнокультурних особливостей регіону в умовах інтенсифікації рекреаційних потреб	2.1.1. Збереженість традиційних видів і способів господарювання, етнокультурної своєрідності регіону	Експертний	100%	3 – 100% І – 100% Л – 80% Ч – 95% К.Р. – 94%	3 – 1,000 І – 1,000 Л – 0,800 Ч – 0,950 К.Р. – 0,940	0,1	0,094
3. Забезпечення переваг місцевого населення та місцевих громад у використанні рекреаційних ресурсів регіону	3.1. Пріоритетне отримання економічних, соціальних і екологічних ефектів від рекреаційного природокористування місцевим населенням	3.1.1. Частка місцевих суб'єктів рекреаційного господарювання у їх загальній кількості	Суб'єктів господарювання у рекреаційній галузі, що мають юридичну адресу регіону / усього суб'єктів господарювання у рекреаційній галузі	100%	3 – 80% І – 70% Л – 75% Ч – 90% К.Р. – 75% (експертні дані)	3 – 0,800 І – 0,700 Л – 0,750 Ч – 0,900 К.Р. – 0,750	0,1	0,075
4. Збереження природного багатства	4.1. Використання рекреаційних ресурсів у межах ретельної природної екосистем	4.1.1. Недопущення рекреаційних перевантажень регіону	Фактичне рекреаційне навантаження / екологічно обгрунтована рекреаційна місткість регіону	Не більше 100%	3 – ≤ 100 І – ≤ 100 Л – ≤ 100 Ч – ≤ 100 К.Р. – ≤ 100	3 – 1,000 І – 1,000 Л – 1,000 Ч – 1,000 К.Р. – 1,000	0,1	0,100
		4.1.2. Відсутність рекреаційної деградації ландшафтів	Рекреаційних центрів з перевищенням екологічно обгрунтованої рекреаційної місткості / всього рекреаційних центрів	100%	3 – 100% І – 96% Л – 98% Ч – 100% К.Р. – 98%	3 – 1,000 І – 0,960 Л – 0,980 Ч – 1,000 К.Р. – 0,980	0,05	0,049

Продовження табл. 23

1	2	3	4	5	6	7	8	9
		4.1.3. Рациональне використання мінеральних вод	Забір лікувальних мінеральних вод / затверджені експлуатаційні запаси мінеральних вод	Не більше 90%	3. – ≤ 90% Л. – ≤ 90% Л. – ≤ 90% Л. – ≤ 90% Ч. – ≤ 90% К.Р. – 1,000 90%	3. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,05	0,050
5. Екологічність рекреаційного природокористування	5.1. Дотримання екологічних норм рекреаційного господарювання	5.1.1. Очищення стічних вод	Обсяг скідів рекреаційними об'єктами очищених стічних вод / усього обсяг водовідведення рекреаційних об'єктів	100%	3. – 69,7 % Л. – 65,8 % Л. – 83,4 % Ч. – 91,5 % К.Р. – 0,790 К.Р. – 78,7 %	3. – 0,700 Л. – 0,660 Л. – 0,830 Ч. – 0,920 К.Р. – 0,790	0,04	0,032
		5.1.2. Стан водних рекреаційних об'єктів	Кількість водних рекреаційних об'єктів, що відповідають санітарно-гігієнічним нормам / усього водних рекреаційних об'єктів	100%	3. – 100% Л. – 100% Л. – 87% Ч. – 100% К.Р. – 98%	3. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 0,970 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,980	0,04	0,039
		5.1.3. Стан поводження з відходами	Рекреаційних центрів з організованим збором, складуванням чи переробкою відходів / усього рекреаційних центрів	100%	3. – 87,5 % Л. – 71,4 % Л. – 75,0 % Ч. – 80,0 % К.Р. – 81,3 %	3. – 0,875 Л. – 0,714 Л. – 0,750 Ч. – 0,800 К.Р. – 0,813	0,04	0,033

Продовження табл. 23

1	2	3	4	5	6	7	8	9
		5.1.4. Дотримання вимог щодо зон санітарної охорони рекреаційних центрів	Кількість рекреаційних центрів з дотриманням вимог щодо зон санітарної охорони / усього рекреаційних центрів	100%	3. – 100% Л. – 100% Л. – 83,3% Ч. – 100% К.Р. – 95,2%	3. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 0,833 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,952	0,04	0,038
		5.1.5. Дотримання стандартів шумового впливу	Рекреаційних центрів із зафіксованими перевищеннями допустимих значень шумового фону / всього рекреаційних центрів	100%	3. – 100% Л. – 100% Л. – 100% Ч. – 100% К.Р. – 100%	3. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 1,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 1,000	0,04	0,040
6. Неперевищення меж допустимості екологічної економічної компромісності рекреаційного природокористування	6.1. Недопущення конфліктності у використанні рекреаційних ресурсів	6.1.1. Розміщення у рекреаційних зонах і на прилеглих до них територіях екологічно шкідливих об'єктів	Рекреаційних центрів, що не перебувають у зоні шкідливого екологічного впливу виробничих та інфраструктурних об'єктів / усього рекреаційних центрів	100%	3. – 100% Л. – 100% Л. – 92% Ч. – 100% К.Р. – 97%	3. – 1,000 Л. – 1,000 Л. – 0,920 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,970	0,05	0,049
		6.1.2. Уникнення місталузевих, соціальних та інших конфліктних ситуацій, пов'язаних з рекреаційним природокористуванням	Рекреаційних центрів з відсутністю конфліктів з рекреаційного природокористування / усього рекреаційних центрів	Відсутні	3. – 0 Л. – 1 Л. – 1 Ч. – 0 К.Р. – 2	3. – 1,000 Л. – 0,000 Л. – 0,000 Ч. – 1,000 К.Р. – 0,000	0,05	0, 000
Разом								0,701

Джерело: складено автором спільно з Гулич О.І.

Примітки: * види економічної діяльності за КВЕД; будівництво інших споруд – спортивні та рекреаційні (45.21.6), діяльність готелів (55.1), надання інших місць для тимчасового проживання (55.2), діяльність регулярного електротранспорту, включаючи діяльність функулерів, підвісних канатних доріг (60.21.2), діяльність нерегулярного пасажирського транспорту (60.23.0), послуги з організації подорожувань (63.30.0), діяльність санаторно-курортних закладів (85.11.3), діяльність у сфері спорту (92.0), діяльність у сфері відпочинку та розваг (92.7).

Таблиця 24

Визначення агрегованого індексу сталого використання природно-ресурсного потенціалу Карпатського регіону України

Вид природних ресурсів	Зважені індекси сталого використання видів ресурсів	Вагові коефіцієнти впливу на досягнення цілей сталого розвитку	Агрегований індекс сталості
Мінерально-сировинні	0,472	0,05	0,024
Земельні	0,586	0,30	0,176
Лісові	0,820	0,35	0,288
Водні	0,627	0,15	0,094
Рекреаційні	0,749	0,15	0,105
Разом	0,701	1,00	0,687

Джерело: розрахунки індексів сталого використання мінерально-сировинних і водних ресурсів здійснено автором, земельних – І. А. Колодійчук, лісових – В. О. Полюгою, рекреаційних – О. І. Гулич.

зокрема через невідображення у національному класифікаторі видів економічної діяльності (відповідно, і у статистичному обліку) важливих у контексті такої оцінки розділів, груп і класів економічної діяльності.

Загалом отримані результати оцінювання можуть послужити основою для визначення напрямів досягнення вищого рівня сталого використання природно-ресурсного потенціалу регіону.

Розділ III. Розвиток туристично-рекреаційної сфери регіону

3.1. Туристично-рекреаційна сфера регіону та питання її конкурентоспроможності

Проблематика розвитку туристично-рекреаційної сфери країн і регіонів привертає значну увагу науковців й управлінців-практиків. Туризм і рекреація стали основними цілями чи не усіх регіональних й місцевих стратегій територіального розвитку. Водночас дефініція поняття туристично-рекреаційної сфери не набула офіційного інституційного трактування, а туристично-рекреаційна діяльність не відображена як окремий вид економічної діяльності у національному класифікаторі, що ускладнює, зокрема, дослідження конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів на різних рівнях, включаючи міжнародний, міжрегіональний, а також у контексті міжгалузевої конкурентоспроможності (насамперед за ресурси) у межах регіону. Таке становище потребує конкретизації понять туристично-рекреаційної сфери та видів економічної діяльності, які до неї слід відносити, виявлення чинників їх розвитку.

Аналіз наукової літератури та наявної нормативно-правової бази засвідчує відсутність чіткого формулювання поняття туристично-рекреаційної сфери регіону. Дефініція «туристично-рекреаційна сфера регіону» трапляється у працях вітчизняних науковців, зокрема Т. Смовженко⁹¹, О Коркуни⁹², Д. Круковського⁹³, Н. Іванченко⁹⁴, А. Алієвої⁹⁵, Н. Борецької та Г. Крапівіної⁹⁶, Р. Славіка⁹⁷,

⁹¹ Смовженко Т. С., Графська О. І. Оцінювання потенціалу розвитку туристично-рекреаційної сфери в економіці регіонів України. *Регіональна економіка*. 2020. № 2. – С.44-57. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2020-2-4>.

⁹² Коркуна О. І. Потенціал туристично-рекреаційної сфери у розвитку економіки територіальних громад України: *монографія*. Львів: Львівський державний університет фізичної культури імені Івана Боберського МОН України, 2020. 278 с.

⁹³ Круковський Д. В. Організаційно-економічні засади розвитку та вдосконалення діяльності у туристично-рекреаційній сфері. *Ефективна економіка*. 2013. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2331>

⁹⁴ Іванченко Н. М. Проблеми та перспективи розвитку рекреаційного туризму. *Ефективна економіка*. 2015. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4112>

⁹⁵ Алієва А. Ю. Сучасні бізнес-моделі розвитку туристично-рекреаційної сфери в Україні. *Український журнал прикладної економіки*. 2020. Том 5. № 1. С. 228–235. DOI: <https://doi.org/10.36887/2415-8453-2020-1-27>

⁹⁶ Борецька Н. П., Крапівіна Г. О. Напрями дослідження розвитку туристично-рекреаційної сфери як об'єкта державного управління. *Економічний вісник Донбасу*. 2021. № 3(65). С. 147-154. DOI: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2021-3\(65\)-147-154](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2021-3(65)-147-154)

⁹⁷ Славік Р. В. Розвиток туристично-рекреаційної сфери Закарпатської області в контексті загальноукраїнських тенденцій. *Наук. вісник Ужгородського*

Л. Шпак⁹⁸ тощо. Низка науковців, а саме: С. Харічков, О. Воробйова, І. Дишловий⁹⁹, Ю Гурбик¹⁰⁰, О. Полянничко¹⁰¹, В. Гавран¹⁰² та інші у своїх роботах застосовують поняття рекреаційно-туристичної сфери. В. Кифяк використовує дефініцію «сфера рекреації та туризму»¹⁰³. У вітчизняних нормативно-правових документах натрапляємо також на дефініції «туристична та курортно-рекреаційна сфера»¹⁰⁴, «сфера туризму та курортів»¹⁰⁵. Водночас наукові праці та нормативно-правові документи не містять змістовного визначення цих дефініцій, не розкривають їх місце у системі економічних понять і категорій. Відсутня і конкретика щодо структурного складу туристично-рекреаційної сфери. Це зумовлює потребу конкретизації поняття туристично-рекреаційної сфери регіону та визначення її структурно-видового складу й ресурсних чинників формування та розвитку.

На думку автора, виходячи з етимології поняття сфери в економічному сенсі, його варто трактувати у контексті сегменту, ареалу виділення чи поширення економічних процесів за метою, особливостями, напрямками, простором, межами. Класично виділяється дві основні сфери економіки: виробнича, до якої відносять первинний (сировинний) і вторинний (переробний) сектори економічної діяльності, і невиробнича, або сфера послуг, яка охоплює економічну діяльність, пов'язану з продукуванням послуг. Відповідно, туристично-рекреаційна сфера, що об'єднує сукупність процесів створення та реалізації специфічних продуктів (послуг) для забезпечення туристичних та інших рекреаційних потреб споживачів, може розглядатися насамперед як складова сфери послуг. До них, як і більшість

Університету. 2019. Серія Економіка. Вип. 2 (54). С.71-78. DOI: [https://doi.org/10.24144/2409-6857.2019.2\(54\).71-78](https://doi.org/10.24144/2409-6857.2019.2(54).71-78)

⁹⁸ Шпак Л. О. Напрями та механізми регулювання туристично-рекреаційної сфери на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 21. С. 28-30.

⁹⁹ Харічков С. К., Воробйова О. А., Дишловий І. М. Стратегічні орієнтири розвитку рекреаційно-туристичної сфери в Українському Причорномор'ї. *Регіональна економіка*. 2009. № 2. С. 23-30.

¹⁰⁰ Гурбик Ю. Ю. Державне регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні: теоретичний аспект. *Економіка та держава*. 2009. № 10. С. 87-89.

¹⁰¹ Полянничко О. В. Екосистемний підхід в рекреаційно-туристичній сфері в умовах трансформації економіки України. URL: http://eprints.library.odeku.edu.ua/id/eprint/2336/1/nvoneu_6_2017_110.pdf

¹⁰² Гавран В. Я. Управління інвестиційною діяльністю в рекреаційно-туристичній сфері: дис. ... канд. ... екон. наук / НУ «Львівська політехніка». Львів, 2002. 166 с.

¹⁰³ Кифяк В. Ф. Сфера рекреації та туризму як складова регіональної економічної системи. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2006. №1. С. 116-119.

¹⁰⁴ Указ Президента України «Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України» м. Київ, 11 березня 2003 року, № 207/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207/2003#Text>

¹⁰⁵ Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>

дослідників, починаючи з авторів фундаментальної монографії¹⁰⁶, відносимо туристичні, рекреаційно-відпочинкові й курортно-лікувальні послуги.

Багато різновидів цих процесів, їх стосунків до різних видів економічної діяльності та, як наслідок, розпорошеність між ними (а також відсутність) статистичних показників, які могли б служити джерелом об'єктивних даних для аналізу структури й динаміки розвитку туристично-рекреаційної сфери, її конкурентних позицій, ускладнює оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіону.

Водночас у деяких дослідженнях¹⁰⁷ пропонується розглядати туристично-рекреаційну сферу як сукупність споріднених суб'єктів господарювання – галузь господарства. Такий підхід обґрунтовують О. Топчієв та ін., зазначаючи, що сучасний туризм має всі ознаки галузі чи виду економічної діяльності¹⁰⁸. При цьому відповідну галузь часто іменують як рекреаційно-туристичну чи туристичну «індустрію», яка розуміється як сукупність підприємств і організацій сфери послуг і сфери матеріального виробництва, що забезпечують виробництво, розподіл, обмін і споживання туристичних послуг і товарів, освоєння та експлуатацію туристичних ресурсів, а також формування інфраструктурної матеріально-технічної бази туризму¹⁰⁹.

У контексті галузево-територіальної організації економіки, туристично-рекреаційна сфера представляє собою систему кооперування суб'єктів господарювання невиноробничої та виробничої сфер у формі міждгалузових комплексних утворень, які науковці ідентифікують по-різному: територіально-рекреаційні комплекси¹¹⁰, регіональні й територіальні туристично-рекреаційні комплекси¹¹¹ та кластери¹¹².

¹⁰⁶ География рекреационных систем СССР: монография. М.: Наука. 1980. 219 с.

¹⁰⁷ Биркович В. І Тенденції та перспективи розвитку туристично-рекреаційної галузі в Закарпатській області. *Стратегічні пріоритети*. 2009. №2. (11) с. 218-224.

¹⁰⁸ Топчієв О. Г., Яворська В. В., Ніколаєва О. І. Рекреаційно-туристична діяльність як складова регіональних господарських комплексів: концептуально-понятійний огляд. *Наук. вісн. Херсонського державного університету. Серія Географічні науки*. 2016. Вип. 5. С.129.

¹⁰⁹ Там само.

¹¹⁰ Карпатский рекреационный комплекс: монография. К.: Наукова думка, 1984. 148 с.; Воловик Л. М. Особливості розвитку рекреаційно-туристичного комплексу столичного регіону (на прикладі Київської області). *Географія та туризм*. 2013. Вип. 26. С. 164-173.

¹¹¹ Роїк О. Р., Копичинська М. Ю. Дослідження привабливості туристично-рекреаційного комплексу на прикладі курорту Трускавець. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2021. №. 4 (121). С. 36-42. DOI: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2021-4-6>

¹¹² Маслиган О. О. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку туристично-рекреаційних кластерів у регіонах України: автореф. дис. ... док. екон. наук / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2021. 39 с.

Автор пропонує розглядати туристично-рекреаційну сферу регіону як складову його господарської системи, у якій здійснюється економічна діяльність із задоволення туристично-рекреаційних потреб місцевого населення й мешканців інших регіонів і країн шляхом продукування й реалізації відповідних товарів і послуг на базі місцевих природних та інших ресурсів і факторів, яким притаманна туристично-рекреаційна атрактивність (англ. *attract* – приваблювати). Такі ресурси й фактори природного чи штучного походження (атракції) є важливими чинниками ідентифікації туристичних дестинацій, які за Н. Лейпером¹¹³ становлять собою конкретні території, які турист обирає для відвідування і перебуває там деякий час; території, на яких відбуваються основні процеси взаємодії туриста з туристичною інфраструктурою.

В організаційно-економічному аспекті туристично-рекреаційна сфера регіонів представлена взаємодіючими у процесі здійснення туристично-рекреаційної діяльності суб'єктами та об'єктами щодо видів діяльності, для яких у регіоні наявні ресурсні фактори – атракції. Безпосередній зв'язок факторів атрактивності з видами туристично-рекреаційної діяльності та, відповідно, спеціалізацією туристично-рекреаційної сфери регіонів, потребує конкретизації видового складу (класифікації) туристично-рекреаційної діяльності.

У Законі України «Про туризм» виділено дві організаційні форми туризму: *міжнародний*, до якого належить в'їзний – подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають на її території, та виїзний – подорожі громадян України до інших країн, і *внутрішній* – подорожі в межах території України її громадян та осіб, які постійно проживають на її території. Залежно від категорій осіб, цілей подорожей, об'єктів, що використовуються або відвідуються, чи інших ознак у цьому законі виділяється низка видів туризму: дитячий; молодіжний; сімейний; для осіб похилого віку; для осіб з інвалідністю; культурно-пізнавальний; лікувально-оздоровчий; спортивний; релігійний; екологічний (зелений); сільський; підводний; гірський; пригоспідницький; мисливський; автомобільний; самодіяльний тощо¹¹⁴.

Водночас у публікаціях науковців пропонуються й інші варіанти класифікації туристично-рекреаційної діяльності. Зокрема, М. Мальська, М. Рутинський та Н. Паньків, розглядаючи туризм і рекреаційно-оздоровчу діяльність, виділяють соціальний туризм; молодіжний і дитячий туризм; сімейний (зелений) туризм; оздоровчо-спортивний туризм та екскурсійну діяльність. Автори також зазначають, що за міжнародним поділом туризм класифікують відповідно до низки ознак.

¹¹³ Leiper N. *Tourism Management*. 3d ed., Sidney: Pearson Education Australia, 2004. P. 87.

¹¹⁴ Закон України «Про туризм». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>

За цілями: маршрутно-пізнавальний; спортивно-оздоровчий; самодіяльний, у тому числі з активними способами пересування; діловий і конгрес-туризм; курортний, лікувальний; гірськолижний; фестивальний; мисливський; екологічний; шоп-туризм; релігійний; навчальний та ін.

За мобільністю: пересувний; стаціонарний; змішаний.

За формою участі: індивідуальний; груповий; сімейний.

За віком: зрілий; молодіжний; дитячий; змішаний.

За тривалістю: одноденний; багатоденний; транзитний.

За використанням транспортних засобів: автомобільний; залізничний; авіаційний; водний; велосипедний; кінний; комбінований.

За сезонністю: активний туристичний сезон; міжсезоння; не сезон.

За масштабами подорожі: міжконтинентальний; міжнародний (між-регіональний); регіональний; місцевий; прикордонний.

За способом пересування: пішохідний; з використанням традиційних транспортних засобів; з використанням екзотичних транспортних засобів¹¹⁵.

За класифікацією В. Кифяка відповідно до мети туризм поділяється на види: екскурсійний; рекреаційний; діловий; етнічний; спортивний; релігійний; пригодницький; соціальний; екологічний; сільський, зелений; розважальний; навчальний; військовий; екстремальний; агротуризм¹¹⁶.

Кожен з видів туристично-рекреаційної діяльності потребує специфічних умов і ресурсів, що унеможливує універсалізацію їх оцінювання, потребує диференційованого підходу. Також дослідження конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіону буде не повним без аналізу показників діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з обслуговування туристів і рекреантів, продукування й реалізації відповідних товарів і послуг. Тому важливо визначити перелік суб'єктів, які надають відповідні послуги і які слід віднести до туристично-рекреаційної сфери. У цьому контексті потрібно звернути увагу на роботи науковців, які розглядають рекреаційну сферу у складі об'єктів санаторно-курортного профілю, туристичних закладів і відпочинкових установ¹¹⁷, а також виділяють напрями туристично-рекреаційної діяльності: лікувальний (санаторії, профілакторії, пансіонати з лікуванням), оздоровчо-спортивний (бази та будинки відпочинку, пансіонати, будинки рибалки та мисливства, турбази, мотелі, кемпінги...), пізнавальний (туристичні й екскурсійні бюро, готелі, інформаційні та рекламні служби, автотранспортні підприємства...),

¹¹⁵ Мальська М. П., Рутинський М. Й., Паньків Н. М. Туризм у міжнародному і національному вимірах. Історія і сучасність: *монографія*. Львів: Вид. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2008. 268 с.

¹¹⁶ Кифяк В. Ф. Організація туристичної діяльності в Україні: *навч. посібник*. Чернівці: Зелена Буковина, 2003. 122 с.

¹¹⁷ Кравців В. С., Євдокименко В. К., Габрель М. М., Копач М. В. Рекреаційна політика в Карпатському регіоні: принципи формування та шляхи реалізації. Чернівці: Прут, 1995. 72 с.

вказуючи на які природні, культурно-історичні ресурси чи інші атрактивні чинники вони орієнтовані¹¹⁸.

Оскільки, як уже зазначалося, туризм і рекреація не виділяється окремо у Національному класифікаторі України – Класифікаторі видів економічної діяльності, який устанавлює основи для підготовки та поширення статистичної інформації за видами економічної діяльності, що виділяються за принципом об'єднання у групи підприємств, які виробляють подібні товари чи послуги або використовують подібні процеси для створення товарів чи послуг (тобто сировину, виробничий процес, методи або технології), у процесі розроблення методів оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіону необхідно визначитися щодо основних видів туристично-рекреаційної діяльності за характером послуг і ресурсами, які забезпечують їх розвиток. При цьому пропонується виділяти:

- санаторно-курортну діяльність (надання суб'єктами економічних відносин послуг з розміщення та санаторно-курортного лікування в регіоні);
- туристично-відпочинкову діяльність (надання суб'єктами економічних відносин туристичних, відпочинкових та інших рекреаційних й пов'язаних з ними послуг у регіоні).

Свою чергою, туристично-відпочинкову діяльність за ресурсною атрактивністю в контексті оцінювання економічної конкурентоспроможності доцільно розглядати за видами:

- пов'язаними з природними факторами (природноресурсної атрактивності) – пішохідний пізнавальний, спортивно-оздоровчий, екстремальний, гірськолижний, екологічний, мисливський та рибальський туризм, сільський зелений (агротуризм), оздоровчий відпочинок;
- пов'язаними з історико-культурними факторами (історико-культурної атрактивності) – екскурсійний, релігійний, етнокультурний, фестивальний туризм;
- пов'язаними з комерційними та суспільними факторами (суспільно-комерційної атрактивності) – діловий, розважально-ігровий, конгрес-туризм, шопінг-туризм.

У табл. 25 відображено групування туристично-рекреаційної діяльності із зазначенням основних факторів атрактивності стосовно її видів та підвидів. На його основі пропонується оцінювання потенціалу атрактивності туристично-рекреаційної сфери регіону та перспектив її конкурентоспроможності за рівнями: міжнародний (глобальний), державний (міжрегіональний), регіональний, місцевий.

Оцінювання ресурсної атрактивності, на думку автора, має лежати в основі комплексної оцінки конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери, визначаючи межі потенційно досяжного рівня її розвитку. Оцінка інших чинників розвитку туристично-рекреаційної

¹¹⁸ Павлов В. І., Черчик. Л. М. Рекреаційний комплекс Волині: теорія, практика, перспективи: *монографія*. Луцьк: Надстир'я, 1998. 124 с.

Таблиця 25
Групування видів туристично-рекреаційної діяльності за ресурсною
атрактивністю

Види діяльності	Підвиди	Базові послуги (заняття)	Основні фактори Атрактивність
Санаторно-курортна	Бальнеолікування	Бальнеологічні	Лікувальні мінеральні й термальні води
	Грязелікування	Пелоїдна терапія	Лікувальні грязі (пелоїди)
	Кліматолікування	Кліматолікувальні	Лікувальні особливості мікроклімату (морського, гірського тощо)
	Спелеолікування	Спелеотерапевтичні	Лікувальні властивості повітря підземних соляних шахт
	Комплексне санаторно-курортне лікування	Поєднання кількох видів лікувальних курортних послуг	Лікувальні мінеральні й термальні води, пелоїди, мікроклімат, фітолікувальні засоби тощо
Туристично-відпочинкова: – пов'язана з використанням природних факторів	Пішохідний пізнавальний туризм	Пішохідні мандрівки	Природні екзоти, мальовничі ландшафти
	Спортивно-оздоровчий туризм	Подорожі спортивно-туристичними маршрутами	Гірські та інші природні ландшафти високої атрактивності
	Екстремальний туризм	Альпінізм, скелелазіння, фрірайд, спелеотуризм, рафтинг, дельтапланеризм, повітроплавання	Гірські місцевості, скелі, печери, ріки, ландшафтне різноманіття тощо
	Гірськолижний туризм	Гірськолижні спуски на підготовлених трасах	Гірські місцевості зі сприятливим рельєфом і кліматом
	Екологічний туризм	Пізнавальні екологічні мандрівки	Природні національні та ландшафтні парки й інші об'єкти природно-заповідного фонду
	Мисливський і рибальський туризм	Мисливство та рибальство	Мисливські та рибальські угіддя
	Оздоровчий відпочинок	Стаціонарний відпочинок	Лісові масиви, водні об'єкти, пляжі, грибні та ягідні угіддя

сфери: безпекових, економічних, соціальних, інфраструктурних, інституційно-організаційних тощо має при цьому показувати міру їх сприятливості для реалізації потенціалу туристично-рекреаційної атрактивності регіону.

Продовження табл. 25

Види діяльності	Підвиди	Базові послуги (заняття)	Основні фактори Атрактивність
	Сільський зелений туризм (агротуризм)	Тимчасове проживання у сільській місцевості	Особливості культури господарювання й побуту у сільській місцевості
- пов'язана з використанням історико-культурних факторів	Екскурсійна діяльність	Екскурсійні послуги, ознайомлення з об'єктами культурно-історичної спадщини, пам'ятками природи	Пам'ятки культурно-історичної спадщини, пам'ятки природи
	Релігійний туризм	Паломництво, мандрівки до релігійних пам'яток	Священні місця, сакральні (культові) споруди
	Етнокультурний туризм	Мандрівки, ознайомлення з етнокультурними особливостями місцевостей та регіонів	Об'єкти традиційних культур і промислів, етнографічні села, музеї, унікальні осередки побуту й життєвого укладу
	Фестивальний туризм	Поїздки з поєднанням відпочинку та участі у видовищних заходах	Фестивалі і свята, мистецькі конкурси, спортивні події
- пов'язана з комерційними та суспільними факторами	Діловий туризм	Бізнес-поїздки та корпоративні заходи співробітників компаній	Ділові центри
	Конгрес-туризм	Поїздки, пов'язані з участю у публічних заходах	Конференції, семінари, з'їзди, симпозіуми, конгреси
	Розважально-ігровий туризм	Подорожі з розважально-ігровою метою	Казино, парки розваг, аквапарки тощо
	Шопінг-туризм	Подорожі з метою покупок та розваг	Торгово-розважальні центри, магазини, ринки

Джерело: розроблено автором.

3.2. Методологія та методика оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіону

Огляд стратегій розвитку регіонів і територіальних громад засвідчує практично повсюдну присутність серед їх цілей туристично-рекреаційної сфери. Водночас сподівання щодо стратегічно вагомого впливу туризму на активізацію економічного розвитку територій не знаходять реального підтвердження, що зумовлюється, зокрема, відсутністю чи некоректністю оцінок конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів й окремих територій. Таке становище має об'єктивну причину, суть якої у відсутності необхідної розробникам стратегій методології й методики таких оцінок.

Загалом проблематика оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери є предметом досліджень і публікацій низки зарубіжних і вітчизняних науковців, зокрема, Б. Нікіфорова¹¹⁹, І. Смирнова¹²⁰, Н. Сафарової¹²¹ та ін., які розглядають питання конкурентоспроможності туризму на світовому рівні. Ці ж питання щодо регіонального й місцевого рівнів висвітлюються меншою мірою, хоч можна зазначити роботи С. Грабовенської¹²², О. Роїк і М. Копичинської¹²³, Е. Онищенко¹²⁴, В. Мальцева та Г. Кузьмінської¹²⁵. Однак висвітлення у наукових публікаціях методологічних засад оцінювання

¹¹⁹ Нікіфоров Б. В. Оцінка конкурентоспроможності країн на світовому туристичному рівні. *Перспективи розвитку туристичної індустрії в Україні: регіональні аспекти*. Матеріали II Всеукр. наук. – практ. Інтернет-конф. Умань: ВПП «Візаві». 2014. Ч. 1. С. 261-263.

¹²⁰ Смирнов І. Г. Визначення рівня конкурентоспроможності країн світу в туризмі: сучасні підходи. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія: Економічні науки*. 2015. № 5-6 (82-83). С. 37-49.

¹²¹ Сафарова Н. Н. Анализ национальной конкурентоспособности туризма и путешествий: выводы для стран СНГ. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-natsionalnoy-konkurentosposobnosti-turizma-i-puteshestviy-vyvody-dlya-stran-sng>

¹²² Грабовенська С. П. *Конкурентоспроможність територіальних ринків туристичних послуг в Україні*: дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03 / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2017. 242 с.

¹²³ Роїк О. Р., Копичинська М. Ю. Дослідження привабливості туристично-рекреаційного комплексу на прикладі курорту Трускавець. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2021. № 4 (121). С. 36-42. URL: http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2021/4_2021/8.pdf

¹²⁴ Онищенко Е. В. Методологические подходы к оценке конкурентоспособности объектов в сфере туризма на мезо – и микроуровне: зарубежный опыт. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-podhody-k-otsenke-konkurentosposobnosti-obektov-v-sfere-turizma-na-mezo-i-makrourovne-zarubezhnyy-opyt>

¹²⁵ Мальцев В. С., Кузьмінська Г. Є. Методологія оцінювання регіональної конкурентоспроможності на прикладі Європейського Союзу. *Наука та наукознавство*. 2022. № 1 (115). С. 34-47.

конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів, на думку автора, є недостатнім. Тому пропонується детальніший аналіз питань методології та обґрунтування пропозицій щодо методичних підходів до оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів України.

Поняття конкурентоспроможності ввійшло в науковий обіг у 1980-х рр. з виходом робіт М. Портера. На початках це поняття розглядалося стосовно діяльності підприємств (компаній). Пізніше воно почало застосовуватися до галузей, окремих територій, регіонів і країн.

Конкурентоспроможність етимологічно пов'язується з поняттям конкурентності – змагання, суперництва. У вітчизняній нормативній базі економічна конкуренція (конкурентність) визначається як змагання між суб'єктами господарювання для здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, унаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями¹²⁶.

Методологічні підходи до оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіону іманентно зумовлені необхідністю поєднання методів оцінювання конкурентоспроможності галузі (виду економічної діяльності) та регіону, що, своєю чергою, потребує ідентифікації понять «конкурентоспроможність галузі» та «конкурентоспроможність регіону».

За М. Портером галузь певної країни конкурентоспроможна, якщо вона володіє конкурентними перевагами порівняно з найбільш успішними учасниками світового ринку¹²⁷. Конкурентні переваги галузі, на його думку, можуть проявлятися завдяки:

- раціональній галузевій структурі;
- наявності групи висококонкурентних підприємств-лідерів;
- ефективній дослідно-конструкторській та виробничо-технологічній базі;
- розвинутій галузевій інфраструктурі та ефективній системі розподілу продукції;
- гнучкій системі науково-технічного, виробничого і матеріально-технічного співробітництва всередині галузі та з аналогічними галузями за кордоном.

У наукових дослідженнях трактування конкурентоспроможності галузі різняться. Зокрема, її пропонується розглядати як ступінь можливості

¹²⁶ Положення про порядок подання та розгляду заяв про попереднє отримання дозволу Антимонопольного комітету України на концентрацію суб'єктів господарювання. Платформа Ліга: закон: сайт. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/re29194?ed=2016_06_21&an=14

¹²⁷ Портер М. Конкурентная стратегия: методика анализа отраслей и конкурентов. Пер с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 210-212.

галузі в умовах вільного ринку створювати блага, які відповідають вимогам як внутрішнього, так і зовнішніх ринків, за одночасного забезпечення стабільного зростання та розвитку відповідного сектору економічної діяльності¹²⁸.

Міжнародна конкурентоспроможність галузі розглядається як здатність національної галузі забезпечувати високий рівень задоволення власною продукцією певної суспільної потреби порівняно з конкурентами, утримувати та зміцнювати стійкі позиції на певних сегментах світового ринку та забезпечувати прибутковість на основі раціонального використання ресурсів в умовах глобалізації¹²⁹. Н. Коськовецька та Н. Скоробогатова вважають таке визначення найбільш повним та ґрунтовним і, узагальнюючи трактування поняття конкурентоспроможності галузі, визначають основні положення теорії конкурентоспроможності галузі:

- 1) основою для досягнення конкурентоспроможного стану галузі є конкурентні переваги;
- 2) конкурентоспроможність окремої галузі проявляється порівняно з галузями, що конкурують на світовому ринку, тобто вона відносна;
- 3) конкурентоспроможності галузі притаманна системність – вона визначається конкурентоспроможністю суб'єктів, що до неї належать, і конкурентоспроможністю макросередовища, у якому ця галузь функціонує;
- 4) конкурентоспроможність галузі є складовою багаторівневої категорії «конкурентоспроможність» разом з конкурентоспроможністю товару, підприємства, національної економіки;
- 5) конкурентоспроможність галузі є динамічним явищем і підлягає управлінню¹³⁰.

Т. Борисова поняття конкурентоспроможності галузі визначає як властивість суб'єктів мезорівневої конкуренції (галузей, видів економічної діяльності, кластерів), що характеризується ступенем реального чи потенційного задоволення ними конкретної потреби, порівняно з аналогічними суб'єктами конкуренції. Конкурентоспроможність галузі формує конкурентоспроможність національної економіки та визначається рівнем конкурентоспроможності підприємств, які її утворюють. Узагальнюючи, дослідниця робить висновок зокрема про те, що поняття конкурентоспроможності галузі набуває сенсу лише за умови наявності на ринку суб'єктів – конкурентів (в умовах відкритої економіки та сприятливого інвестиційного клімату). Конкурентоспроможність

¹²⁸ Гохберг О. Ю. Конкурентоспроможність бізнесу: теоретико–методологічні основи аналізу. *Вісник Львівської державної фінансової академії*. 2010. № 18. С. 52.

¹²⁹ Шевченко М. М. Методи оцінки конкурентоспроможності галузей промисловості в умовах інтернаціоналізації: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.07.01 / Нац. техн. ун-т «Харк. політехн. ін-т». Х., 2006. С. 5.

¹³⁰ Коськовецька Н. М., Скоробогатова Н. Є. Конкурентоспроможність галузі в умовах інтеграційних процесів. 2016. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/323535791.pdf>

галузі є результатом взаємодії низки факторів мезорівня конкурентного середовища. Тому для повного розуміння процесів формування та вироблення методів оцінювання конкурентоспроможності галузі потрібно розглянути основні чинники, що на неї впливають¹³¹.

Основними чинниками (детермінантами) у контексті міжнародної конкурентоспроможності, відповідно до моделі конкурентного ромба М. Портера, розглядаються такі:

- факторні умови: людські та природні ресурси, науково-інформаційний потенціал, капітал, інфраструктура;
- умови внутрішнього попиту: структура попиту, відповідність тендерціям розвитку попиту на світовому ринку, тенденції обсягу попиту;
- суміжні та галузі обслуговування: наявність чи відсутність національних постачальників та пов'язаних галузей, які конкурентоспроможні в міжнародному масштабі;
- стратегія та структура фірм, внутрішньогалузева конкуренція: мета, стратегії, способи організації, менеджмент фірм, внутрішньогалузева конкуренція.

Також у складі моделі слід розглядати дві важливі змінні – випадкові події та державну політику, які можуть коригувати або й цілковито нівелювати вплив зазначених вище детермінант¹³². Прикладом цього є наслідки пандемії коронавірусу на діяльність у сфері туризму.

Важливо також визначитися із взаємозв'язком конкурентоспроможності галузі та суб'єктів господарювання, що її формують. Погоджуючись з думкою, що ефективність сукупності підприємств галузі формує її конкурентоспроможність¹³³, зазначимо закономірну наявність різних рівнів конкурентоспроможності підприємств галузі й можливість конкурентоспроможності глобального рівня лише одного-двох підприємств шляхом використання унікальних ресурсів чи технологій, за значно нижчих рівнів конкурентоспроможності інших підприємств галузі, яким відповідні ресурси чи технології недоступні.

Конкурентоспроможність регіонів також трактується багатьма вченими по-різному. О. Романко, аналізуючи погляди вчених економістів на поняття конкурентоспроможності регіонів, класифікує їх за трьома групами. Наприклад, прихильники першого підходу пов'язують конкурентоспроможність регіону з його здатністю витримувати кон-

¹³¹ Борисова Т. М. Конкурентоспроможність галузі: детермінанти формування та сучасні методи оцінювання. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 6. Т. 1. С. 55.

¹³² Ковалець Б. М. Теоретико-методологічні підходи до трактування сутності конкурентоспроможності галузі. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Сер.: Економіка. 2010. Вип. 13. С. 339.

¹³³ Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / ред. Я. А. Жаліло. К.: НІСД, 2005. С. 22-23.

куренцію на товарних ринках. Водночас це не що інше, як один з предметів конкуренції – підприємство. Проте досягнення тільки конкурентоспроможності підприємств на ринку не завжди свідчить про високий рівень конкурентоспроможності всієї території.

Прихильники другого підходу пояснюють конкурентоспроможність як здатність регіональної економіки забезпечувати зростання добробуту населення регіону. Але й тут простежується один предмет конкуренції – населення. Можна також припустити, що обмеженою є думка про досягнення регіоном конкурентоспроможності лише при зростанні рівня життя населення.

Представники третього підходу під конкурентоспроможністю регіону розуміють його здатність виявляти, створювати, використовувати конкурентні переваги для поліпшення конкурентних позицій серед регіонів-конкурентів. Тому під конкурентоспроможністю регіону пропонується розуміти здатність витримувати конкуренцію з боку інших регіонів у боротьбі за ресурси, необхідні для стійкого розвитку території та вирішення на цій основі соціально-економічних завдань¹³⁴.

С. Захарченко також визначає конкурентоспроможність регіону як здатність соціуму, бізнесу і влади регіону перемагати в суперництві з іншими регіонами за залучення і створення нових факторів виробництва, забезпечуючи при цьому конкурентні переваги в економічному розвитку та якості життя населення. Основні характеристики конкурентоспроможності країн і регіонів науковець пропонує розглядати в порядку: 1) фактори конкурентоспроможності (інфраструктура); 2) процес формування конкурентних переваг (ефективність бізнесу); 3) конкурентні переваги (продуктивність економіки); 4) управління конкурентоспроможністю (ефективність управління)¹³⁵.

Розглядаючи питання оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіону, необхідно синтезувати методологію оцінювання конкурентоспроможності регіонів і галузей з урахуванням специфіки туристично-рекреаційної сфери, яка, маючи усі ознаки галузі, окремо не виділена у класифікаторі видів економічної діяльності й системі державної статистики.

Методологія оцінювання конкурентоспроможності регіонів зазвичай передбачає побудову зведених індексів, які розраховуються лише на основі обраних факторів або враховують як фактори конкурентоспроможності, так і результатні показники, або індекс конкурентоспроможності регіонів, розрахований на основі обраних факторів, порівнюється з результатними

¹³⁴ Романко О. П. Поняття конкурентоспроможності регіону та його ознаки. *Ефективна економіка*. 2015. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3869>

¹³⁵ Захарченко С. В. Конкурентоспроможність регіонів України та стратегічні аспекти її підвищення (у контексті підходу фахівців IMD-Lausanne). *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 45.

показниками¹³⁶. Проблеми системного оцінювання при цьому полягають в обмеженості статистичних показників на регіональному рівні.

Серед низки підходів до оцінювання конкурентоспроможності регіонів виділимо запропонований Європейською комісією індексний підхід, який полягає у розрахунку Індексу конкурентоспроможності регіонів (*The Regional Competitiveness Index, RCI*). Індекс *RCI* розраховується за 11 компонентами (чинниками), об'єднаними у три групи: базова, ефективності та інноваційна.

Базову групу складають компоненти: регіональні та національні інституції, макроекономічна стабільність, інфраструктура, охорона здоров'я та базова освіта.

Група ефективності включає три компоненти: вища освіта та навчання впродовж життя, структура та ефективність ринку праці й розмір ринку.

Інноваційна група також складається з трьох компонентів: технологічна готовність як підприємств, так і домогосподарств, рівень просування бізнесу, інновації.

Для кожної групи компонентів розраховуються субіндекси як середнє арифметичне балів окремих компонентів, а індекс *RCI* є результатом середньозваженого значення субіндексів¹³⁷.

Науковці пропонують кілька методичних підходів до оцінювання конкурентоспроможності галузі. За М. Портером, стан конкуренції в галузі залежить від п'яти основних чинників: потенційних конкурентів (загрози нових фірм), постачальників, конкурентів галузі (суперництво наявних фірм), покупців і загрози виробництва замінників товарів чи послуг. Сукупний вплив цих чинників визначає потенціал граничного прибутку в галузі, де потенціал прибутковості вимірюється показниками довгострокової віддачі інвестованого капіталу. Не всі галузі мають однаковий потенціал. Вони істотно відрізняються за своєю граничною прибутковістю, оскільки різний сукупний вплив чинників конкуренції. Ці чинники коливаються від інтенсивних у таких галузях, як виробництво автомашин, паперу та сталі (де жодна фірма не отримує великих прибутків), до відносно несуворих у таких сферах, як нафтовидобувне устаткування та послуги, виробництво косметики і предметів туалету (де високі прибутки одержує багато фірм)¹³⁸.

М. Портер пропонував розраховувати конкурентні переваги на галузевому рівні, ураховуючи показники частки промисловості у світовому експорті; частки певної галузі в загальному обсязі експорту¹³⁹.

Серед інших прийомів виділяється метод, що базується на визначенні рівня конкурентоспроможності галузі як середньої арифметичної чи

¹³⁶ Мальцев В. С., Кузьмінська Г. Є. Методологія оцінювання регіональної конкурентоспроможності на прикладі Європейського Союзу. *Наука та наукознавство*. 2022. № 1 (115). С. 36.

¹³⁷ Там само. С. 39-40.

¹³⁸ Портер Майкл Е. *Стратегія конкуренції*: пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. К.: Основи, 1998. С. 20-21.

¹³⁹ Борисова Т. М. Зазнач. твір. С. 59.

зважаючи на рівні конкурентоспроможності підприємств, які її формують, а також метод, що полягає у визначенні рівня конкурентоспроможності галузі як інтегрального значення низки параметричних показників ефективності різноманітних аспектів діяльності галузі¹⁴⁰. Пропонуються також методи експертних оцінок¹⁴¹.

Переходячи до питань методології оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери (галузі) регіону також зазначимо наявність різних підходів й труднощів. Насамперед звернемо увагу на думку Е. Бордаса, що туристичний бізнес – це не тільки фірма, а об'ємніше поняття, яке включає ринок, продукт і технології, що задовольняють бажання і потреби людей у відпочинку. У цьому контексті науковець розробив концепцію конкурентоспроможності дестинації на основі уявлення про те, що кластер туристичних атракцій, інфраструктури, обладнання, послуг та організації спільно визначає вибір туристів¹⁴². Враховуючи особливість конкуренції в туризмі, яка полягає в тому, що її слід розглядати одночасно на кількох рівнях: макро-, мезо – й мікрорівень¹⁴³, можна стверджувати, що конкурентоспроможність туристично-рекреаційної сфери регіону визначається багаторівневою конкурентоспроможністю його туристично-рекреаційних дестинацій.

У наукових публікаціях пропонується низка моделей конкурентоспроможності дестинації. Одна з базових моделей – Дж. Рітчі та Г. Крауча – пов'язувала макро- й мікрофактори з 5 компонентів: основні ресурси та атракції, підтримуючі фактори й ресурси, політика стосовно дестинації, планування й розвиток, управління¹⁴⁴. Її розвиток, врешті, втілюється у застосуванню при підготовці Звіту «Конкурентоспроможність у сфері подорожей та туризму» («Travel and Tourism Competitiveness Report») від Світового економічного форуму методологію визначення індексу TTCI.

Індекс конкурентоспроможності подорожей і туризму (The Travel & Tourism Competitiveness Index, TTCI) розроблений Світовим економічним форумом. Він розраховується раз на два роки на основі даних із загальнодоступних джерел та інформації від міжнародних організацій і експертів у сфері подорожей та туризму. Індекс TTCI служить інструментом вимірювання факторів й особливостей політики, які роблять країну привабливою для розвитку бізнесу, а також отримання інформації, корисної для урядів країн – учасниць дослідження, що планують розвивати туризм. З часу розроблення Індекс вдосконалювався. З 2017 р. в його складі було чотири основні субіндекси: (А) загальні сприятливі умови; (Б) сприятливі умови у сфері подорожей та туризму; (В) інфраструктура; (Г) природні та культурні

¹⁴⁰ Там само. С. 59-60.

¹⁴¹ Шевченко М. М. Зазнач. твір.

¹⁴² Bordas E. Competitiveness of tourist destinations in long distance markets. *The Tourist Review*. 1994. № 10 (3). Р. 3-9.

¹⁴³ Сафарова Н. Н. Анализ национальной конкурентоспособности туризма и путешествий: выводы для стран СНГ.

¹⁴⁴ Онищенко Е. В. Зазнач. твір.

ресурси. Своєю чергою, ці субіндекси включали в себе 14 компонентів (усього – 90 змінних для оцінки)¹⁴⁵.

В Індексі 2019 р. чотири основні субіндекси мали однакову вагу – 25% й диференціювалися на субіндекси нижчого рівня, які також мали рівну вагу. Україна у рейтингу 2019 р. зайняла 78 місце з 140 країн, які оцінювалися, піднявшись на 10 позицій до рейтингу 2017 р.¹⁴⁶ У табл. 26 наведені значення індексів України (у дужках – рівень відставання від країни-лідера та рейтингове місце за кожним субіндексом).

Таблиця 26
Показники індексів ТТСІ України у звіті Світового економічного форуму 2019

Сприятливість середовища	Сприятливість умов та політика у сфері подорожей та туризму	Інфраструктура	Природні та культурні ресурси
Бізнес-середовище 4,1 (-2,0; 103)*	Пріоритетність сфери подорожей і туризму 4,3 (-1,9; 92)	Авіаційна 2,7 (-3,9; 71)	Природні ресурси 2,2 (-3,8; 116)
Цивільна та соціальна безпека 4,8 (-1,9; 107)	Міжнародна відкритість 4,5 (-1,8; 55)		
Охорона здоров'я та гігієна 6,5 (-0,5; 11)	Конкурентність за ціною 5,9 (-0,8; 19)	Наземна та портова 3,1 (-3,3; 77)	Культурні ресурси та бізнес-подорожі 1,9 (-5,1; 55)
Трудові ресурси та ринок праці 4,8 (-1,0; 48)	Стала екологічна безпека 3,9 (-2,1; 114)	Туристична сервісна 4,3 (-2,4; 65)	
Інформаційна та комунікативна готовність 4,5 (-2,1; 78)			

*В дужках – різниця з кращим показником та місце України у рейтингу за показником.

Джерело: складено автором за¹.

Наша країна мала низькі рейтингові місця насамперед за оцінюванням природних ресурсів, екологічної та цивільної і соціальної безпеки, бізнес-середовища. Ці чинники є вкрай важливими для розвитку туристично-рекреаційної сфери країни й фактично визначальними для її міжнародної конкурентоспроможності.

¹⁴⁵ The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017. The World Economic Forum: website. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>

¹⁴⁶ The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019. The World Economic Forum: website. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf

Низьке рейтингове місце за показниками природних ресурсів України можна пояснити середнім рівнем їх сприятливості найбільш масовим видам туризму й відпочинку – пляжного морського та гірськолижного. Водночас наявні в Україні природні рекреаційні ресурси за кількісними та якісними показниками достатні для задоволення потреб внутрішнього туризму, а за окремими видами відповідають міжнародному попиту.

Україна перебувала у першій половині рейтингу за оцінкою культурних ресурсів та бізнес подорожей, водночас її відставання від індексу країни-лідера за цим показником є неприйнятно великим. Таке відставання зумовлюється інституціональним розривом між сферою туризму і культури. Перебування пам'яток культурної спадщини під захистом держави та у багатьох випадках в державній і комунальній власності не забезпечується державними й муніципальними інвестиціями на їх збереження та реконструкцію. Водночас політики культурного розвитку та розвитку туризму не інтегруються. Зокрема, недовірими є інструменти публічно-приватного партнерства у цих сферах, відсутні фінансові механізми трансформування бюджетних надходжень від туристичної діяльності в інвестиційні ресурси сфери культури.

Зазначимо, що на сьогодні методологія TTCI – найбільш широко використовувана при оцінці конкурентоспроможності країн у сфері туризму, хоча й визнаються певні її недоліки.

Методичні підходи до оцінювання глобальної конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери не без успіху застосовуються при розробленні моделей для оцінки конкурентоспроможності туризму в зарубіжних регіонах, зокрема, у провінціях Китаю, долучаючи показники, що відображають особливості країни.

Світова федерація міського туризму (*World Tourism Cities Federation*) оцінює рівень туристичного розвитку міст, охоплюючи 6 субіндексів, які характеризують туристичні потоки і доходи від туризму, туристичний потенціал, туристичну привабливість, підтримку туристичної індустрії з боку держави, вклад туристичної індустрії в економіку й задоволення туристичних потреб¹⁴⁷.

При розробленні методичних прийомів з оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери вітчизняних регіонів, на думку автора, слід зберігати тотожність методології TTCI й використовувати аналогічні оціночні показники, адже значна їх частина, насамперед щодо загальної сприятливості середовища й сприятливості умов та політики у сфері подорожей і туризму, формується на загальнонаціональному рівні та має незначні регіональні відмінності. Водночас виникає питання щодо рівня конкурентоспроможності регіонів – міжнародного (глобального) та національного (міжрегіонального) – і постає проблема вибору ідентифікаторів оціночних показників. При

¹⁴⁷ Романко О. П. Знач. твір.

оцінюванні конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів України на національному рівні, зберігаючи чотири групи оціночних показників: сприятливість середовища, сприятливість умов та політики у сфері подорожей і туризму, інфраструктура, природні та культурні ресурси з відповідними їх підгрупами, вбачається за доцільне здійснити коригування переліку індикаторів оціночних показників виходячи з особливостей вітчизняної системи статистики та прагнення до мінімізації суб'єктивності оцінювання, що має місце при використанні експертних оцінок.

Нижче висвітлено методичні прийоми з оцінювання конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів України, пропоновані автором. Вони націлені на об'єктивізацію процесу оцінювання та використання статистичних й інших достовірних цифрових даних та відмову від широкого застосування експертних оцінок.

Автор пропонує розглядати оцінку конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів України як доповнення до глобальної оцінки конкурентоспроможності країни у сфері подорожей і туризму, що розкриває регіональні відмінності у ресурсному потенціалі й внутрішньодержавних умовах розвитку сфери. У пропонованій методиці зберігаються загальнометодологічні підходи, використовувані при визначенні індексів ТТСІ, водночас у ній, за рідкими винятками, застосовуються показники та індикатори, які мають об'єктивне відображення у вітчизняній системі статистики, загальнодоступних матеріалах органів управління чи у наукових джерелах. Її основні положення викладені нижче.

Оціночні показники та індикатори. Оцінювання здійснюється за чотирма групами показників: група А – Сприятливість середовища; група Б – Інфраструктурний розвиток; група В – Природні та історико-культурні ресурси; група Г – Рівень розвитку туристично-рекреаційної сфери. Кожна з виокремлених груп має однакову оціночну вагу – 25% і складається з підгруп показників та індикаторів (табл. 27).

Підгрупи показників характеризуються обраними індикаторами, які наділені однаковими ваговими частками:

Група А – Сприятливість середовища (25%)

Показник 1 – Економічне середовище (8,333)

Індикатори:

- 1.01 Підприємств на 10000 осіб наявного населення
- 1.02 Фізичних осіб-підприємців на 10000 осіб наявного населення
- 1.03 Валовий регіональний продукт (ВРП) у фактичних цінах
- 1.04 ВРП на одну особу
- 1.05 Капітальні інвестиції на одну особу
- 1.06 Прямі іноземні інвестиції на одну особу

Таблиця 27

Групи та вагові частки оціночних показників

Групи та вагові частки показників у %			
А – Сприятливість середовища, 25%	Б – Інфраструктур- ний розвиток, 25%	В – Природні та історико- культурні ресурси, 25%	Г – Рівень розвитку туристично- рекреаційної сфери, 25%
Економічне середовище – 8,33%	Транспортна інфраструктура –	Природні ресурси – 12,5%	Розвиток туристично- рекреаційної сфери – 25%
Безпека – 8,33%	12,5%		
Демографія та ринок праці – 8,33%	Інформаційна та банківська інфраструктура –	Історико- культурні ресурси – 12,5%	
	12,5%		

Джерело: складено автором.

- 1.07 Обсяг обороту роздрібної торгівлі на одну особу
- 1.08 Обсяг виробленої будівельної продукції на одну особу
- 1.09 Обсяг експорту товарів на одну особу
- 1.10 Обсяг імпорту товарів на одну особу

Показник 2 – Безпека (8,333)

Індикатори:

2.01 Кількість виявлених злочинів – випадків на 1000 осіб наявного населення

2.02 Кількість виявлених тяжких і особливо тяжких злочинів – випадків на 1000 осіб наявного населення

2.03 Кількість ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД – кількість хворих з діагнозом, що встановлений уперше в житті, на 1000 осіб наявного населення

2.04 Кількість хворих з уперше в житті встановленим діагнозом активного туберкульозу на 1000 осіб наявного населення

2.05 Скидання забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти

2.06 Скидання забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти у % до загального водовідведення

2.07 Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення – тонн на км²

2.08 Обсяг відходів I – IV класів небезпеки, накопичених протягом експлуатації, у спеціально відведених місцях чи об'єктах – тис. т на км²

Показник 3 – Демографія та ринок праці (8,333)

Індикатори:

- 3.01 Чисельність наявного населення
- 3.02 Чисельність постійного населення у віці 16-59 років
- 3.03 Робоча сила у віці 15-70 років
- 3.04 Зайняте населення у віці 15-70 років – відсоток до населення віком 15-70 років
- 3.05 Коефіцієнт загального приросту (скорочення) населення – на 1000 осіб наявного населення
- 3.06 Безробіття населення у віці 15-70 років – у відсотках до робочої сили віком 15-70 років
- 3.07 Рівень середньої освіти (за результатами ЗНО)*:
 - не подолали поріг, %
 - отримали 180-200 балів, %
- 3.08 Кількість студентів закладів вищої освіти – на 10000 наявного населення

Група Б – Інфраструктурний розвиток (25%)

Показник 4 – Транспортна інфраструктура (12,5%)

Індикатори:

- 4.01 Кількість аеропортів (без військових)
- 4.02 Пасажиропотік аеропортів
- 4.03 Довжина автомобільних доріг загального користування – на км²
- 4.04 Перевезення пасажирів автомобільним транспортом (автобусний)
- 4.05 Експлуатаційна довжина залізничних колій загального користування – на км²
- 4.06 Відправлення пасажирів залізничним транспортом

Показник 5 – Інформаційна та банківська інфраструктура (12,5%)

Індикатори:

- 5.01 Відсоток населення, що за останні 12 місяців користувалися послугами Інтернету
- 5.02 Частка домогосподарств, які мають доступ до послуг Інтернету вдома
 - 5.03 Абоненти Інтернету – на 1000 наявного населення
 - 5.04 Абоненти рухомого (мобільного) зв'язку – на 1000 наявного населення
 - 5.05 Обсяг реалізованих послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку на одну особу
 - 5.06 Кількість банківських відділень – на 100000 наявного населення

Група В – Природні та історико-культурні ресурси (25%)

Показник 6 – Природно-ресурсний потенціал (12,5%)

Індикатори:

- 6.01 Лісистість території, %
- 6.02 Наявність гірських територій
- 6.03 Наявність об'єктів природно-заповідного фонду України*:
 - кількість об'єктів природно-заповідного фонду України
 - площа об'єктів природно-заповідного фонду
- 6.04 Наявність природних об'єктів Світової спадщини
- 6.05 Наявність лікувальних мінеральних вод*:
 - кількість родовищ лікувальних мінеральних вод
 - запаси лікувальних мінеральних вод
- 6.06 Наявність родовищ лікувальних пелоїдів, озокериту, озер і лиманів з лікувальною ропою
- 6.07 Щільність річкової мережі
- 6.08 Площа озер, ставків та водосховищ
- 6.09 Наявність морських і унікальних озерних пляжів
- 6.10 Кількість об'єктів полювання*:
 - кількість копитних тварин на території мисливських угідь
 - кількість хутрових звірів на території мисливських угідь
 - кількість пернатої дичини на території мисливських угідь

Показник 7 – Історико-культурні ресурси (12,5%)

Індикатори:

- 7.01 Загальна кількість історико-культурних об'єктів, що перебувають на державному обліку
- 7.02 Кількість пам'яток архітектури національного значення
- 7.03 Кількість елементів, включених до Національного переліку елементів нематеріальної культурної спадщини України
- 7.04 Наявність історико-культурних об'єктів Світової спадщини

Група Г – Рівень розвитку туристично-рекреаційної сфери (25%)

Показник 8 – Розвиток туристично-рекреаційної сфери (25%)

Індикатори:

- 8.01 Кількість колективних засобів розміщування
- 8.02 Кількість місць у колективних засобах розміщування
- 8.03 Кількість осіб, які перебували у колективних засобах розміщування
- 8.04 Кількість спеціалізованих засобів розміщування
- 8.05 Кількість місць у спеціалізованих засобах розміщування
- 8.06 Кількість осіб, що перебували у спеціалізованих засобах розміщування

8.07 Кількість суб'єктів туристичної діяльності (туроператорів, турагентств, суб'єктів, що здійснюють екскурсійну діяльність)

8.08 Кількість туристів, обслугованих туроператорами та турагентствами

8.09 Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності (Тимчасове розміщування й організація харчування)

8.10 Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності (Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок)

**Індикатор визначається як середнє арифметичне кількох складників.*

Порядок розрахунків. Індекс конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіону розраховується як середнє арифметичне чотирьох груп показників, які, своєю чергою, розраховуються як середнє арифметичне значень своїх індикаторів (якщо індикатор містить кілька складників, його вага є рівною іншим індикаторам і формується як середнє арифметичне складників).

Оцінювання здійснюється за шкалою від 1 (найгірше значення) до 7 (найкраще значення), що відповідає методиці визначення ТТСІ. Такий підхід дозволяє використовувати як експертні оцінки, так і об'єктивні (тверді) дані. Перехід від так званих твердих даних (статистичних тощо) до семибальної шкали здійснюється їх приведенням (нормалізацією) до шкали 1 – 7. У пропонованій методиці нормалізація здійснюється:

- у випадку приведення даних, за якими найкращим є максимальне значення, за формулою (5):

$$O_{ip.} = 6 \times \left(\frac{Z_{p.} - Z_{\min.}}{Z_{\max.} - Z_{\min.}} \right) + 1, \quad (5)$$

де: $O_{ip.}$ – оцінка регіону за окремим індикатором; $Z_{p.}$ – числове значення даних вибірки за регіоном; $Z_{\min.}$ – мінімальне значення даних вибірки серед регіонів; $Z_{\max.}$ – максимальне значення даних вибірки серед регіонів.

Приклад розрахунку:

Індикатор 5.06 Кількість банківських відділень на 100 тис. наявного населення (Львівська обл.)

Львівська обл. – 22 відділення; мінімальне значення – 14 відділень (Тернопільська обл.); максимальне значення – 37 відділень (м. Київ)¹⁴⁸

$$O_{ip.} = 6 \times \left(\frac{22 - 14}{37 - 14} \right) + 1 = 3,1$$

- у випадку приведення даних, за якими найкращим є мінімальне значення (індикатори показника 2 – Безпека; індикатори 3.05;

¹⁴⁸ Національний банк України. Огляд банківського сектору. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Banking_Sector_Review_2020-02.pdf?v=4

3.06; складова індикатора 3.07. Рівень середньої освіти (за результатами ЗНО) – «не подолали поріг, %», за формулою (6):

$$O_{ip.} = -6 \times \left(\frac{Z_{p.} - Z_{\min.}}{Z_{\max.} - Z_{\min.}} \right) + 7, \quad (6)$$

де: $O_{ip.}$ – оцінка регіону за окремим індикатором; $Z_{p.}$ – числове значення даних вибірки за регіоном; $Z_{\min.}$ – мінімальне значення даних вибірки серед регіонів; $Z_{\max.}$ – максимальне значення даних вибірки серед регіонів.

Приклад розрахунку:

Індикатор 3.06 Безробіття населення у віці 15-70 років – у відсотках до робочої сили віком 15-70 років (Львівська обл.)

Львівська обл. – 6,5%; мінімальне значення – 5,0% (Харківська обл.); максимальне значення – 13,7% (Луганська обл.)¹⁴⁹

$$O_{ip.} = -6 \times \left(\frac{6,5 - 5,0}{13,7 - 5,0} \right) + 7 = 6,0$$

За великих розривів (два і більше разів) між регіоном, що має найкраще числове значення показника і наступним регіоном, найвища оцінка надається двом першим регіонам. Максимальним у цьому випадку приймається числове значення другого регіону.

Інформаційною базою для оцінювання доцільно розглядати:

- дані Державної служби статистики України;
- офіційні дані профільних міністерств, відомств, підприємств, організацій тощо;
- інші достовірні дані – наукових і науково-дослідних установ, державних кадастрів і реєстрів, міжнародних організацій тощо.

Розроблені таким чином методичні прийоми базуються на опрацюванні наявних теоретико-методологічних матеріалів, аналізі доступності необхідних інформаційних джерел і спрямовані на вирішення завдань об'єктивізації процесів стратегування розвитку туристично-рекреаційної сфери на регіональному рівні. Запропоновані оціночні показники з їх групуванням і встановленням вагових часток та методичні інструменти визначення інтегральних індексів конкурентоспроможності дозволяють отримати порівняльні значення міжрегіональної конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери в Україні, необхідні для процесів стратегічного планування напрямів економічного розвитку вітчизняних регіонів у невоєнний період.

На рис. 7 та у табл. 28 наведено результати проведеного оцінювання конкурентоспроможності регіонів України за даними на 2021 р.

¹⁴⁹ Статистичний збірник «Регіони України 2019». Частина 1. Київ: Державна служба статистики України, 2020. С. 72.

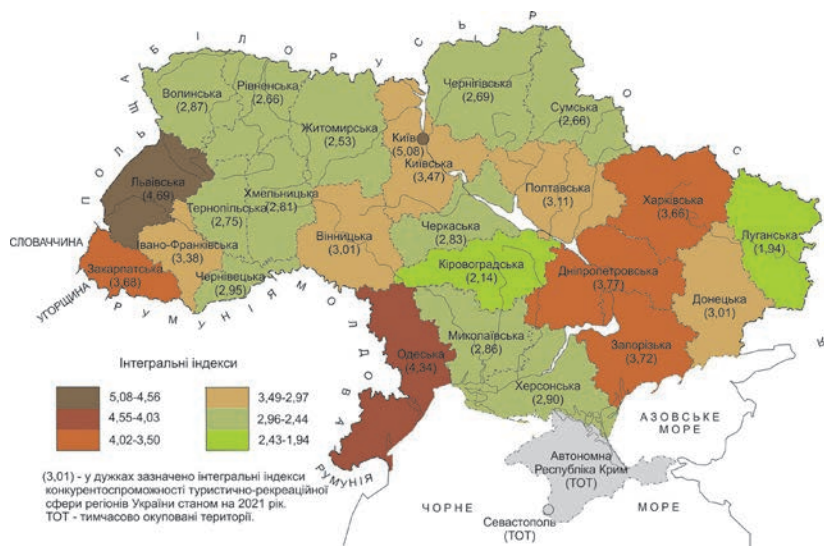


Рис. 7. Інтегральні індекси конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів України

Джерело: створено автором спільно з к. геогр. н. Кінтачем Ф. Я.

Серед регіонів першої десятки перебувають здебільшого ті, що володіють високим природно-ресурсним та історико-культурним потенціалом туристично-рекреаційної діяльності (Львівська, Одеська, Закарпатська, Івано-Франківська області), а також регіони, що мають високий економічний та демографічний потенціал і розвинуту транспортну й інформаційну інфраструктуру (м. Київ, Дніпропетровська, Запорізька, Харківська, Київська області). Водночас можна зазначити, що індекс конкурентоспроможності низки регіонів – насамперед Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької, Миколаївської, Херсонської областей – був би вищим, якби система статистики давала більш повну інформацію про кількість об'єктів розміщування туристів і відпочиваючих (зокрема – садиби «зеленого туризму» та інші приватні засоби розміщування) й кількість осіб, які у них перебували.

Також варто наголосити, що вразливість туристично-рекреаційної діяльності до безпекових чинників призводить до беззмістовності поняття її економічної конкурентоспроможності в умовах війни. Водночас у повоєнний період слід очікувати швидкого відродження сфери туризму й рекреації завдяки значному відкладеному попиту на подорожі, активний відпочинок, санаторно-курортне лікування.

Таблиця 28

Індекси конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери
регіонів України*

№ з / п	Регіони	Індекси				
		Група А	Група Б	Група В	Група Г	Інтеграль- ний індекс
...	АР Крим	...	...	...	...	...
1.	м. Київ	5,00 (1)**	6,97 (1)	3,31 (8)	4,93 (2)	5,1
2.	Львівська обл.	4,12 (4)	4,63 (4)	5,46 (1)	4,55 (3)	4,7
3.	Одеська обл.	3,83 (13)	4,79 (3)	3,37 (5)	5,38 (1)	4,3
4.	Дніпропетровська обл.	3,99 (6-7)	4,15 (5-6)	2,64 (14)	4,30 (4)	3,8
5-7.	Закарпатська обл.	3,63 (17)	3,49 (9)	4,67 (2)	2,92 (9)	3,7
5-7.	Запорізька обл.	3,80 (14)	3,87 (7)	3,01 (12)	4,20 (5)	3,7
5-7.	Харківська обл.	4,19 (3)	4,86 (2)	2,59 (17)	2,99 (8)	3,7
8.	Київська обл.	4,58 (2)	4,15 (5-6)	2,82 (13)	2,90 (10)	3,5
9.	Івано-Франківська обл.	3,91 (11)	3,28 (13)	3,82 (3)	2,34 (12)	3,4
10.	Полтавська обл.	4,02 (5)	3,34 (12)	3,03 (11)	2,05 (13)	3,1
11-13.	Вінницька обл.	3,99 (6-7)	3,14 (16)	3,34 (7)	1,56 (15)	3,0
11-13.	Донецька обл.	3,84 (12)	2,75 (22)	2,12 (22)	3,34 (6)	3,0
11-13.	Чернівецька обл.	3,57 (18)	3,48 (10)	3,62 (4)	1,13 (24)	3,0
14-16.	Волинська обл.	3,97 (8)	2,86 (20)	3,09 (10)	1,55 (16)	2,9
14-16.	Миколаївська обл.	3,40 (21)	3,20 (15)	1,83 (23)	2,99 (7)	2,9
14-16.	Херсонська обл.	3,28 (24)	2,95 (18)	2,60 (16)	2,76 (11)	2,9
17-19.	Тернопільська обл.	3,92 (10)	3,40 (11)	2,45 (19)	1,23 (21)	2,8
17-19.	Хмельницька обл.	3,94 (9)	2,48 (23)	3,37 (5-6)	1,43 (17)	2,8
17-19.	Черкаська обл.	3,69 (15)	3,27 (14)	2,55 (18)	1,80 (13)	2,8
20-22.	Рівненська обл.	3,56 (19)	3,13 (17)	2,61 (15)	1,34 (19)	2,7
20-22.	Сумська обл.	3,44 (20)	3,70 (8)	2,17 (21)	1,31 (20)	2,7
20-22.	Чернігівська обл.	3,37 (22)	2,79 (21)	3,22 (9)	1,36 (18)	2,7
23.	Житомирська обл.	3,65 (16)	2,90 (19)	2,28 (20)	1,25 (21)	2,5
24.	Кіровоградська обл.	3,17 (25)	2,45 (24)	1,70 (25)	1,22 (22)	2,1
25.	Луганська обл.	3,32 (23)	1,68 (25)	1,75 (24)	1,01 (25)	1,9
...	м. Севастополь	...	...	...	...	...

*Без тимчасово окупованих територій АР Крим, Донецької та Луганської обл.

**В дужках – рейтингове місце за групою показників.

Джерело: розраховано автором

3.3. Туристично-рекреаційна сфера Карпатського регіону України в умовах російської військової агресії

Туристично-рекреаційна сфера є однією з традиційних і стратегічно важливих для економічного розвитку Карпатського регіону України. Разом з тим, вона є дуже вразливою стосовно безпекових чинників, зокрема, воєнних. Початок широкомасштабної військової агресії Російської Федерації в Україні поставив перед туристично-рекреаційною сферою регіону гострі виклики та загрози, вплив яких потребував дослідження.

До широкомасштабної російської військової агресії туристично-рекреаційна сфера в областях Карпатського регіону України розглядалася як одна з пріоритетних сфер економічного розвитку. У Стратегії розвитку Львівської області на період 2021-2027 рр. їй відведене місце як однієї з п'яти головних стратегічних цілей. У Стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2027 р. пріоритетною стратегічною ціллю визначено підвищення конкурентоспроможності регіону шляхом сталого розвитку сільського господарства, переробної промисловості та туризму. У Стратегії розвитку Івано-Франківської області на 2021-2027 рр. розвиток туристично-рекреаційної сфери розглядається як одна з операційних цілей стратегічного напрямку 1. Конкурентоспроможна економіка на засадах смарт-спеціалізації. У Регіональній стратегії розвитку Закарпатської області на період 2021-2027 рр. розвиток туристичної та оздоровчої сфери включено до переліку операційних цілей стратегічної цілі 2. Прискорення досягнення конкурентоспроможності та інноваційності регіональної економіки.

Підстави для відведення туристично-рекреаційній сфері ролі як одного з найвагоміших драйверів економічного розвитку регіону зумовлювалися наявністю значного природного й історико-культурного потенціалу рекреації; особливостями регіону, значна частина території якого є гірською й потребує орієнтування на сумісні зі специфікою природно-екологічних умов гір види економічної діяльності, зокрема, туристично-рекреаційної; зростанням попиту на її послуги; популярністю Карпатського регіону як провідної туристично-рекреаційної дестинації України, розвитком її інфраструктури. Зокрема, за кількістю колективних засобів розміщення та кількістю осіб, що у них перебували, показники Карпатського регіону перевищували середні по країні (табл. 29).

За наявною класифікацією до колективних засобів розміщування включено готелі та аналогічні засоби розміщення кількістю місць 30 або більше¹⁵⁰ (готель – підприємство будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, що складається з шести і більше номерів та надає готельні послуги з тимчасового проживання з обов'язковим обслуговуванням; аналогічні засоби розміщення – підприємства будь-якої організаційно-правової форми власності, що складаються з номерів і надають обмежені готельні послуги)¹⁵¹; інші колективні засоби розміщення, зокрема, приміщення, призначені для відпочинку; спеціалізовані засоби розміщення, у тому числі оздоровчі (лікувальні і оздоровчі заклади, в яких надають послуги розміщення); табори праці та відпочинку.

¹⁵⁰ Порядок надання послуг з тимчасового розміщення (проживання): постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. N 297. *Законодавство України*: сайт. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2006-%D0%BF#Text>

¹⁵¹ Про туризм: Закон України від 16 жовтня 2020 р. N 124-IX. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>

Таблиця 29

Забезпеченість колективними засобами розміщування, 2019 р.

	Чисельність наявного населення		Кількість колективних засобів розміщування		Кількість осіб, що перебували у колективних засобах розміщування	
	тис. осіб	%	од.	%	тис.	%
Україна	41902,4	100,0	1626	100,0	4604,9	100,0
Карпатський регіон, усього	6035,2	14,4	266	16,4	852,0	18,5
Закарпатська область	1253,8	3,0	59	3,6	102,4	2,2
Івано-Франківська область	1368,1	3,3	64	3,9	166,8	3,6
Львівська область	2512,1	6,0	130	8,0	533,9	11,6
Чернівецька область	901,6	2,1	13	0,8	48,9	1,1

Джерело: складено автором за¹⁵².

Водночас протягом останніх десятиліть стрімко розвивався сегмент індивідуальних засобів розміщення, у яких надається обмежена кількість місць (менш як 30). Фізичні особи – власники або орендарі індивідуальних засобів розміщення – надають послуги без державної реєстрації їх як суб'єктів підприємницької діяльності, однак вони зобов'язані у визначеному законодавством порядку подавати органу відповідної податкової служби декларацію про дохід, отриманий від надання таких послуг, та вести книгу реєстрації мешканців.

За наявними офіційними даними та результатами аналізу матеріалів інтернет-порталів і рекламних оголошень, у Львівській області діє близько 560 засобів розміщення, які надають туристичні, відпочинкові й санаторно-курортні послуги. З них 397 засобів готельного типу: 246 готелів, 11 готелів-ресторанів, 8 готельно-ресторанних комплексів, 7 готельно-відпочинкових комплексів, 6 міні готелів, 2 торгово-готельні комплекси, а також готельно-оздоровчий комплекс, готельно-розважальний комплекс, парк-готель, бутік-готель, кафе-готель, готель-оселя, домашній готель, готель-різорт; 60 хостелів; 45 мотелів. Туристичні послуги надають також 4 спеціалізовані засоби розміщення: туристичний комплекс, туристичний кемпінг, турагенція, гірськолижний комплекс. Спеціалізуються у наданні санаторно-курортних послуг 37 засобів розміщення: 33 санаторії, оздоровчо-лікувальний комплекс, оздоровчо-

¹⁵² Регіони України. 2019. Частина I: стат. зб. Державна служба статистики України. Київ, 2020. 276 с.

профілактичний комплекс, відпочинково-оздоровчий комплекс. В області діє також 55 відпочинкових засобів розміщення: 37 баз відпочинку, 8 відпочинкових комплексів, 8 пансіонатів, 3 дитячо-оздоровчі табори, а також ресторанно-відпочинковий і гірський відпочинковий комплекси. Наявна також інформація про понад 60 індивідуальних засобів розміщення: 19 вілл, 16 гостьових будинків і дворів, 15 приватних садиб, 3 апартаменти, 3 агрооселі, 2 кімнати для тимчасового проживання, бунгало, приватне помешкання, приватну оселю, кемпінг, котедж. Крім цього, в області послуги з розміщення туристів й відпочиваючих надають ще близько 400 приватних садиб і помешкань.

У Закарпатській області нараховувалося 511 туристично-рекреаційних засобів розміщення, з них: 23 санаторно-оздоровчих, 126 – рекреаційних, 362 – туристичних¹⁵³. Сотні не облікованих садиб і помешкань також надають послуги з розміщення туристів і відпочивальників.

В Івано-Франківській області функціонує понад 500 туристично-рекреаційних засобів розміщення. За наявними даними туристично-рекреаційні послуги в області надають ще близько 800 садиб сільського (зеленого) туризму¹⁵⁴.

Сотні засобів розміщення діють у Чернівецькій області, серед них 8 санаторно-курортних закладів, 4 бази відпочинку, понад 120 готелів, мотелів, хостелів тощо, близько 100 інших засобів розміщення, які обслуговують туристів та відпочивальників.

У Карпатському регіоні також сформована мережа суб'єктів – організаторів туристичної діяльності – туроператорів і турагентств, що демонструють високі показники роботи. За даними Держстату України, 2020 р. на туроператорів і турагентів з областей Карпатського регіону України припадало 19,9% обслуговування в'їзних (іноземних) туристів, що прибували в Україну для дозвілля і відпочинку, та 80,1% в'їзних туристів, що прибували для лікування. Їх послугами також користувалося 34,7% внутрішніх туристів, обслужених туроператорами й турагентами України¹⁵⁵.

Широкомасштабна військова агресія РФ щодо України, яка розпочалася 24 лютого 2022 р., не могла не вплинути на розвиток туристично-рекреаційної сфери Карпатського регіону України. Для визначення характеру й масштабів змін у її діяльності в умовах обмежень щодо доступу до статистичної інформації, встановлених на період дії воєнного стану або стану війни, автором разом з колегами – науковцями ДУ «Інститут

¹⁵³ Регіональна стратегія розвитку Закарпатської області на період 2021-2027 років. *Закарпатська обласна військова адміністрація*: сайт. URL: <https://carpathia.gov.ua/storage/app/sites/21/Economics/201001-1840p.pdf>

¹⁵⁴ Стратегія розвитку Івано-Франківської області на 2021-2027 роки. *Івано-Франківська обласна державна адміністрація*: сайт. URL: <https://www.if.gov.ua/storage/app/sites/24/documentu-2021/10-06-2021-strategiya-rozvitku-ivano-frankivskoi-oblasti-na-2021-2027-roki.pdf>

¹⁵⁵ Туристична діяльність в Україні у 2020 році. *Державна служба статистики України*: сайт. URL: https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/tyr/tyr_dil/arch_ty_r_dil.htm

регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (Ю. Башинська, О. Григоренко, Ф. Кіпчач, І. Куліш) проведено опитування респондентів – власників чи відповідальних працівників засобів розміщення в регіоні. Метою опитування було встановити:

1) як вплинула війна на кількість туристів, відпочиваючих, які користуються послугами засобу розміщення, порівняно з аналогічним періодом минулого року?

2) чи здійснюється розміщення вимушено переміщених осіб (ВПО); орієнтовно який відсоток вони складають серед обслуговуваних у період з лютого 2022 р.?

3) чи надаються лікувально-оздоровчі, реабілітаційні послуги безпосередньо постраждалим (поранення, контузії тощо) внаслідок військових дій?

4) чи розглядається питання щодо припинення діяльності засобу розміщення з економічних та інших причин, викликаних війною?

Проведене опитування станом на жовтень 2022 р. дало такі результати.
Івано-Франківська область. Опитано 50 респондентів.

Засоби розміщення санаторного типу. Опитано 7 закладів. В усіх зменшилася кількість обслугованих. Відсоток зменшення переважно становив 30-40%, в одному випадку – понад 70%. Усі заклади приймали вимушено переміщених осіб. У період до червня їх частка становила 50-100%, пізніше зменшилася. У більшості закладів надаються послуги безпосередньо постраждалим внаслідок військових дій. Попри зменшення обсягів діяльності, тільки 1 санаторій припинив роботу (з 1 жовтня 2022 р.).

Готелі. Опитано 14 закладів. Два заклади збільшили кількість обслугованих й один – зберіг попередні обсяги. Один припинив діяльність з лютого 2022 р. В інших закладах кількість обслугованих зменшилася на 30-70%. При цьому три заклади припинили обслуговування у серпні-вересні 2022 р. після виїзду вимушено переміщених осіб. Частка ВПС у березні-квітні в 7 закладах становила 100%, у 5 – 60-80%, в одному – близько 40%. Станом на вересень послуги з розміщення ВПО надавали тільки 8 закладів. Більшість закладів питання про припинення діяльності не ставили, 2 – планували відновити роботу в зимовий період, 2 – не визначилися, 1 – припинив діяльність з початком війни.

Бази відпочинку. Опитано 12 закладів. Один заклад зберіг кількісні показники обслуговування, один – припинив роботу до завершення війни, інші зменшили кількість обслугованих. Зменшення становить здебільшого 40-50%. Із закладів відпочинку, які працюють, усі, крім одного, розміщували ВПО, частка яких у перші місяці війни становила від 30 до 100%. Три заклади відпочинку надавали оздоровчо-реабілітаційні послуги безпосередньо постраждалим від військових дій. Питання про припинення діяльності розглядалося 4 закладами: один припинив діяльність, 3 – на час опитування ще не визначилися.

Дитячі табори. Опитано 3 заклади. Один збільшив кількість обслуговуваних, 1 – зменшив і 1 – обслуговував ту ж кількість дітей, що і минулого року. 90-100% обслуговуваних становили діти ВПО. Усі заклади сезонні. Питання припинення діяльності не ставилося.

Інші туристично-відпочинкові засоби розміщення. Опитано 14 закладів (садиби, апартаменти, котеджі, гостинні двори). У 6 закладах кількість обслуговуваних зменшилася, у 3 – не змінилася, у 2 – дещо збільшилася. Два опитані заклади нововідкриті. У 12 закладах розміщувалися ВПО, частка яких у лютому-квітні досягала 100%. Станом на вересень ВПО проживали тільки у 3 закладах. Оздоровчо-реабілітаційні послуги безпосередньо постраждалим від військових дій опитані заклади не надавали. Питання про закриття розглядало 3 заклади.

Львівська область. Опитано 50 респондентів.

Засоби розміщення санаторного типу. Опитано 7 закладів. В усіх зменшилася кількість обслужених. Відсоток зменшення становив 60-70%. Усі заклади приймали вимушено переміщених осіб. У березні-квітні їх частка становила 50-100%, пізніше зменшилася. Санаторні заклади надавали послуги безпосередньо постраждалим внаслідок військових дій. Санаторії Трускавця питання припинення діяльності не розглядають. Санаторії Великого Любена, Моршина, Шкла продовження діяльності у зимовий період ставлять у залежність від державної допомоги на оплату послуг з теплопостачання.

Готелі. Опитано 26 закладів. У жодному не відбулося збільшення кількості обслужених; у 5 збережені попередні обсяги. У 3 закладах відбулося незначне, а у 18 суттєве зменшення кількості обслужених – від 20-30 і до 90%. Усі заклади починаючи з 24 лютого приймали на обслуговування вимушено переміщених осіб. Частка ВПО у березні-квітні досягала 100%. Станом на вересень ВПО послугами з розміщення в готелях практично не користувалися. Готельні заклади області, крім 2, які розглядали питання закриття на зимовий період, планували продовжувати діяльність.

Бази відпочинку. Опитано 3 заклади. Два заклади зберегли кількісні показники обслуговування, в одному вони суттєво зменшилися. Усі заклади відпочинку розміщували ВПО, частка яких у перші місяці війни становила до 100%. Оздоровчо-реабілітаційних послуг безпосередньо постраждалим від військових дій відпочинкові заклади області не надавали. Питання про припинення діяльності опитані заклади не розглядали.

Дитячі табори. Опитано 1 заклад. Кількість обслуговуваних у ньому незначно збільшилася. У період до травня розміщували матерів і дітей з числа ВПО. Заклад сезонний. Питання припинення діяльності не ставилося.

Інші туристично-відпочинкові засоби розміщення. Опитано 13 закладів. У 9 закладах кількість обслуговуваних значно зменшилася, у

4 зменшення було незначним. Усі заклади розміщували вимушено переміщених осіб, частка яких у лютому-квітні досягала 100%. Оздоровчо-реабілітаційні послуги безпосередньо постраждалим від військових дій опитаними закладам не надавалися. Усі заклади планували зберегти діяльність.

Чернівецька область. Опитано 45 респондентів.

Засоби розміщення санаторного типу. Опитано 4 заклади. В усіх зменшилася кількість обслуговуваних. Відсоток зменшення становить близько 30%. Усі заклади приймали ВПО. У лютому-березні їх частка становила 50-100%. Станом на вересень послугами з розміщення ВПО користувалися тільки в одному з опитуваних санаторіїв (зменшення кількості з близько 100 до 8 осіб). Лікувально-реабілітаційні послуги безпосередньо постраждалим внаслідок військових дій не надавалися. Один з опитуваних санаторіїв планував вимушене припинення роботи через значне погіршення фінансових результатів діяльності.

Готелі. Опитано 36 готелів й інших закладів готельного типу. 9 закладів припинили (призупинили) діяльність. У 18 закладах кількість обслуговуваних зменшилася, зокрема 11 закладів вказали зменшення на 50 і більше відсотків, з них 5 – на 80-90 відсотків. 5 закладів працювали без зменшення і 4 зі збільшенням (на 10-30%) кількості послуг з розміщення до аналогічного періоду минулого року. Усі готелі й заклади готельного типу надавали послуги з розміщення ВПО. У 22 закладах частка ВПО у березні-квітні становила 100%, у 6 коливалася від 20 до 90 %. Починаючи з травня кількість ВПО зменшувалося. Станом на вересень послугами з розміщення вимушено переміщені особи користувалися тільки у 7 закладах (кількістю від 2 до 14 осіб). Два заклади приймали по кілька осіб безпосередньо постраждалих внаслідок військових дій. Крім 9 закладів, що припинили діяльність у 2022 році, 1 заклад прийняв рішення про закриття і 7 заявили про можливість вимушеного припинення роботи через зменшення обсягів послуг і значне зростання цін на енергоносії, зокрема – тверде паливо.

Бази відпочинку. Опитано 5 закладів. 3 них один за результатами опитування працював без зменшення кількості обслужених, 1 – зі зменшенням на 40% і три припинили роботу. 3 працюючих закладів відпочинку усі розміщували ВПО, частка яких у перші місяці війни складала 100%. Станом на вересень кількість вимушено переміщених осіб у двох закладах зменшилася до 3 і 7 осіб. Опитані заклади відпочинку оздоровчо-реабілітаційних послуг безпосередньо постраждалим від військових дій не надавали. Один з двох діючих закладів зазначив можливість вимушеного закриття.

Закарпатська область. Опитано 18 респондентів.

Готелі. Опитано 7 закладів. В усіх відбулося зменшення кількості обслуговуваних, яке сягало 35-90%, у середньому – щонайменше на 50%.

Усі заклади (крім одного спа-готелю) починаючи з 24 лютого приймали на обслуговування вимушено переміщених осіб. Частка ВПС у березні-квітні становила в середньому близько 80%. Станом на вересень частка ВПО за кількістю розміщених зменшилася до 10-20%. Усі опитані готельні заклади області планували продовжувати діяльність.

Бази відпочинку. Опитано 3 заклади. В одному закладі кількість обслуговуваних зменшилася на 70%. Два заклади розміщували тільки вимушено переміщених осіб, частка яких до травня становила 100%, у літній період – до 30%. Оздоровчо-реабілітаційних послуг безпосередньо постраждалим від військових дій відпочинкові заклади області не надавали. Питання про припинення діяльності опитаними закладами не розглядалося.

Інші туристично-відпочинкові засоби розміщення (котеджі, садиби, вілли). Опитано 8 закладів. Один заклад, як і у попередньому році, був заповнений стовідсотково. У 2 закладах кількість обслужених зменшилася незначно (10-15%), в одному – наполовину, у 3 – на 80-90%. Усі заклади приймали вимушено переміщених осіб, частка яких у лютому-квітні в 5 закладах досягала 100%, у 2 – 30-40%, в одному – 10%. У літній період їх кількість постійно зменшувалася і станом на вересень 2022 р. вимушено переміщених осіб у цій категорії засобів розміщення не було. Оздоровчо-реабілітаційні послуги безпосередньо постраждалим від військових дій опитані заклади не надавали. Усі заклади планували зберегти діяльність.

Загалом у Карпатському регіоні України було опитано 163 заклади туристично-рекреаційного профілю, які надають послуги з розміщення. З 18 опитаних *санаторно-курортних закладів* в усіх зменшилася кількість розміщених порівняно з аналогічним періодом минулого року. Діапазон зменшення оцінювався у 30-70%. Один заклад уже припинив роботу. Загрозу припинення діяльності з причин, викликаних війною, вбачало ще 5 закладів.

Опитано 83 *готелі й засоби розміщення готельного типу*. Шість готелів збільшили кількість розміщених, 11 зберегли попередню завантаженість, а у 65 закладах відбулося зменшення кількості розміщених в середньому наполовину. Більшість готелів та закладів готельного типу приймали вимушено переміщених осіб, частка яких серед загальної кількості розміщених у період з 24 лютого до травня в більшості закладів становила 80-100%, постійно зменшуючись у травні-серпні. Станом на вересень ВПО розміщувалися менше ніж у 20 закладах. Десять закладів уже припинили діяльність і 11 розглядали вимушену необхідність припинення (призупинення) роботи.

З 23 опитаних *баз відпочинку* 19 зменшили кількість розміщених. У 4 вона залишилася аналогічною попередньому року. Загалом зменшення становило близько 50% і підтримувалося поселенням вимушено

переміщених осіб. 4 бази відпочинку припинили і 4 розглядають питання про припинення діяльності з причин, викликаних війною.

Опитуванням охоплено також 35 інших туристично-відпочинкових засобів розміщення (садиби, апартаменти, помешкання, котеджі, вілли, агрооселі, гостинні двори тощо). У двох закладах збільшилася кількість розміщених, у 4 – збережено попередню кількість, а у 26 відбулося зменшення кількості розміщуваних, у тому числі значне. Три заклади розглядали питання про припинення діяльності.

Загалом можна зробити висновки, що виклики воєнного часу є дуже складними для діяльності туристично-рекреаційної сфери. Це стосується як падіння обсягів послуг, так і фінансово-економічних результатів діяльності туристично-рекреаційної сфери України, що отримують стійку негативну динаміку. Надходження від туризму до бюджетів за період січня-червня 2022 р. зменшилися на чверть, з 1088,9 млн грн до 809,4 млн грн. Найбільше коштів надійшло від діяльності готелів і подібних засобів розміщення – 460,5 млн грн (зменшення до аналогічного періоду минулого року на 30,8%). Від діяльності туристичних агентств надійшло 141,6 млн грн (збільшення на 41,0%), від діяльності туроператорів – 83,4 млн грн (зменшення на 21,3%), діяльності засобів розміщення на період відпустки та іншого тимчасового проживання – 73,0 млн грн (зменшення на 59,0%), діяльності інших засобів тимчасового розміщення – 50,2 млн грн (збільшення на 39,0%). Зменшилася на 16,8% кількість платників податків і зборів. Тобто туристично-рекреаційна сфера втратила 3228 платників до бюджетів, зокрема 1419 юридичних осіб.

Водночас показники суб'єктів туристично-рекреаційної діяльності у Карпатському регіоні більш позитивні. Зокрема, серед регіонів України за надходженнями до бюджету від туризму Львівська область була другою після м. Києва (сума сплачених платежів в області склала 129,9 млн грн, на 51,2% більше до аналогічного періоду 2021 р.), а Івано-Франківська – третьою (сплачено 106,2 млн грн – більше на 63,4%)¹⁵⁶. Однак у 3 кварталі, як показує аналіз результатів проведеного опитування закладів туристично-рекреаційної сфери регіону, економічні показники очікувалися значно гіршими. Як наслідок, частина суб'єктів економічної діяльності туристично-рекреаційної сфери вимушена буде припинити роботу.

У першому півріччі 2022 р. загалом в Україні мав місце приріст суми туристичного збору на 28,8% (отримано 89,4 млн грн надходжень, порівняно з 69,5 млн грн у першому півріччі 2021 р.). Найбільший ріст, порівняно з аналогічним періодом 2021 р., зафіксовано у Львівській області – 192,7%. До бюджетів громад області надійшло 19,8 млн грн

¹⁵⁶ Податки від туристичної галузі за 01.01.2022 – 01.07.2022. *Державне агентство розвитку туризму*: сайт. URL: <https://www.tourism.gov.ua/blog/cherez-viynunadhodzhennya-do-derzhbyudzhetu-vid-turgaluzi-skorotilisya-mayzhe-na-26>

У Івано-Франківській області сума збору зросла на 76,4% і склала 9,5 млн грн У Закарпатській області сума збору склала 8,9 млн грн, що більше на 107,9%. У Чернівецькій області приріст збору склав 103,0% (сума збору – 0,8 млн грн)¹⁵⁷. Такі прирости можна пояснити загальним ростом туристичної активності в Україні у січні лютому 2022 р. порівняно з січнем-лютим 2021 р. при ослабленні карантинних вимог і привабливістю власне Карпатського регіону для зимових видів туризму й відпочинку, а також спрямованим на регіон великим міграційним потоком вимушено переміщених осіб у період з лютого по квітень 2022 р., прийнятим туристично-рекреаційними засобами розміщення усіх типів. З травня відбувається процес повернення більшої частини ВПО до місць постійного проживання, що за мінімальної традиційної туристичної активності, зумовленої війною, негативно позначиться на динаміці надходження туристичного збору.

Результати проведеного дослідження свідчать про таке:

1. З початком широкомасштабної військової агресії РФ та її вторгненням на територію України туристично-рекреаційна сфера регіону перейшла у режим діяльності, зумовлений обставинами воєнного стану та характером воєнних дій. Заклади готельного типу й відпочинкові заклади забезпечували прийом вимушено переміщених осіб, частка яких у період з кінця лютого і до квітня становила до 100% усіх розміщуваних, пізніше зменшуючись з поверненням значної частини ВПО переважно до місць постійного проживання. Санаторно-курортні заклади у цей період також приймали вимушено переміщених осіб, частка яких становила 50-100%.

2. Прийом і розміщення ВПО згладило обвальне падіння традиційної туристичної активності з початком широкомасштабного вторгнення на територію України й забезпечило загалом за перше півріччя 2022 р. заповненість засобів розміщення в регіоні на рівні близько 50% до аналогічного показника попереднього року. Однак такий показник сформований вищою від минулорічної (унаслідок зниження карантинних вимог) туристично-рекреаційною активністю у період до 24 лютого 2022 р. і великим потоком вимушено переміщених осіб у період від 24 лютого до квітня, прийнятих засобами розміщення регіону.

3. З травня 2022 р. у рекреаційно-туристичних закладах регіону відбувалося постійне зменшення кількості вимушено переміщених осіб, що не компенсовувалося притоком любителів літнього туризму й відпочинку. Регіон втратив і практично увесь потік іноземних туристів. Слід також зазначити, що проживання вимушено переміщених осіб здебільшого здійснювалося лише з певним відшкодуванням комунальних платежів і комерційного результату закладам туристично-рекреаційної сфери не приносило.

¹⁵⁷ Туристична статистика України. Державне агентство розвитку туризму: сайт. URL: <https://www.tourism.gov.ua/blog/turzbir-v-ukrayini-za-pershe-pivrichchya-2022-roku-zris-mayzhe-na-29>

4. За таких умов надалі погіршуватимуться фінансово-економічні результати діяльності закладів туристично-рекреаційної сфери регіону, що поставить більшість з них перед необхідністю припинення діяльності. Особливі складнощі виникатимуть у холодний період року через великі витрати на теплопостачання.

5. Згортання діяльності закладів туристично-рекреаційної сфери матиме негативні соціально-економічні наслідки, оскільки тисячі працівників втратять джерело доходів. Зазначимо, що чисельність зайнятих тільки у зареєстрованих колективних засобах розміщення в регіоні становила понад 21 тис. осіб (з них близько 14 тис. осіб – у санаторно-курортних і оздоровчих закладах), а загальна кількість зайнятих у рекреаційно-туристичній сфері регіону може оцінюватися у 35 тис. осіб. Втрати матимуть і бюджети територіальних громад регіону.

6. До завершення воєнних дій очікувати подолання кризового стану туристично-рекреаційної сфери регіону підстав немає. Якщо санаторно-курортні заклади можуть прийняти на лікування й реабілітацію безпосередньо постраждалих внаслідок бойових дій, а частина готельних закладів у містах регіону продовжить надавати послуги з проживання працівників переміщених у західні області України підприємств і установ, то у більшості інших колективних й індивідуальних засобів розміщення туристично-відпочинкового профілю може очікуватися дуже значне (70 і більше відсотків) зменшення кількості обслуговуваних порівняно з 2021 р. Змінити ситуацію певною мірою можливо через інструменти державної підтримки суб'єктів господарювання туристично-рекреаційної сфери, зокрема, поширивши дію Порядку та умов надання компенсації за спожиті комунальні послуги під час розміщення внутрішньо переміщених осіб у будівлях (приміщеннях) об'єктів державної, комунальної та приватної власності у період воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 261 (зі змінами й доповненнями), також на юридичних осіб недержавного сектору економіки.

7. При поверненні до мирного стану рекреаційно-туристична сфера регіону може відновлюватися достатньо швидкими темпами за рахунок задоволення відкладеного через війну попиту. Водночас слід враховувати низку негативних чинників: зменшення чисельності й зміна структури населення через зовнішню міграцію та інші наслідки війни; зниження рівня реальних доходів населення; зміна пріоритетів у використанні коштів сімейних бюджетів під час та після війни тощо.

8. Туристично-рекреаційна сфера, безумовно, залишатиметься важливою структурною складовою економіки Карпатського регіону у післявоєнний період, однак обґрунтоване прогнозування змін у її структурі й динаміці стане можливим з врахуванням конкретного військово-політичного, соціально-економічного, демографічного стану України та її регіонів після закінчення воєнних дій.

Розділ IV.

Екологічна безпека та механізми еколого-економічного регулювання

4.1. Економічне регулювання екологічної безпеки у європейських країнах

Екологічна безпека є одним з основних завдань, квінтесенцією сучасної теорії сталого розвитку, яка здобула глобальне визнання. Її досягнення здійснюється через використання дієвих механізмів, серед яких важлива роль відведена економічним регуляторам. Особлива увага розробленню та реалізації заходів з досягнення екологічної безпеки через економічні механізми, зокрема – податкові, надається у державах-членах Європейського Союзу. Їх поєднання з системою екологічних нормативів і стандартів дає відчутні результати.

У країнах Європи використовується близько 150 видів екологічних податків. У державах-членах ЄС вони зведені у 7 груп. Водночас у них застосовують екологічні податки з урахуванням власних особливостей, і повної уніфікації систем екологічного оподаткування у ЄС не запроваджено. Варто зазначити, що роль екологічного оподаткування в усіх державах-членах ЄС, порівняно з Україною, є дуже вагомою. Екологічні податки складають близько 6% усіх податкових надходжень, більш як на порядок перевищуючи аналогічний вітчизняний показник.

Екологічне оподаткування в Україні має іншу змістово-структурну форму, що ускладнює порівняння з системою, яка діє в ЄС. Однак очевидним є те, що дієвість застосовуваних в Україні економічних регуляторів досягнення екологічної безпеки поступається європейським і необхідним є пошук можливостей подолання такої асиметрії. Це завдання впливає і зі змісту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Водночас пошук шляхів і можливостей подолання еколого-економічної асиметрії між Україною та державами-членами ЄС потребує аналізу чинних у ЄС податкових та інших економічних регуляторів досягнення екологічної безпеки.

Завдання з охорони навколишнього природного середовища від забруднень та досягнення екологічної безпеки з використанням методів економічного регулювання є провідною складовою Спільної екологічної політики (СЕП) в Європі, яка інституційно бере свій початок від конференції глав держав та урядів, що відбулася 1972 р. у Парижі¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Труш О. О., Андрієнко М. В., Ломовських Г. А. Формування та реалізація Спільної екологічної політики Європейського Союзу в умовах сучасних інтеграційних процесів. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nduv.gov.ua/UJRN/DeDu_2014_1_31.

Дотримання низки принципів сучасної екологічної політики ЄС, зокрема принципу профілактики (запобігання) та принципу «винного», згідно з яким витрати на усунення забруднення навколишнього природного середовища мають лягати на того, чия діяльність спричинює забруднення, забезпечується засобами економічного впливу. Принцип економічної відповідальності, який отримав назву «забруднювач платить», схвалений у декларації Ради Європейських Співтовариства та представників урядів держав-членів від 22 листопада 1973 р.¹⁵⁹ і послідовно реалізується європейськими країнами у їх податковій політиці. Для реалізації цих принципів у ЄС впроваджено відповідні інструменти: LIFE – фінансовий інструмент, спрямований на сприяння впровадженню й оновленню екологічної політики; екологічні мита та податки; еко-маркування продукції; європейський реєстр викидів і перенесення забруднюючих речовин (PRTR) тощо.

Екологічні податки використовуються для стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища. Крім того, вони є фіскальним інструментом, який спрямований на забезпечення фінансування програм, націлених на раціональне природокористування та збереження якості навколишнього середовища.

Директорат із податків і митних зборів Європейської Комісії розподілив екологічні податки за сферою використання на сім основних груп: енергетичні податки (на моторне паливо, на енергетичне паливо, на електроенергію); транспортні податки (податки на кілометри пробігу, акцизи під час купівлі авто, щорічний податок із власника); плата за забруднення (емісії забруднюючих речовин в атмосферу та скиди у водні басейни); плата за розміщення відходів (платежі за розміщення відходів на звалищах, за їх перероблення і податки на низку спеціальних продуктів: пакувальні, батареї, шини, мастила тощо); податки на викиди речовин, що призводять до глобальних змін середовища (речовини, що руйнують озоновий шар і парникові гази); податок на шумову дію; платежі за користування природними ресурсами.

Відповідно до цільового спрямування, їх поділяють на три групи. До першої належать податки, що мають фіскальну функцію, вони підвищують доходи, спрямовані не тільки на покриття витрат екологічного спрямування, а й на поповнення бюджету. Друга група – це податки на покриття витрат, вони спрямовані на відновлення навколишнього середовища (плата за забір води, розміщення відходів тощо). До третьої групи належать стимулюючі податки, покликані «виховувати» екологічну поведінку суб'єктів господарювання¹⁶⁰.

2019 р. в державах-членах ЄС було отримано 389408,5 млн євро надходжень екологічного податку, зокрема 301012,7 млн євро

¹⁵⁹ Рекомендація Ради 75/436/Євратом, ЄСВС, ЄЕС «Про розподіл витрат та участь органів державної влади в галузі навколишнього середовища» від 3 березня 1975 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_979 – 25.02.2020

¹⁶⁰ Шевченко І. В. Екологічне оподаткування: зарубіжний досвід і Україна. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2. С.55-60.

енергетичних податків (Energy taxes), 76713,5 млн євро транспортних податків (Transport taxes), 12071,7 млн євро податків на забруднення та ресурсних – роялті (Pollution & Resource taxes)¹⁶¹.

Усього за період 2009-2019 рр. надходження екологічних податків виросло у ЄС на 34,1%. У відсотках до ВВП екологічні податки 2009 р. становили 2,36%, зрісши до 2,46% у 2014 р. й знову знизившись до 2,36% у 2019 р. (рис. 8). Найвищим значення цього показника 2019 р. було в Греції та Сербії – 3,86%, Данії – 3,63%; найнижчим – у Ліхтенштейні – 0,82 % (рис. 9).

У загальних податкових надходженнях у 2009-2019 рр. частка екологічних податків дещо знизилася – з 6,14% до 6,04% (рис. 10). Водночас у Болгарії 2019 р. вона становила 10,28%, Греції – 9,78%, Латвії – 9,59%. Менше 5% екологічні податки у загальній сумі податків складали тільки в Німеччині, Люксембурзі та Швеції.

Загалом екологічні податки займають важливе місце у системі податкового регулювання в ЄС та чинять вагомий вплив на процеси екологізації виробництва й життєдіяльності населення. Сказати це ж стосовно України не можна. Аналіз еколого-економічних показників показує, що за розмірами екологічних податків, їх місцем і значенням у податкових надходженнях Україна значно відстає від європейських держав-членів ЄС.

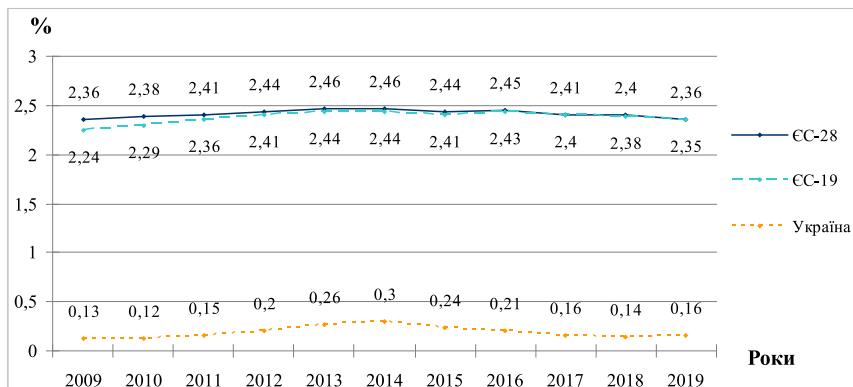


Рис. 8. Динаміка показників екологічного оподаткування (екологічні податки у відношенні до ВВП, %)

Джерело: побудовано автором за¹⁶² та матеріалами статистичних збірників «Бюджет України».

¹⁶¹ Environmental tax revenues. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_rt320/default/table?lang=en

¹⁶² Там само.

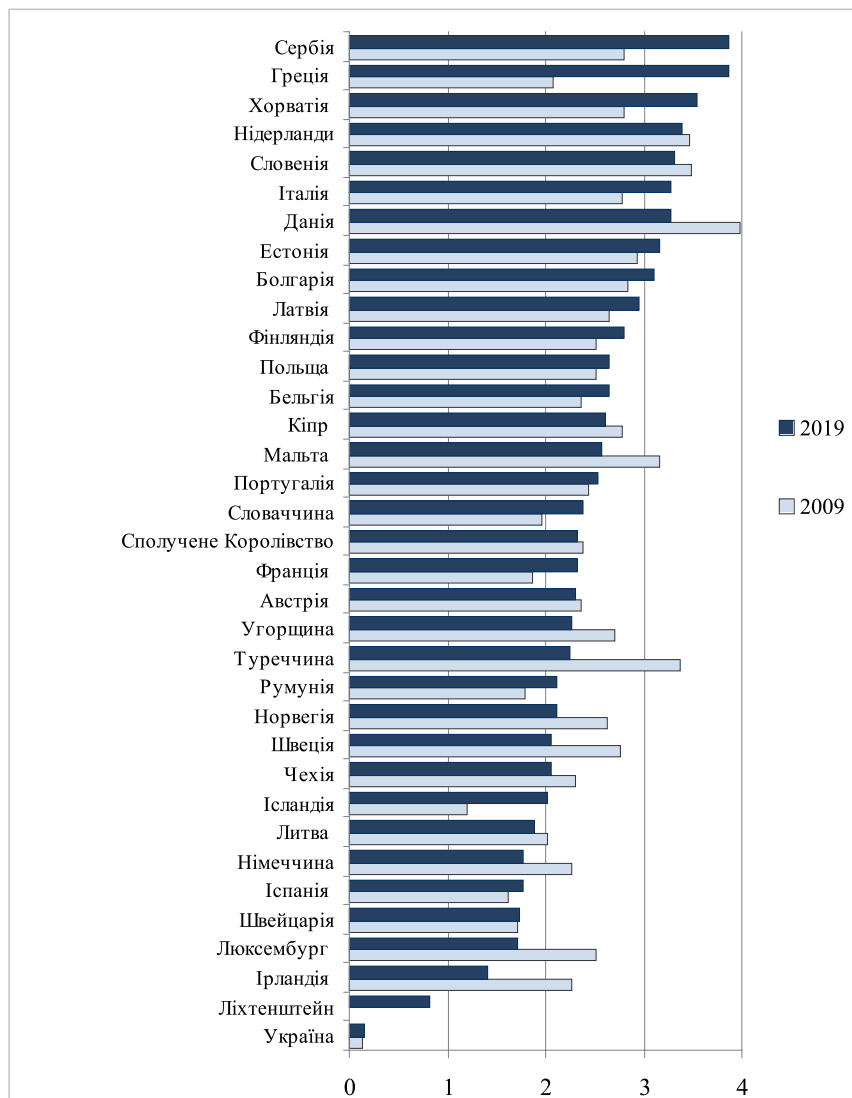


Рис. 9. Екологічний податок у % до ВВП

Джерело: побудовано автором за¹⁶³.

¹⁶³ Environmental tax revenues. Eurostat.

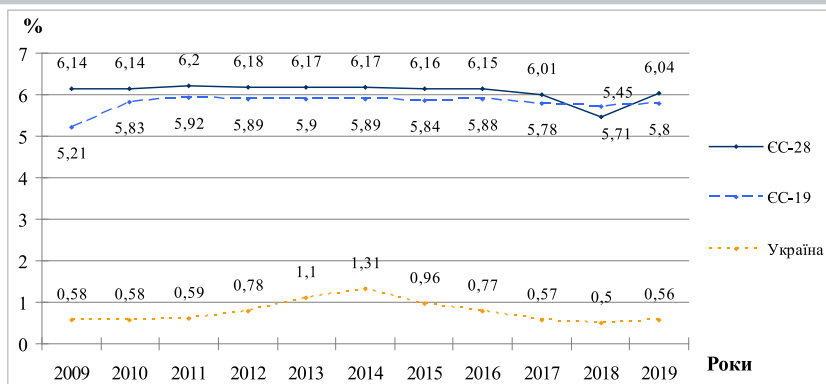


Рис. 10. Динаміка показників екологічного оподаткування (частка екологічних податків у податкових надходженнях)

Джерело: побудовано автором за ¹⁶⁴ та матеріалами статистичних збірників «Бюджет України».

У відношенні до ВВП екологічні податки в Україні становлять значно менше 1% – 0,13% у 2009 р. і 0,15% у 2019 р. У загальній сумі податкових надходжень екологічні податки в Україні 2019 р. склали 0,56% (табл. 30; рис. 11).

Таблиця 30

Динаміка еколого-економічних показників в Україні*

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ВВП, млрд. грн	913,3	1094,6	1302,1	1408,9	1522,7	1586,9	1988,5	2385,4	2983,0	3558,7	3974,6
ВВП, млрд. євро**	83,4	99,1	124,1	134,8	141,8	104,8	87,5	88,4	97,2	109,1	138,2
Доходи зведеного бюджету, млрд грн	273,0	314,5	398,6	445,5	442,8	456,1	652,0	782,9	1016,5	1184,3	1289,8
Податкові надходження, млрд грн	208,1	234,4	334,7	360,6	354,0	367,5	507,6	650,8	828,2	986,3	1070,3
Екологічні податки, млрд грн	1,2	1,4	2,0	2,8	3,9	4,8	4,9	5,0	4,7	4,9	6,1
Екологічні податки у % до ВВП	0,13	0,12	0,15	0,20	0,26	0,30	0,24	0,21	0,16	0,14	0,15
Екологічні податки у % до податк. Надходжень	0,58	0,58	0,59	0,78	1,10	1,31	0,96	0,77	0,57	0,50	0,56
Бюджетні видатки на ОНПС, млрд грн	2,5	2,9	3,9	5,3	5,6	3,5	5,5	6,3	7,3	8,2	9,7
Екологічні податки до бюджетних видатків на ОНПС, %	47,2	47,4	51,1	53,2	69,7	138,8	88,1	79,7	63,9	59,7	62,0

Джерело: складено автором за даними статистичних збірників «Бюджет України»¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Environmental tax revenues. Eurostat.

¹⁶⁵ Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 309 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2015». Міністерство

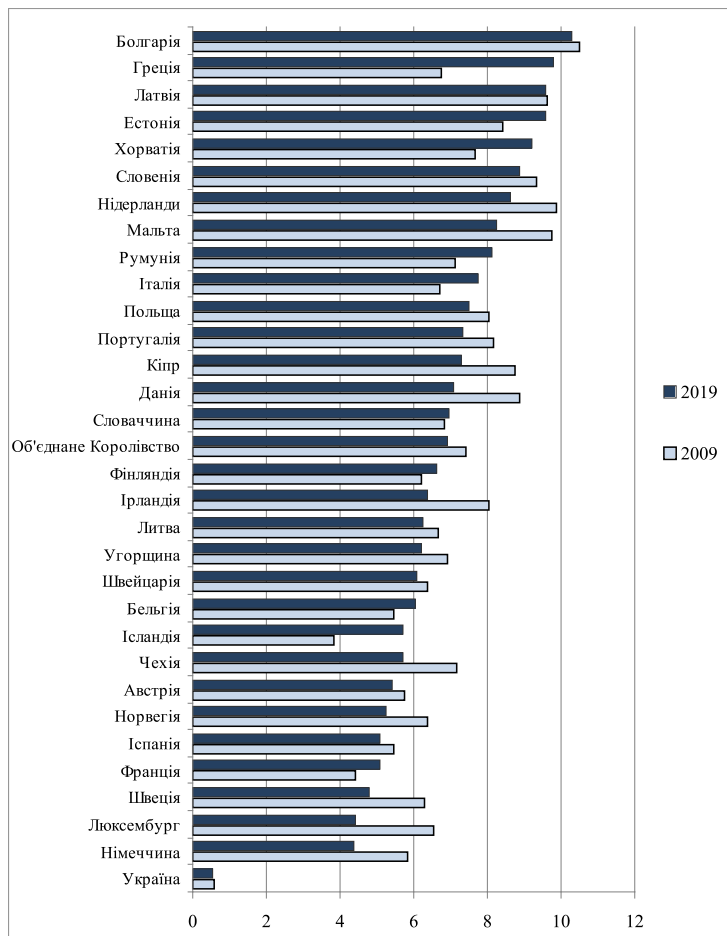


Рис. 11. Частка екологічних податків у загальних податкових надходженнях
Джерело: побудовано автором за¹⁶⁶.

За сумою екологічних податків (близько 210 млн євро) Україна 2019 р., порівняно з державами-членами ЄС, випереджала тільки Ліхтенштейн, поступаючись, наприклад, Польщі у 67 разів (рис. 12).

фінансів України. Київ, 2016. 308 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2013». Міністерство фінансів України. Київ, 2014. 244 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2010». Міністерство фінансів України. Київ, 2011. 291 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2019». Міністерство фінансів України. Київ, 2020. 297 с.
¹⁶⁶ Environmental tax revenues. Eurostat.

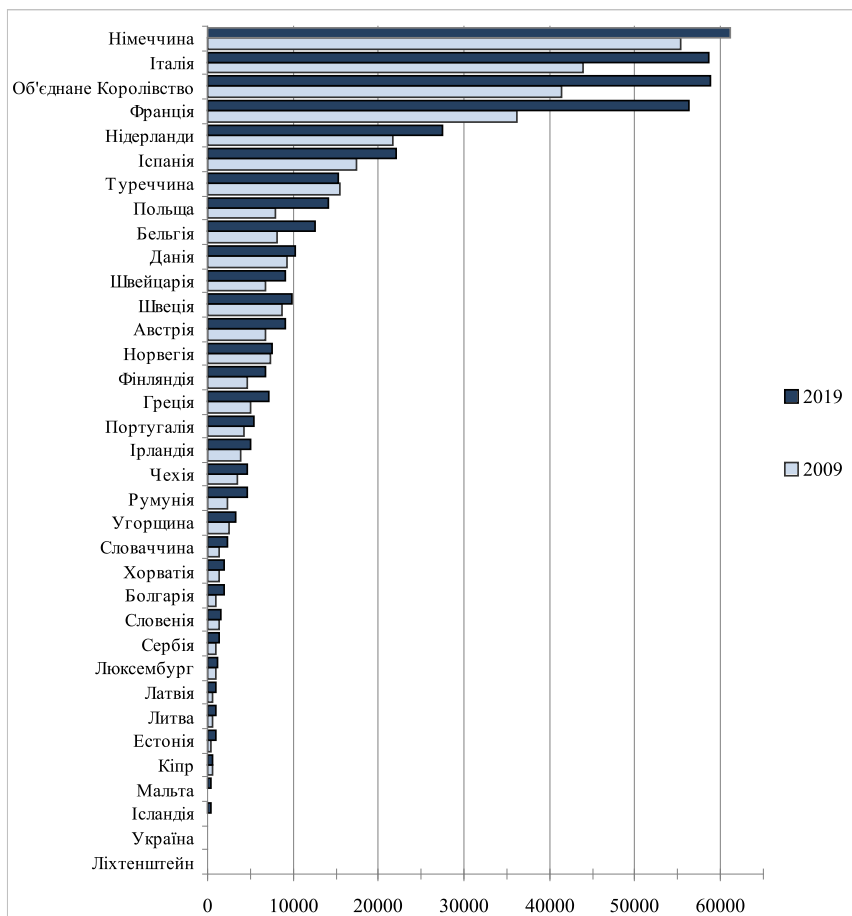


Рис. 12. Екологічні податки у країнах-членах ЄС та в Україні, млн євро
*Джерело: побудовано автором за*¹⁶⁷.

Зазначимо, що екологічне оподаткування є дуже важливим, але не єдиним інструментом ЄС, що застосовується для досягнення екологічної безпеки. У Загальній програмі дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети», схваленій Рішенням №1386/2013/EU Європейського парламенту та Ради від 20 листопада 2013 р., ставилося завдання щодо всебічного стимулювання переходу до «зеленої» економіки та

¹⁶⁷ Environmental tax revenues. Eurostat.

засвідчувалося прагнення до абсолютного відділення економічного зростання від погіршення стану навколишнього середовища¹⁶⁸.

Програмою також підкреслено важливість принципу запобігання у реалізації СЕП, а також принципів: уживання превентивних заходів; шкода, завдана навколишньому середовищу, має першочергово усуватися у джерела; витрати має покривати забруднювач. Зазначено, що цілі щодо навколишнього середовища і клімату слід підтримувати належними інвестиціями. Причому кошти необхідно витратити ефективніше, згідно з цими цілями.

У комплексі інструментів, які дозволять підприємствам і споживачам покращити розуміння ними впливу їхньої діяльності на навколишнє середовище та регулювати цей вплив, у Програмі зазначені економічні стимули, ринкові засоби, інформаційні вимоги, а також добровільні засоби та заходи, що доповнюватимуть законодавчу базу та дозволять залучати зацікавлені сторони на різних рівнях.

Регулювання екологічної безпеки загалом і використання для цього економічних методів у різних сферах природокористування й охорони довкілля має свою специфіку, що зумовлює доцільність їх окремого розгляду. Зокрема, у сферах охорони повітряного басейну, водокористування, поводження з відходами застосовуються прямі економічні регулятори у формі екологічних податків за безпосередні чи потенційні шкідливі емісії у навколишнє природне середовище. У сферах земле-, надра- та лісокористування здебільшого використовуються інші форми та методи впливу щодо користувачів, включаючи економічні, які покликані забезпечувати раціональне природокористування й запобігати екологічним загрозам. Розглянемо ці особливості на прикладі європейських механізмів охорони повітряного басейну.

Важливим інструментом його охорони від шкідливих емісій, поряд із запровадженням екологічних норм і стандартів, є екологічне оподаткування. Частина екологічних податків, застосовуваних у ЄС, безпосередньо спрямована на цілі охорони атмосферного повітря від забруднень:

- енергетичні податки, включаючи податки на викиди речовин, що призводять до глобальних змін середовища (речовини, що руйнують озоновий шар і парникові гази);
- транспортні податки;
- плата за забруднення (у частині емісії забруднюючих речовин в атмосферу).

Енергетичні податки справляються за використання енергетичного пального для транспорту – бензин, дизельне паливо, інше паливо (природний газ, керосин, мазут); енергетичних продуктів для стаціонарних

¹⁶⁸ Рішення № 1386/2013/EU Європейського парламенту та Ради від 20 листопада 2013 р. URL: <http://menr.gov.ua/documents/2002.html>

цілей (мазут, газ, вугілля, кокс, біопаливо, споживання та виробництво електро – й теплової енергії, інші енергоносії); за парникові гази (вміст вуглецю в паливі, викиди парникових газів).

Транспортні податки стягуються за імпорт чи продаж автотранспортних засобів, їх реєстрацію, або у формі періодичних (річних) податків за використання автомобілів, за користування дорогами, у формі плати за затори чи відповідні муніципальні збори, за рейси та авіаквитки, за інші транспортні засоби (кораблі, літаки, залізничний транспорт тощо).

Об'єктом справляння плати (податку) за забруднення (у частині атмосферного повітря) відповідно до класифікації ЄС є:

- виміряні чи оцінені викиди окисів азоту;
- виміряні чи оцінені викиди окисів сірки;
- інші виміряні чи оцінені викиди в атмосферне повітря (крім двоокису вуглецю);
- озоноруйнуючі речовини.

Водночас у практиці екологічного оподаткування в країнах Європи прямі податки на шкідливі емісії займають незначне місце, оскільки доведено вищий рівень витрат на виконання такого податку та його адміністрування. Перевага надається застосуванню непрямих податків, які встановлюються з урахуванням екологічної шкоди. Стосовно охорони атмосферного повітря від забруднень, енергетичні податки справляються через акцизи на моторне й інше паливо, транспортні – через разові податки на реєстрацію транспортних засобів, періодичні податки на володіння ними тощо¹⁶⁹. До цього виду податків належить також податок за перевищення норм шуму, наприклад, авіатранспорту тощо¹⁷⁰.

Енергетичні й транспортні податки у державах-членах ЄС дають найбільшу частку – 96,9% усіх екологічних податків (енергетичні – 77,3%, транспортні – 19,7%).

2019 р. сума енергетичних податків у ЄС склала 301,0 млн євро, або 77,3% усіх екологічних податків. За період від 2009 р. до 2019 р. частка енергетичних податків поступово збільшувалася з 75,9% до 77,3% (рис. 13).

Таке ж структурне співвідношення екологічних податків, серед яких найбільша частка припадає на енергетичні й транспортні, має місце у більшості держав-членів ЄС.

Найбільшими суми справляння енергетичних податків 2019 р. були в Німеччині – 61111 млн євро, Італії – 58701 млн євро, Великобританії – 58829 млн євро, Франції – 56207 млн євро (рис. 14).

¹⁶⁹ Новицька Н. В. Досвід країн ЄС у сфері екологічного оподаткування. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 192-209.

¹⁷⁰ Канонішена-Коваленко К. Екологічний податок від А до Я. Київ: Фундація «Відкрите суспільство», 2017. С. 94-95.

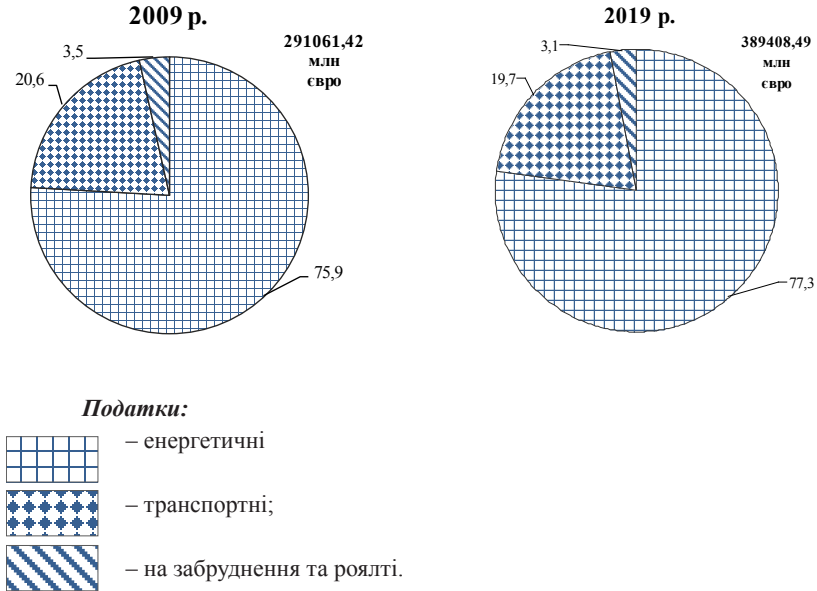


Рис. 13. Структура екологічних податків (ЄС – 28)
Джерело: побудовано автором за ¹⁷¹.

Частка енергетичних податків у загальній сумі екологічних податків найбільшою була у Чехії – 93,6%. Позначка у 90% також перевищувалася в Румунії, Люксембурзі, Естонії, Литві. Найменшою була у Ліхтенштейні – 40,9%. До 60% енергетичні податки складали також у Нідерландах, Данії, Ісландії, Мальті.

Відносно валового внутрішнього продукту енергетичні податки у 2019 р. в державах-членах ЄС-28 становили 1,82% (найбільше у Греції – 3,04%, Естонії – 2,91%, Словенії – 2,78%), транспортні – 0,46% (найбільше у Данії – 1,42%), інші – 0,07% (найбільше у Ісландії – 0,34%).

Сума транспортних податків 2019 р. становила у державах-членах ЄС 76713,5 млн євро (19,7% усієї суми екологічних податків). Найбільше транспортних податків сплачено у Великобританії – 14109 млн євро, Італії – 10699 млн євро, Німеччині – 10538 млн євро, Нідерландах – 8200 млн євро, Франції – 6266 млн євро (рис. 15).

¹⁷¹ Environmental tax revenues. Eurostat.

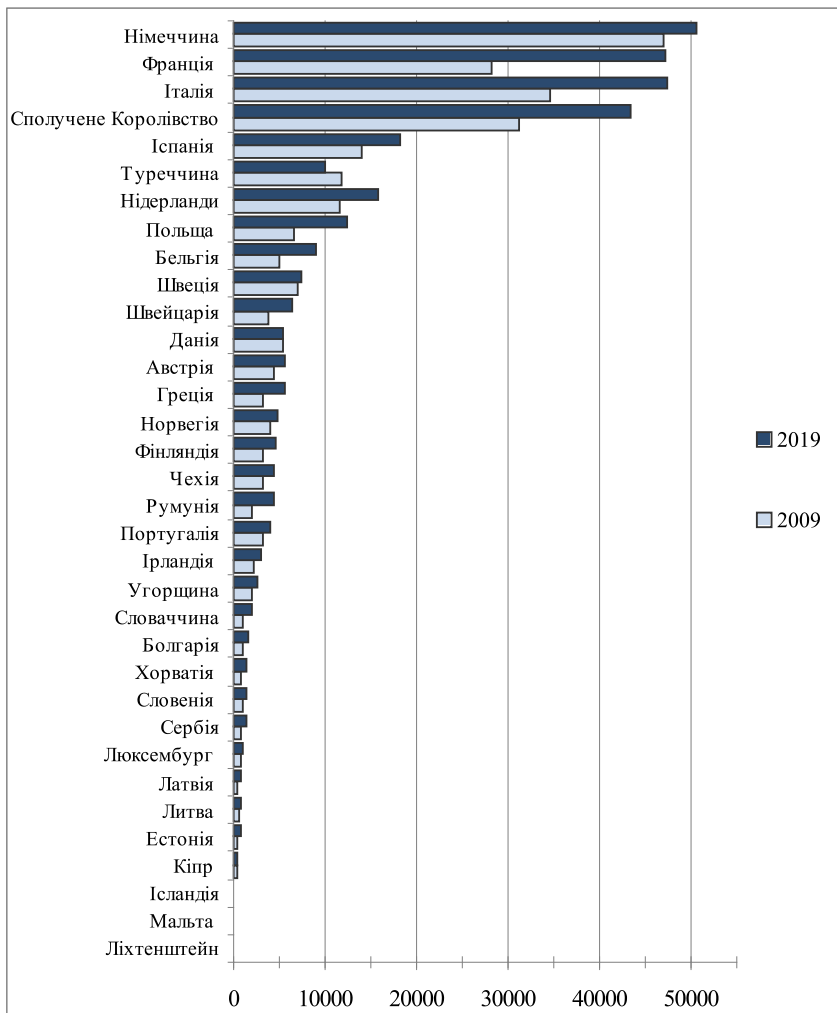


Рис. 14. Енергетичні податки, млн євро

Джерело: побудовано автором за¹⁷².

Відносно валового внутрішнього продукту транспортні податки у державах-членах ЄС становили від близько 0,05% (Естонія, Ісландія) до понад 1% (Данія – 1,42%, Мальта – 1,01%, Нідерланди – 1,01%).

¹⁷² Environmental tax revenues. Eurostat.

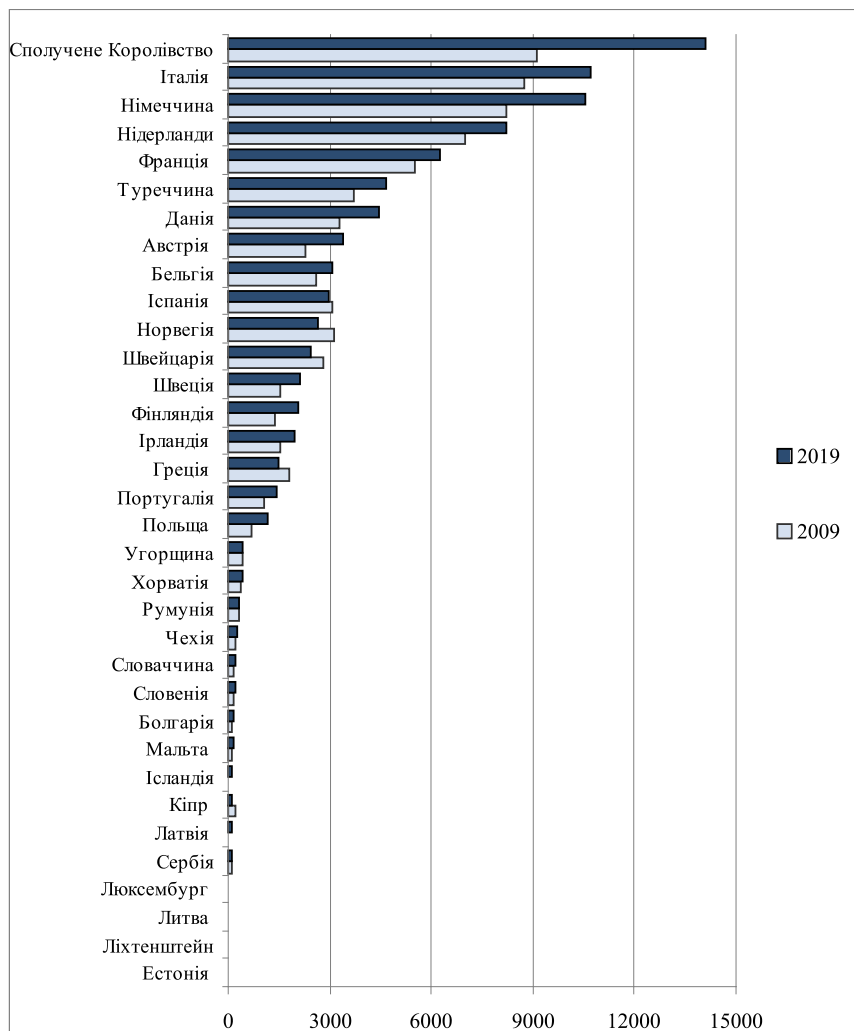


Рис. 15. Транспортні податки, млн євро

Джерело: побудовано автором за¹⁷³.

Інші екологічні податки (на шкідливі емісії – Pollution taxes та роялті за використання природних ресурсів – Resource taxes) 2019 р. у державах-членах ЄС сумарно становили 12071,7 млн євро, або 3,1 % усієї суми

¹⁷³ Environmental tax revenues. Eurostat.

екологічних податків (у 2009 р. – 3,5%). На жаль, складно отримати інформацію про структуру цих податків, зокрема, щодо податків на шкідливі емісії в атмосферне повітря.

Найбільше таких податків сплачено у Нідерландах – 3446 млн євро, Франції – 2840 млн євро, Великобританії – 1375 млн євро (рис. 16).

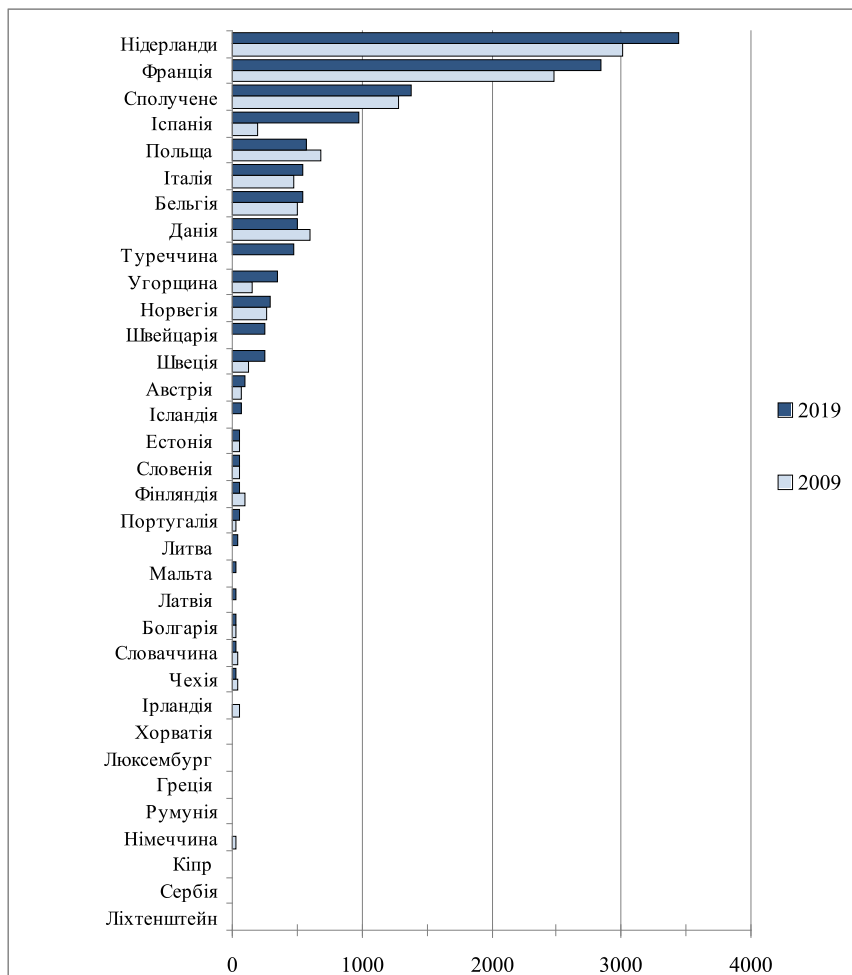


Рис. 16. Податки за шкідливі емісії (забруднення) та роялті, млн євро
Джерело: побудовано автором за¹⁷⁴

¹⁷⁴ Environmental tax revenues. Eurostat.

Найбільшою, але незначною, частка податків на забруднення та ресурсних податків була у Нідерландах – 1,07%, Ісландії – 0,98%, Мальті – 0,76%. У деяких країнах такі податки не справлялися (рис. 17).

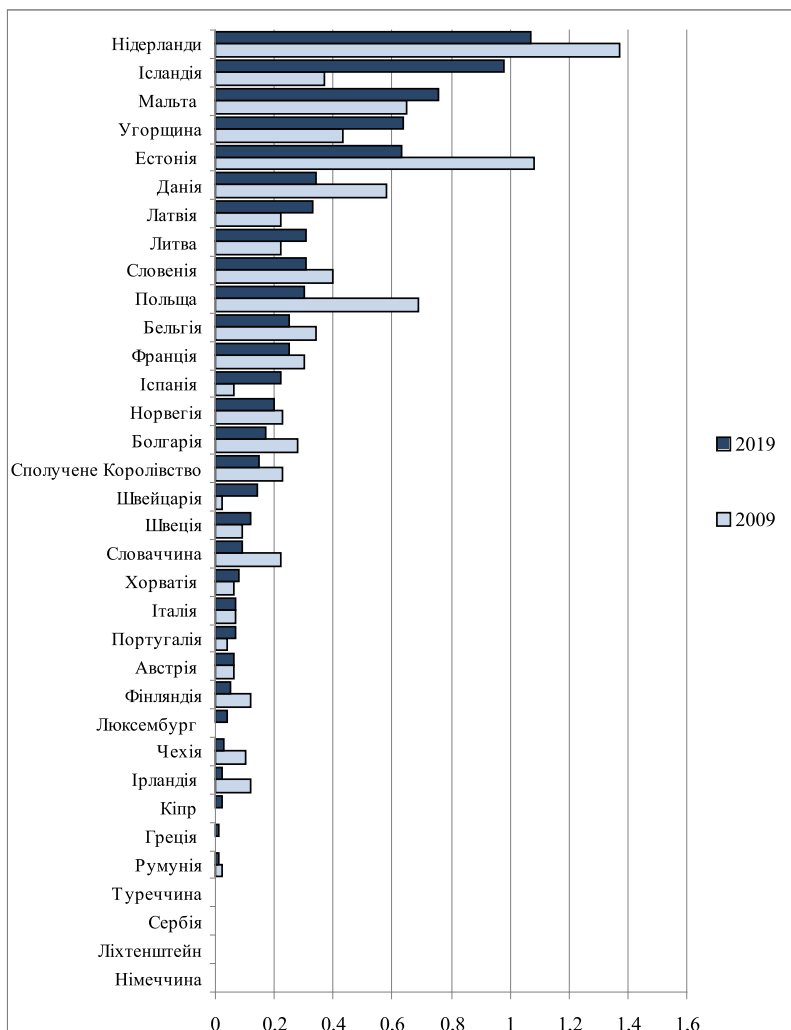


Рис. 17. Частка податків за викиди та роялті у загальній сумі екологічних податків, %
*Джерело: побудовано автором за*¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Environmental tax revenues. Eurostat.

На перспективу можна очікувати подальшого збільшення частки екологічних податків, пов'язаних з охороною повітряного басейну, оскільки усе більшої ваги у світі та Європі набуває протидія змінам клімату.

Європейська комісія, зокрема, ставить завдання щодо перетворення Європи до 2050 р. на кліматично нейтральний континент. Нею започатковано громадські консультації щодо нового Європейського кліматичного пакту. Результат громадського обговорення був використаний для уточнення параметрів Європейського кліматичного пакту. Він започаткований Конференцією ООН з кліматичних змін в Глазго (2021 р.).

Водночас досягнення завдання, що ставиться, вимагатиме дуже вагомих витрат. Очікується також збільшення екологічного податку за викиди парникових газів. Німецький інститут сонячних енергетичних систем Fraunhofer ISE опублікував доповідь «Шляхи до кліматично-нейтральної енергетичної системи – Німецький енергетичний перехід в контексті соціальної поведінки». У роботі досліджуються можливі напрямки розвитку енергетичної системи Німеччини, які призведуть до скорочення енергетичних викидів двоокису вуглецю на 95-100% до 2050 р.

Для цього розраховували чотири основні сценарії: «Сталість» (сильний опір використанню нових технологій у приватному секторі), «Неприйняття» (сильний опір розширенню великої інфраструктури), «Достатність» (зміна суспільної поведінки значно знижує споживання енергії), а також нейтральний сценарій («Еталон»), у якому не відзначається ні жодного істотного стимулювання енергетичного переходу, ні опору змінам.

Сценарій «Достатність 2035» передбачає повне скорочення викидів СО до 2035 р. У результаті чисті додаткові витрати зростають до 3330 млрд євро. Це говорить про те, що повне скорочення енергетичних викидів СО до 2035 р. є дуже вартісним. Результати моделювання дозволяють оцінити розмір зборів, які потрібно стягувати у зв'язку з викидами СО₂ («вуглецевий податок»), щоб компенсувати додаткові витрати в розглянутих сценаріях. Для сценарію «Еталон» витрати на запобігання викидів СО₂ перебувають на рівні приблизно 50 євро за тону в період 2021-2030 рр., потім зростають до 142 євро за тону в 2031-2040 рр. з подальшим підвищенням до трохи більше ніж 180 євро / т в період 2040-2050 рр. Найнижчий рівень плати за викиди відзначається для сценарію «Достатність», у якому середнє значення становить всього 50 євро за тону СО₂¹⁷⁶.

Не усі держави-члени ЄС однозначно підтримують ініційовані Європейською комісією заходи й завдання, зокрема Польща, Чехія,

¹⁷⁶ Сценарії переходу до кліматично-нейтральної економіки Німеччини. URL: https://elektrovesti.net/69765_stsenarii-perekhodu-do-klimatichno-neytralnoi-ekonomiki-nimechchini

Угорщина, Естонія¹⁷⁷. Корективи до них спричинила і агресія РФ стосовно України, яка викликала перегляд європейськими країнами своїх енергетичних стратегій.

Слід зазначити, що країни Європи застосовують різні види екологічних податків. Часто вони мають спільний об'єкт, цільову мету й завдання, однак різняться за назвою. Транспортні податки, наприклад, можуть справлятися як збір за паливо (Великобританія, Данія), акциз на автомобілі (Великобританія), збір на автошляхи (Македонія), плата за реєстрацію транспортного засобу (18 держав-членів ЄС). До цієї ж категорії податків належить плата за утилізацію відпрацьованих мастил (Румунія), податок на затори (Гетеборг, Швеція)¹⁷⁸. Ініціативи ЄС щодо уніфікації екологічних податків поки що не реалізовані¹⁷⁹.

Крім екологічних податків, у європейських країнах задля досягнення екологічних цілей застосовуються й інші економічні інструменти. Серед них – стимулюючі. Зокрема, перехід до електромобілів та гібридних авто стимулюється податковими пільгами, компенсаціями, субсидіями. У Бельгії через пільги з податку на прибуток корпорації можуть отримати відшкодування 20% від вартості електромобіля, приватні покупці – до 30%. В Естонії держава компенсує до 50% вартості легкового електромобіля. Субсидіювання електротранспорту застосовується також в Норвегії, Іспанії, Великобританії. В Італії запроваджені бюджетні субсидії для переобладнання транспортних засобів на споживання зрідженого газу, а для стимулювання використання електромобілів застосовується звільнення протягом 5 років від податку на володіння транспортним засобом, після чого податок сплачується зі знижкою 25%¹⁸⁰.

В Україні екологічні платежі за забруднення атмосферного повітря в окремих містах (Львів, Суми) стягуються з 1990 р. З 1991 р. відповідно до ухвали Львівської обласної ради від 21.06.1990 р. «Про проведення в Львівській області економічного експерименту по вдосконаленню відносин природокористування» та рішення Львівського облвиконкому від 05.09.1990 р. №303 «Про економіко-правове регулювання відносин природокористування на території Львівської області» екологічні платежі за викиди забруднюючих речовин в атмосферу, скидання забруднюючих речовин у водойми, порушення земель гірничими розробками та розміщення відходів почали стягуватися в окремому регіоні – Львівській області¹⁸¹. Автор був

¹⁷⁷ Польща і ще три країни заблокували план кліматичної нейтральності ЄС до 2050 року. URL: <https://www.euointegration.com.ua/news/2019/06/21/7097618/>

¹⁷⁸ Шевченко І. В. Зазнач. твір.

¹⁷⁹ Козьменко С. М., Волковець Т. В. Особливості екологічного оподаткування в зарубіжних країнах. *Вісник СумДУ*. Серія «Економіка». 2012. №1. С. 11-18.

¹⁸⁰ Новицька Н. В. Зазнач. твір.

¹⁸¹ Кравців В. С., Жук П. В. Практика використання інструментів еколого-економічного регулювання в Україні. *Ochrana zivotneho prostredia z pohladu ekonomickej*

одним з розробників відповідних нормативно-методичних матеріалів та організовував їх практичне втілення. Усього 1991 р. в області було виставлено до оплати екологічних платежів на суму 20326,7 тис. крб., зокрема за викиди шкідливих речовин в атмосферу – 16005,4 тис. крб., або 78,7%.

На основі застосованих методичних підходів і здобутого в області досвіду, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.01.1992 р. №18 «Про затвердження Порядку визначення плати та справляння платежів за забруднення навколишнього природного середовища і Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього середовища» принцип «забруднювач платить» було запроваджено в Україні. З прийняттям 2010 р. Податкового кодексу України екологічні платежі було віднесено до категорії екологічного податку.

У сфері охорони повітряного басейну на сьогодні діє податок за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення. Надходження цього податку до 2018 р. складали 40% від усієї суми екологічного податку. З 2019 р. значно збільшено ставку податку за викиди двоокису вуглецю стаціонарними джерелами – до 10 грн/т з 0,41 грн 2018 р., що значно збільшуватиме надходження вуглецевого екологічного податку. Однак загалом ставки за викиди забруднюючих речовин в атмосферу в Україні залишаються значно нижчими від держав-членів ЄС. Зокрема, вуглецеве оподаткування (Carbon Tax) здійснюється у Норвегії, Фінляндії за ставками 52-65 дол. США, Швейцарії – 62, Данії – 26, Великобританії – 24. Польща та Естонія початкову ставку вуглецевого податку встановили на рівні до 2 дол. США / т двоокису вуглецю¹⁸².

Міжнародний валютний фонд вважає, що податковий інструмент є найбільш ефективним, аби до 2030 р. скоротити на одну третину рівень викидів в атмосферу двоокису вуглецю, тому для досягнення цієї цілі Паризької угоди пропонує запровадити податок (збір) за тону викидів вуглекислого газу на рівні 70 дол. США¹⁸³. Вітчизняна ставка після підвищення сягає тільки 0,27 дол. США за 1 т двоокису вуглецю (за курсом на кінець 2022 р.). Її плановане підвищення до 30 грн / т, що передбачалося на 2023 р. буде вагомим, але далеким від світових вимог. Це стосується й усіх інших інгредієнтних ставок цього виду податку.

teorie. Kosice. 2010. С. 256 – 267.

¹⁸² Синютка Н. Г., Яструбський М. Я. Фіскальні стимули реалізації державної енергетичної політики та реформування вищої школи. *Бізнес інформ*. 2017. № 7. С. 214-2019.

¹⁸³ МВФ пропонує запровадити вуглецевий податок у всьому світі на рівні \$70 за тону викидів. URL: <http://ecoprostir.com/2019/05/05/mvf-proponuye-zaprovadyty-vugletsevyj-podatok-u-vsomu-sviti-na-rivni-70-za-tonnu-vykydiv/>

4.2. Екологічне оподаткування в Україні у європейському вимірі

Впроваджені у державах-членах ЄС та інших європейських країнах економічні методи досягнення екологічної безпеки дозволяють їм реалізовувати стратегічні екологічні завдання сталого розвитку, що викликає предметну увагу до питань апроксимації методів економічного регулювання екологічної безпеки, використовуваних у вітчизняній та європейській практиці. В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС (Глава 6) визначено орієнтири для реформування вітчизняної екологічної політики за європейським вектором. Зокрема, стаття 361 Угоди передбачає співробітництво у низці сфер, включаючи екологічні збори¹⁸⁴. Водночас важливо зазначити, що у ЄС дотепер не запроваджено уніфікованого підходу до застосування економічних методів управління екологічною безпекою і держави-члени ЄС самі визначають доцільні інструменти та специфіку побудови системи екологічного оподаткування. Але аналіз європейської системи екологічного оподаткування загалом демонструє її вагому екологічну спрямованість в усіх країнах. Україна не є членом ЄС і не брала на себе зобов'язань щодо запровадження європейських інструментів економічного, зокрема фінансового регулювання екологічної безпеки. Разом з тим, очевидно низька результативність вітчизняних інструментів досягнення екологічних цілей за ефективного використання їх у європейських країнах, зумовлює доцільність застосування європейського досвіду в Україні.

Питання екологічного оподаткування, особливості систем екологічних податків у зарубіжних країнах та в Україні досліджувалися у працях низки вітчизняних науковців. Про це писали, зокрема, В. Вамболь і М. Голованова¹⁸⁵,

О. Веклич¹⁸⁶, О. Гаркушенко¹⁸⁷, С. Козьменко і Т. Волковець¹⁸⁸, О. Труш, М. Андрієнко і Г. Ломовська¹⁸⁹, І. Шевченко¹⁹⁰ та ін. Водночас не усі аспекти зближення вітчизняної системи екологічного оподаткування з європейською

¹⁸⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

¹⁸⁵ Вамболь В. В., Голованова М. А. Аналіз економічних механізмів і інструментів регулювання природоохоронної діяльності. *East Journal of Security Studies*. Vol. 1. 2017. P. 265-280. URL: <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/EastJournalOfSecurityStudies/28.pdf>

¹⁸⁶ Веклич О. О. Екологічне оподаткування як механізм підвищення конкурентоспроможності національної економіки. *Проблеми формування та реалізації конкурентної політики*: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції. Львів: Арт-друк. 2013. С. 36-37.

¹⁸⁷ Гаркушенко О. Н. Состояние и перспективы применения экологических налогов в Украине. *Економіка промисловості*. 2013. № 3. С. 37-46.

¹⁸⁸ Козьменко С. М., Волковець Т. В. Особливості екологічного оподаткування в зарубіжних країнах.

¹⁸⁹ Труш О. О., Андрієнко М. В., Ломовських Г. А. Зазнач. твір.

¹⁹⁰ Шевченко І. В. Зазнач. твір.

та забезпечення її ефективності, насамперед у напрямі запобігання екодеструктивного впливу господарської діяльності, розкриті вповні.

Таке становище потребує подальших досліджень запровадженої у Європейському Союзі та вітчизняної систем екологічного оподаткування й обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення механізму нарахування, розподілу й використання коштів екологічного податку в Україні з урахуванням європейського досвіду та вітчизняних децентралізаційних тенденцій в організації публічної влади.

Як уже зазначалося, в окремих регіонах України інструменти податкового регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища почали застосовуватися 1990 р. З 1993 р. вони набули загальнодержавного характеру у формі платежів за екологічні збитки. Розрахунки розмірів платежів здійснювалися з урахуванням величини питомих збитків від викидів в атмосферне повітря, скидів у водойми та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище і затрат на недопущення шкідливих емісій і впливів (уловлювання, нейтралізацію тощо). Нормативи платежів диференціювалися щодо показників їх гранично допустимих концентрацій, скидів чи класів небезпечності з розрахунком на створення економічних стимулів для припинення шкідливих емісій.

Зміни у законодавстві України викликали необхідність трансформування запроваджених екологічних платежів у форму іншого інструменту – екологічного збору. Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999 р. №303 було затверджено «Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища». Порядок включав зобов'язання щодо сплати збору за викиди в атмосферне повітря як стаціонарними, так і пересувними (відповідно до кількості використаного пального) джерелами забруднення. Порядком також було покладено на Державну податкову адміністрацію обов'язки щодо контролю за повнотою та своєчасністю сплати збору. Таким чином екологічний збір став складовою податкового інструментарію. Цією ж постановою було затверджено базові нормативи збору.

Розподіл надходжень від екологічного збору здійснювався відповідно до чинного на той момент законодавства у пропорціях: 20% – на окремі рахунки до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворювалися у складах сільських, селищних, міських бюджетів; 50% – на окремі рахунки до місцевих природоохоронних фондів у складі бюджету АРК, обласних бюджетів; 30% – на окремий рахунок до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету.

З прийняттям 2010 р. Податкового кодексу України (Закон України від 02.12.2010 №2755-VI) було встановлено новий інструмент еколого-економічного регулювання – екологічний податок, яким було замінено збір за забруднення навколишнього природного середовища. Об'єктами

та базою оподаткування, зокрема, встановлювалися: обсяги та види забруднюючих речовин, які викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; обсяги та види палива, реалізованого податковими агентами¹⁹¹.

Важливо, що надходження коштів екологічного податку у період до 2014 р. здійснювалося не до загальних, а виключно до спеціальних фондів державного й місцевих бюджетів, що забезпечувало цільовий характер їх використання. Водночас екологічні податки у структурі бюджетних надходжень в Україні мали низькі значення, як правило, не перевищуючи 1% доходів зведеного бюджету (табл. 31).

Таблиця 31

Екологічний податок у доходах зведеного бюджету України

Роки	Доходи зведеного бюджету, усього, млн грн	з них:			
		надходження екологічного податку		зокрема пов'язані зі шкідливим впливом на атмосферне повітря	
		млн грн	% до доходів зведеного бюджету	млн грн	% до доходів зведеного бюджету
2011	398553,6	2275,9	0,57	1234,9	0,31
2012	445525,3	2816,0	0,63	1547,3	0,35
2013	442788,7	3899,5	0,88	2433,3	0,55
2014	456067,3	4830,9	1,06	3173,9	0,70
2015	652031,0	2691,0	0,41	1185,4	0,18
2016	782859,5	4987,4	0,63	3132,0	0,40
2017	1009820,9	4698,4	0,47	2562,8	0,25
2018	1184290,8	4921,5	0,42	2581,4	0,22
2019	1289849,2	6092,6	0,47	3611,0	0,28
2020	1376673,8	5397,6	0,39	3044,6	0,22

Джерело: складено та розраховано автором за даними Державної казначейської служби України¹⁹².

Стосовно до ВВП екологічні податки в Україні 2019 р. склали 0,15%, що більше як на порядок нижче від показника держав-членів ЄС. Значно нижчими від показників європейських країн є вітчизняні значення екологічних податків, пов'язаних з охороною атмосферного повітря, до яких можна віднести прямі емісійні (надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами

¹⁹¹ Податковий кодекс України. Закон України № 2756-VI від 2 грудня 2010 року. *Аргументы недели*. Спецвипуск. 14.12.2010.

¹⁹² Державна казначейська служба України. Звітність. Річні звіти про виконання Державного бюджету. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

забруднення; екологічний податок, який справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення) та непрямі (паливні й транспортні) екологічні податки. Суми надходжень таких податків до бюджету демонструє табл. 32.

Таблиця 32
Розподіл надходжень екологічних податків, пов'язаних з охороною атмосферного повітря, між фондами зведеного бюджету України

Рік	Екологічні податки, пов'язані з охороною атмосферного повітря, млн грн								Екологічні податки, усього, млн грн	
	Надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення		Екологічний податок, який справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами		Паливні податки*		Транспортні податки**		Загальний фонд бюджетів (ЗФ)	Спеціальний фонд бюджетів (СФ)
	ЗФ	СФ	ЗФ	СФ	ЗФ	СФ	ЗФ	СФ	ЗФ	СФ
2011	—	850,0	—	—	—	384,9	—	—	—	2275,9
2012	—	1276,3	—	—	—	271,0	—	—	—	2816,0
2013	—	1869,7	—	—	—	563,8	—	—	—	3899,5
2014	1071,8	931,5	—	—	262,3	228,1	680,0	—	2585,9	2245,0
2015	1185,4	—	—	—	—	—	0	—	2691,0	—
2016	626,4	2505,6	—	—	—	—	—	—	1619,2	3368,3
2017	512,5	2050,2	—	—	—	—	—	—	1720,8	2977,6
2018	1161,6	1419,8	—	—	—	—	—	—	2266,0	2655,5
2019	1196,8	1462,7	951,5	—	—	—	—	—	2782,7	3309,9
2020	779,7	1202,5	940,3	122,0	—	—	—	—	2292,2	3105,4

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України¹⁹³.

Примітки: *надходження від здійснення торгівлі на митній території України паливом власного виробництва та / або виробленого з давальницької сировини й надходження від ввезення палива на митну територію України податковими агентами;

** екологічний податок, який справляється при ввезенні на митну територію України транспортних засобів та / або кузовів до них в митному режимі, екологічний податок, який справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених на митній території України та екологічний податок, який справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України.

Номінально за період з 2011 р. по 2020 р. надходження екологічних податків до спеціальних фондів бюджетів в Україні виросли на 829,5 млн

¹⁹³ Державна казначейська служба України. Звітність. Річні звіти про виконання Державного бюджету.

грн (приріст склав 36,4%), однак у еквіваленті дол. США (за курсом НБУ на кінець відповідних років) надходження зменшилися більше як у 2,5 разу. 2020 р. частка надходжень екологічних податків, пов'язаних з охороною атмосферного повітря, в Україні складала 56,4% їх загальної суми (табл. 33).

Таблиця 33
Надходження екологічних податків, пов'язаних з охороною
атмосферного повітря

Рік	Надходження від екологічного податку до зведеного бюджету України								
	зокрема податків, пов'язаних зі шкідливим впливом на								
	атмосферне повітря								
	Усього, млн грн	Всього		з них:					
		млн. грн.	% від заг. суми екол. податків	від стаціонарних джерел забруднення		за викиди двоокису вуглецю		інші*	
				млн грн	% від заг. суми екол. подат.	млн грн	% від заг. суми екол. подат.	Млн грн	% від заг. суми екол. подат.
2011	2275,9	1234,9	54,3	850,0	37,4	-	-	384,9	16,9
2012	2816,0	1547,3	54,9	1276,3	45,3	-	-	270,9	9,6
2013	3899,5	2433,5	62,4	1869,7	47,9	-	-	563,8	14,5
2014	4830,9	2493,9	51,6	2003,4	41,4	-	-	490,5	10,2
2015	2691,0	1185,4	44,0	1185,4	44,0	-	-	0,002	0,0
2016	4987,4	3132,0	62,8	3132,0	62,8	-	-	-	-
2017	4698,4	2562,8	54,5	2562,8	54,5	-	-	-	-
2018	4921,5	2581,4	52,5	2581,4	52,5	-	-	-	-
2019	6092,6	3611,0	59,3	2659,5	43,7	951,5	15,6	-	-
2020	5397,6	3044,6	56,4	1982,2	36,7	1062,4	19,7	-	-

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України¹⁹⁴.

Примітка: *надходження від здійснення торгівлі на митній території України паливом власного виробництва та / або виробленого з давальницької сировини й надходження від ввезення палива на митну територію України податковими агентами (справлялися у 2011-2014 рр.); екологічний податок, який справляється при ввезенні на митну територію України транспортних засобів та / або кузовів до них в митному режимі, екологічний податок, який справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених на митній території України та екологічний податок, який справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України (справлялися у 2014-2015 рр.)

¹⁹⁴ Державна казначейська служба України. Звітність. Річні звіти про виконання Державного бюджету.

Зазначимо, що після 2014 р. з категорії екологічних податків в Україні вилучено паливні та транспортні податки, які кореспондуються з енергетичними та транспортними податками держав-членів ЄС, де займають визначальне місце. Також з 2014 р. запроваджено розподіл надходжень екологічних податків між загальним і спеціальним фондами бюджету, що скоротило й так недостатні надходження до цільових фондів охорони навколишнього природного середовища від податків, пов'язаних з охороною атмосферного повітря.

Змін зазнає і розподіл надходжень екологічних податків між бюджетами (табл. 34).

Таблиця 34

Розподіл пов'язаних з охороною атмосферного повітря екологічних податків між бюджетами України

Роки	Надходження екологічних податків, %			
	Державний бюджет	Усього	Місцеві бюджети	
			з них:	
			обласний	сільський, селищний, міський
2014	65	35	10	25
2015	20	80	55	25
2016	20	80	55	25
2017	20	80	55	25
2018	45	55	30	25
2019	45	55	30	25
2020	45	55	30	25
2021	45	55	30	25

Джерело: складено автором на основі Бюджетного кодексу України (з змінами).

Загалом екологічна ефективність застосовуваних в Україні податкових інструментів є низькою. Причиною цього є насамперед занижені ставки податку на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення. Такий податок прямо пов'язаний зі шкідливим екологічним впливом викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Його адміністрування в Україні відлагоджене і цей податковий інструмент доцільно зберігати. Однак низькі ставки податку не стимулюють до зменшення шкідливих емісій в атмосферне повітря, як і не забезпечують необхідних для вирішення природоохоронних завдань надходжень коштів до спеціальних фондів бюджетів.

На перспективу варто орієнтуватися на зближення вітчизняних і європейських податкових інструментів екологічного регулювання, які наразі відрізняються. Порівняння видів екологічних податків, застосовуваних

в Європейському Союзі та в Україні, демонструє матриця, наведена на рис. 18.

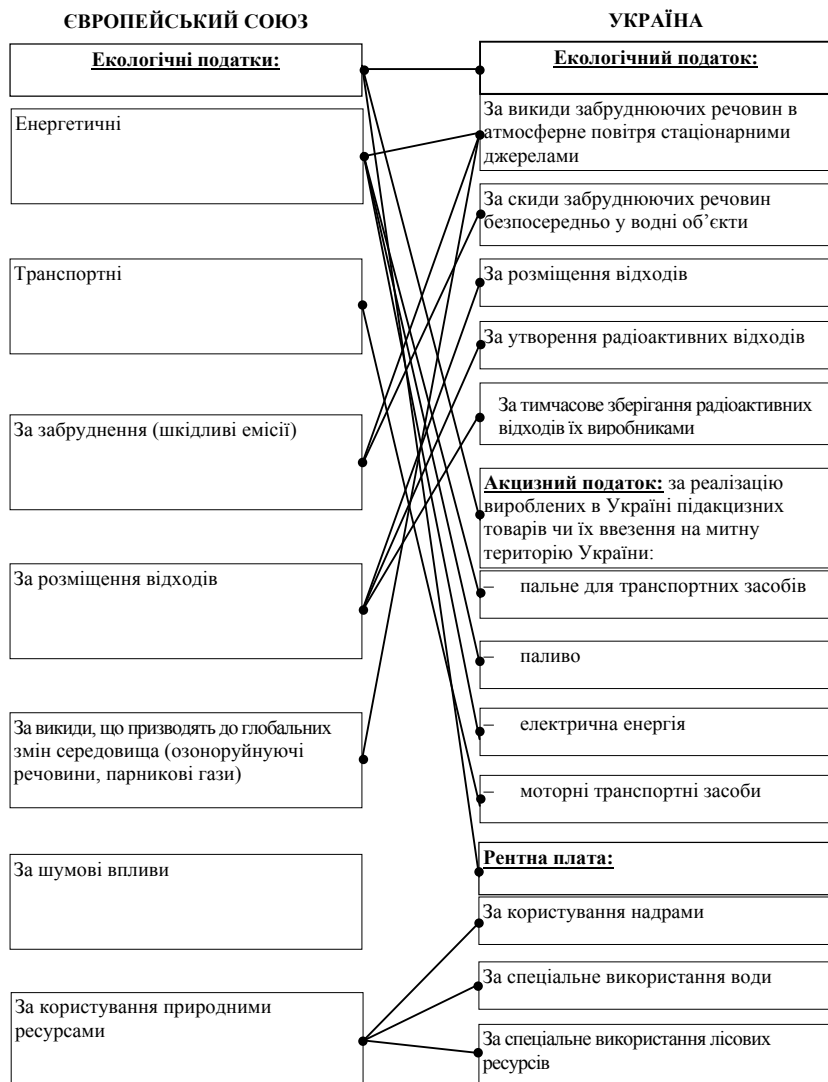


Рис. 18. Матриця компаративності систем екологічного оподаткування у державах-членах ЄС та Україні

Джерело: розроблено автором

Екологічні податки, виділені Директоратом з податків і митних зборів ЄС, які прийняті також Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), кореспондуються з 3 категоріями вітчизняних податків (екологічний податок, акцизний податок, рентна плата) та їх 12 видами, що виділені за об'єктами оподаткування. Однак природоохоронні критерії встановлення стосуються тільки вітчизняних екологічних податків (п'ять видів: за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; розміщення відходів; утворення радіоактивних відходів; тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками) та, певною мірою, рентної плати трьох видів (за користування надрами; за спеціальне використання води; за спеціальне використання лісових ресурсів), хоча встановлена рентна плата фактично є інструментом фіскальним, а не екоstimуючим. Низькі ставки оподаткування нівелюють функцію екологічного податку як стимулятора екобезпечної діяльності. Акцизні ж податки, які кореспондуються з енергетичними й транспортними податками ЄС та ОЕСР, в Україні встановлені виключно за фіскальними критеріями і їх екологічна функція не ідентифікується. Очевидно, що система екологічного оподаткування в Україні не забезпечує вирішення завдань охорони природного довкілля та потребує вдосконалення.

Порівняльні дослідження антропогенного впливу на навколишнє природне середовище у транскордонних регіонах України та держав-членів ЄС показують суттєвий диспаритет отриманих оцінок шкідливого впливу на природне довкілля між регіонами України та сусідніх країн. Зокрема, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря у розрахунку на 1 мешканця між сусідніми регіонами України та Польщі різняться у рази не на користь українських регіонів: між Волинською областю України та Люблінським воєводством Польщі у 4 рази; між Львівською областю та Підкарпатським воєводством – понад 10 разів. Така ж ситуація і за скидами забруднених стічних вод у поверхневі водойми.

Різниця між Польщею та Україною за показниками валового внутрішнього продукту ще більше знижує еколого-економічні показники українських регіонів. Так, прикордонні регіони України мають викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря у розрахунку на 1000 євро валового регіонального продукту у 13-43 рази більші, ніж сусідські регіони Польщі¹⁹⁵.

Водночас у Польщі надходження від екологічного податку в десятки разів більші, ніж в Україні. Доведення суми екологічних податків стосовно ВВП в Україні до рівня Польщі давало б надходжень понад 2 млрд євро.

¹⁹⁵ Жук П. В. Проблеми асиметрії та механізм регулювання транскордонної екологічної безпеки. *Соціально-економічний потенціал транскордонного співробітництва*. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 18-19 квітня 2016 р.). Львів, 2016. С. 54-59.

За такого рівня екологічного оподаткування та цільовому використанні відповідних коштів на заходи з охорони природного довкілля було б можливим поступово ліквідувати наявну асиметрію екологічного стану території України та держав-членів ЄС.

3.3. Шляхи вдосконалення механізмів економічного регулювання екологічної безпеки в Україні

Враховуючи підтверджену європейською практикою пріоритетність податкового регулювання як засобу досягнення екологічної безпеки країни й таку ж роль механізмів формування, розподілу та використання фінансових ресурсів на цілі з охорони навколишнього природного середовища, в основі концептуальної моделі регулювання екологічної безпеки в Україні слід розглядати власне систему екологічного оподаткування і розподілу та використання надходжень екологічних податків.

Вбачається така схема екологічної трансформації податкової системи України: збільшення частки екологічних податків з доведенням її до 6% від усієї суми податкових надходжень (з близько 0,5% у 2018-2020 рр.); водночас – зменшення на відповідну суму податку на прибуток підприємств. Модель та основні показники трансформації податкової системи України на принципах екологізації наведено у табл. 35 і на рис. 19.

Таблиця 35
Модель трансформації податкової системи України на засадах
екологізації

Складові зведеного бюджету	2018 р.	2019 р.	2020 р.	Модельні значення
Податкові надходження, всього, млрд грн.	986,3	1070,3	1136,7	1136,7
Екологічний податок: усього, млрд грн	4,9	6,1	5,4	68,2
% до податкових надходжень	0,50	0,57	0,47	6,00
Податок на прибуток підприємств: усього, млрд грн	106,2	117,3	118,5	55,7
% до податкових надходжень	10,77	10,96	10,42	4,90

Джерело: складено автором за ¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 309 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2019». Міністерство фінансів України. Київ, 2020. 297 с.; Річні звіти про виконання Державного бюджету. Державна казначейська служба України: сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

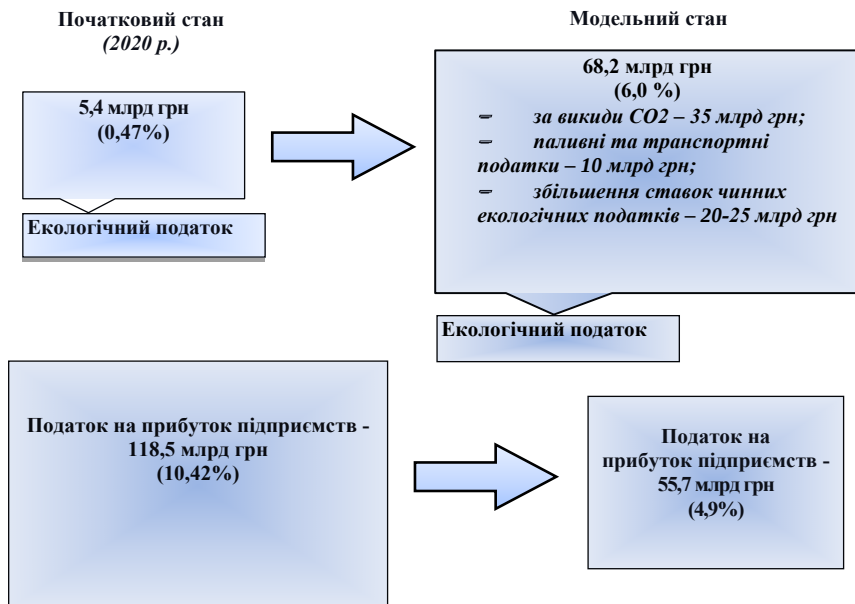


Рис. 19. Схема трансформації системи оподаткування в Україні на засадах екологізації

Джерело: побудовано автором.

Пропонується поетапно збільшити надходження екологічного податку у понад 10 разів насамперед шляхом доведення ставок податку за викиди двоокису вуглецю стаціонарними джерелами до показників, близьких світовим, за рахунок чого можна отримувати не менше половини загальної суми надходжень цього податку.

Також доцільно включити до складу екологічних паливні й транспортні податки зі ставками, які можуть забезпечити надходження в сумі близько 10 млрд грн; підвищити у 5 разів ставки чинних екологічних податків (окрім податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю).

Збільшивши через екологізацію системи оподаткування екостимулюючу роль податків, водночас доцільним є поступовий перехід до цільового природоохоронного використання надходжень екологічного податку для запобігання значним (понад 60 млрд грн внаслідок зменшення податку на прибуток підприємств) разовим втратам загального фонду бюджетів. Наприклад, у перші 3 роки після збільшення ставок екологічних податків 30% надходжень від таких податків направляти до спеціальних

екологічних фондів бюджетів, а 70% – до загального фонду; надалі збільшувати відсоток зарахування до спеціальних фондів.

Наявна розпорошеність надходжень від екологічних податків між бюджетами більшості територіальних громад не сприяє ефективному вирішенню територіальних природоохоронних завдань і реалізації природоохоронних проєктів. Також беручи до уваги, що шкідливі емісії в атмосферне повітря, як і скиди у водойми, переважно переносяться за межі адміністративно-територіальних одиниць, де розташовані їх джерела (наприклад, ареал поширення шкідливих викидів в атмосферне повітря від теплоелектростанцій охоплює площу 600 км², простягаючись на відстань до 20 км від джерела викидів)¹⁹⁷, потребує змін у розподілі екологічних податків між бюджетами. Адже податок, який нараховується за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скиди у водойми, необхідно розподіляти між бюджетами територій, які потрапляють у зони шкідливого впливу викидів / скидів. Однак у цьому випадку виникають труднощі обліку поширення забруднюючих речовин й адміністрування податків.

Виходячи із зазначеного, доцільно:

- кошти екологічного податку, об'єктом нарахування якого є розміщення відходів, у повному обсязі спрямовувати до бюджету територіальної громади, в межах якої здійснюється їх розміщення (законодавче врегулювання питань співпраці територіальних громад дає можливість для кооперованого використання таких надходжень на заходи, пов'язані з поводженням з відходами);
- кошти екологічного податку, об'єктом нарахування якого є викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення та скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти (крім випадків їх скидів у водні об'єкти, розташовані виключно в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці) спрямовувати: 20% у Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, 80% – у регіональний (обласний) фонд охорони навколишнього природного середовища; у випадку скидів у водні об'єкти – озера, штучні водойми, розташовані виключно в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, – 80% коштів екологічного податку спрямовувати не в регіональний (обласний) фонд, а у спеціальний фонд відповідного місцевого бюджету);

¹⁹⁷ Анпілова Є. С., Клименко В. І., Трофимчук О. М. Просторовий аналіз розповсюдження забруднень поверхневих вод і ґрунтів засобами ДЗЗ та ГІС. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ebpk_2014_14_8.pdf

- кошти екологічного податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами, паливних і транспортних податків у повному обсязі зараховувати до Державного бюджету з розподілом між загальним і спеціальним фондами відповідно до потреб і можливостей освоєння коштів на екологічні цілі та проєкти;
- такий розподіл коштів а) підвищить економічну зацікавленість територіальних громад у вирішенні складних на сьогодні питань розміщення полігонів для організованого зберігання відходів, розв'язанні проблем поводження з відходами; б) усуне не-об'єктивність при розподілі коштів екологічного податку, що нараховується за викиди та скиди, шкідливий вплив яких має ареальний, а не точковий характер; в) сприятиме вирішенню проблем, пов'язаних з ареальним забрудненням атмосферного повітря, ґрунтів і водних об'єктів, а також забезпечуватиме ефективніше централізоване використання надходжень від екологічного податку для фінансування вартісних проєктів зі зменшення й припинення шкідливих викидів і скидів у навколишнє природне середовище, екологічної реновації забруднених ґрунтів і водойм.

Попри необхідність загального підвищення ставок оподаткування викидів у атмосферне повітря, виходячи з сучасних світових тенденцій, насамперед збільшенню підлягатимуть ставки на викиди двоокису вуглецю, або карбонового податку (carbon tax), як дієвого інструменту стимулювання зменшення викидів CO₂.

Європейський Союз визначив амбітні цілі щодо досягнення вуглецево нейтральної економіки до 2050 р., що, імовірно, призведе до високих ставок податку на вуглець у найближчій перспективі.

Щоб уникнути при цьому негативних економічних наслідків, важливим є синхронне впровадження вуглецевого податку у всіх країнах світу, і насамперед у країнах Великої Двадцятки. Головні емітенти вуглекислого газу – США та Китай займали хитку позицію щодо скорочення викидів CO₂ через загрози певних економічних втрат. Третій у світі найбільший емітер парникових газів – ЄС (9% світових викидів CO₂) є найбільш активним у просуванні рішень щодо зменшення їх викидів. Ще 2003 р. Директивою ЄС (Directive 2003/87/EC) був створений ринок торгівлі квотами на викиди парникових газів (EU ETS)¹⁹⁸.

Європейська Комісія прийняла рішення про встановлення загальноєвропейської кількості квот, що видаватимуться упродовж IV фази системи ЄС з

¹⁹⁸ Директива 2003/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 жовтня 2003 року про встановлення схеми торгівлі квотами на викиди парникових газів у Співтоваристві та внесення змін до Директиви Ради 96/61/ЄС. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0087>

торгівлі викидами (EU ETS) на період 2021-2030 рр.¹⁹⁹. Сектори, охоплені EU ETS, мають зменшити свої викиди на 43%, порівняно з рівнем 2005 р., щоб досягти цілі скорочення викидів парникових газів до 2030 р. щонайменше на 40% від рівня 1990 р.

За даними Світового Банку²⁰⁰ щодо тенденцій ціноутворення на вуглець, діапазон ставок податку в ЄС може становити від менше 1 дол. США за тону CO_2 у Польщі; до 139 дол. США / т CO_2 у Швеції. Найвищі за ціною сертифікати – у Швейцарії та Ліхтенштейні – 101 дол. США / т CO_2 , у Фінляндії – 77, Норвегії – 64, Франції – 55. Середні ставки вуглецевого податку – 20-30 дол. США у Данії, мінімальні ставки – у Великобританії, Іспанії, Ірландії та Словенії. Менше ніж 10 дол. США – у Португалії, Латвії та Естонії.

В Україні ставки екологічних податків є надто низькими, відповідно очікується їх підвищення для наближення до європейських норм.

Коаліція ЄС з питань ціноутворення на вуглець (Carbon Pricing Leadership Coalition)²⁰¹ передбачає, що для досягнення цілей Паризької угоди будуть необхідні ціни на викиди вуглецю у розмірі 40-80 дол. США / т CO_2 до 2020 р. та 50-100 дол. США / т CO_2 до 2030 р. Ця дуже висока ціна, яка доступна для високорозвинутих держав-членів ЄС, для менш розвинутих є проблемною, тому питання ще обговорюється на рівні керівних органів ЄС²⁰².

Для України важливим є механізм прикордонного вуглецевого коригування (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*). Це одна з основних ініціатив досягнення цілей Європейської «зеленої» угоди (*European Green Deal*). Зменшення викидів вуглецю (*carbon leakage*) сприятиме амбітним зусиллям ЄС стати кліматично нейтральним континентом до 2050 р., зупиняючи переміщення викидів до / з третіх країн і зменшуючи їх рівень у глобальному вимірі.

Податок на імпорт вуглецю має значну підтримку серед європейських виробників. Більшість з них сплачують за викиди вуглецю ще з 2005 р. за системою торгівлі викидами, тому вони вимагають рівних умов з імпортерами, особливо з країн, які мають нижчі екологічні стандарти і податкові ставки.

¹⁹⁹ Рішення Європейської Комісії від 16.11.2020 р. про кількість квот для всього Європейського Союзу, які будуть видані в рамках Системи торгівлі викидами ЄС на 2021 рік. URL: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/docs/c_2020_7704_en

²⁰⁰ *Стан і тенденції вуглецевих податків у світі*. Група Світового Банку. Вашингтон, травень, 2020 р. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33809/211586figures.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

²⁰¹ Доповідь Уповноваженої Комісії високого рівня з цін на вуглець. URL: https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53decccfb4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/1505227332748/CarbonPricing_FullReport.pdf

²⁰² Світлана Чекунова. Прикордонне вуглецеве коригування ЄС та виклики для української економіки / енергетики. 07.04.2021 р. URL: <https://razumkov.org.ua/statti/prykordonne-vugletseve-koryguvannia-yes-ta-vyklyky-dlia-ukrainskoi-ekonomiky-energetyky>

Запровадження механізму прикордонного вуглецевого коригування передусім матиме вплив на експорт електроенергії, металургійний комплекс і хімічну промисловість України.

На початку січня 2021 р. набрав чинності Закон України (№377-IX) «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» (МЗВ), прийнятий у межах Угоди про асоціацію з ЄС, який передбачає створення національної системи торгівлі вуглецевими викидами. Система моніторингу, звітності та верифікації викидів CO₂ запрацювала в Україні з 01.01.2021 р. і вже до 31.03.2022 р. вітчизняні компанії мали надати перші звіти про моніторинг за 2021 р. Очікується, що така система дозволить отримувати точну інформацію про обсяги емісії парникових газів від виробничих установок; забезпечити контроль за викидами та обмежувати їх, впровадити обов'язкову методику розрахунку емісії парникових газів для всіх установок, з яких ці викиди здійснюються.

Таким чином, закладене у проєкті Державного бюджету України на 2022 р. підвищення ставки за викиди CO₂ з 10 до 30 грн / т не може розглядатися як достатнє. Водночас надмірним буде орієнтування України на досягнення ставки 40 дол./т у 2030 р.²⁰³. Доцільним для нашої країни з транзитною економікою вважаємо поступовий перехід до ставки вуглецевого податку у розмірі 10-15 дол. США / т. При цьому доцільно п'ятикратно збільшити чинні ставки за викиди інших шкідливих речовин у атмосферне повітря.

Загалом удосконалення механізмів посилення екологічної безпеки вимагає інституціалізації низки регулятивних інструментів економічного змісту. Розглянемо деякі з них за напрямками.

А. Екологічна трансформація систем оподаткування. Інституційні підвалини гармонізації економічного росту й екологічної безпеки потребують постійного вдосконалення, урахування світового теоретичного й практичного досвіду. Варто зазначити, що країни світу формують і здійснюють свою екологічну політику з урахуванням індивідуальних особливостей. Водночас основні напрями формування інституційно-організаційного середовища у сфері реалізації завдань з підвищення рівня екологічної безпеки є близькими або спільними.

Інституційно-організаційний каркас системи забезпечення екологізації («зеленого» курсу) економіки, виходячи зі світового досвіду, має націлюватися на вирішення завдань за двома напрямками. Перший напрям – *формування загальноекономічних (рамкових) умов забезпечення економічного зростання при збереженні природного капіталу*. Він реалізується через податкову, конкурентну й інноваційну політику. Другий напрям – *стимулювання ефективного використання природних ресурсів і збереження навколишнього природного середовища*. Він включає

²⁰³ Веклич О. О., Маслюківська О. П. Оцінювання фіскального потенціалу податку на двоокис вуглецю при змінній базі та ставці оподаткування. *Фінанси України*. 2008. № 6. С. 68.

цінову політику; адміністративно-правове регулювання та нормування (квотування) природокористування; політику екологічного спрямування інвестиційної, технічної, технологічної діяльності; прагнення до уникнення конфліктності між досягненням економічних результатів і соціальними й екологічними інтересами суспільства; запобігання і недопущення антиекологічного протекціонізму; міжнародну співпрацю.

При формуванні загальноекономічних (рамкових) умов забезпечення вищого рівня екологічної безпеки основна увага має приділятися інституту оподаткування. Власне оподаткування у системі складових політики «зеленого» зростання країн ОЕСР розглядається як центральний елемент²⁰⁴. У методологічному аспекті реалізацію курсу «зеленої» економіки забезпечує *екологізація податкової системи*, яку розглядаємо як процес трансформації системи оподаткування, за якого створюються дієві стимули щодо зменшення й припинення шкідливого впливу економічної діяльності на навколишнє природне середовище, відбувається заміщення оподаткування доходів від праці й капіталу оподаткуванням зовнішніх негативних екологічних ефектів та їх включенням у внутрішні результати господарської діяльності через необхідність виконання податкових зобов'язань.

Пропонована автором модель екологічної трансформації системи оподаткування уже висвітлювалася вище. Її практичне втілення потребує відповідних інституційних змін правового й організаційного характеру. Зокрема, у частині зміщення акцентів в оподаткуванні з доходів від праці й капіталу на оподаткування зовнішніх негативних екологічних ефектів економічної діяльності, розширення переліку складових екологічного податку, збільшення ставок екологічного податку необхідно:

- внести зміни до Податкового кодексу України (у редакції на 01.11.2021 р.)²⁰⁵:

- Розділ III. ПОДАТОК НА ПРИБУТОК ПІДПРИЄМСТВ, Стаття 136. Ставка податку – *зменшити удвічі базову (основну) ставку податку на прибуток, передбачену пунктом 136.1;*

- Розділ VIII ЕКОЛОГІЧНИЙ ПОДАТОК, Стаття 240. Платники податку: *доповнити пункт 240.1. підпунктами: а) які володіють (використовують) землі сільськогосподарського призначення; б) які здійснюють торгівлю на митній території України паливом власного виробництва та / або виробленого з давальницької сировини; податкові агенти, які здійснюють ввезення палива на митну територію України; в) які здійснюють ввезення на митну територію України транспортних засобів та / або кузовів до них в митному режимі; здійснюють продажі на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених на митній території України;* Стаття 242. Об'єкт та база оподаткування:

²⁰⁴ Towards Green Growth. OECD Multilingual Summaries. OECD, 2011. URL: <http://oecd.org/bookshop>

²⁰⁵ Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

доповнити пункт 242.1. підпунктами: надходження від здійснення торгівлі на митній території України паливом власного виробництва та / або виробленого з давальницької сировини й надходження від ввезення палива на митну територію України податковими агентами; транспортні засоби та / або кузови до них, ввезенні на митну територію України в митному режимі, транспортні засоб, вироблені та реалізовані на митній території України; транспортні засоби, придбані в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України; Стаття 243, 245, 246. Ставки податку: збільшити ставки податку у 5 разів (ставку податку за викиди двоокису вуглецю (пункт 243.3) збільшувати поетапно й довести у 2030 р. до розміру, еквівалентного 15 дол. США за 1 тонну);

— доповнити Податковий кодекс України статтями щодо ставок екологічного податку, який справляється від здійснення торгівлі на митній території України паливом власного виробництва та / або виробленого з давальницької сировини та від ввезення палива на митну територію України податковими агентами; екологічного податку, який справляється при ввезенні на митну територію України транспортних засобів та / або кузовів до них в митному режимі, екологічного податку, який справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених на митній території України та екологічного податку, який справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України.

Для зміни пропорцій зарахування надходжень екологічного податку між бюджетами:

- внести зміни у Бюджетний кодекс України (в редакції на 01.11.2021 р.):
- РОЗДІЛ II. ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ, Стаття 29. Склад доходів Державного бюджету України, пункт 16¹ частини 2, викласти у редакції: 20 відсотків екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення; що справляється від здійснення торгівлі на митній території України паливом власного виробництва та / або виробленого з давальницької сировини та від ввезення палива на митну територію України податковими агентами; що справляється при ввезенні на митну територію України транспортних засобів та / або кузовів до них в митному режимі; що справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених на митній території України; що справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України, які зараховуються до загального фонду Державного бюджету у

повному обсязі; екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та / або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до спеціального фонду Державного бюджету у повному обсязі; екологічного податку, об'єктом нарахування якого є розміщення відходів, який у повному обсязі зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів територіальних громад).

- Розділ III. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ, Стаття 69¹. Надходження спеціального фонду місцевих бюджетів – пункт 4¹) викласти у редакції: до обласних бюджетів і бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя – 80 відсотків (крім екологічного податку, об'єктом нарахування якого є розміщення відходів, що у повному обсязі зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів територіальних громад; екологічного податку, який нарахується за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти, 80 відсотків якого зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів територіальних громад у випадку скидів у водні об'єкти – озера, штучні водойми тощо, розташовані виключно в межах відповідної територіальної громади).

Для активізації інвестиційних процесів у сфері екологізації виробничої діяльності:

- доповнити Податковий кодекс України, пункт 250.5 статті 250, виклавши його у редакції: «Платники податку перераховують суми податку, що справляється за викиди, скиди забруднюючих речовин та розміщення відходів, одним платіжним дорученням на рахунки, відкриті в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, які забезпечують розподіл цих коштів у співвідношенні, визначеному законом. Платники податку мають право на зменшення суми податку в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фінансів, у розмірі до 50% за умови використання відповідної суми коштів на фінансування видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів і спрямовані на запобігання, скорочення чи ліквідацію забруднення навколишнього природного середовища, пов'язаного з їх діяльністю».

Б. Впровадження екоземельного податку. Екологічно безпечне використання земель в Україні – масштабне завдання, що вимагає відповідного інституційного забезпечення: дієвої нормативно-правової бази; затверджених стандартів якості (екологічного стану) ґрунтів; наявності профільних органів державного екологічного контролю, оснащених сертифікованими засобами лабораторного аналізу ґрунтів, з правами

накладення стягнень, пред'явлення претензій про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних унаслідок погіршення екологічного стану ґрунтів; вирішення питань організації та фінансування заходів з контролю їх екологічного стану.

У Національній доповіді «Про стан родючості ґрунтів України» науковці запропонували створення в країні *Служби охорони земель* – авторитетного, розгалуженого у вертикальному і горизонтальному напрямках органу, що об'єднав би зусилля різних відомств для розроблення і реалізації принципово нового підходу – сталого (ефективного і ощадливого) землекористування. Служба мала б перебрати на себе усі зобов'язання, що випливають із закону «Про охорону земель» та інших законів і відповідати за стан земельних ресурсів країни.

Така служба, яку доцільніше назвати *Державна екологічна служба охорони земель*, має стати єдиним центром зосередження базової моніторингової інформації про екологічний стан земельних ресурсів і визначення головних загроз екологічній безпеці у сфері землекористування та рекомендації напрямів (агро-, лісо-, водогосподарський, промисловий, будівельний, транспортний тощо) і заходів з мінімізації виникнення таких загроз, а також удосконалення економічного механізму фінансування цих заходів. Основним джерелом надходження коштів, які спрямовані на забезпечення фінансування державних програм і проєктів регіонального і місцевого значення у сфері ощадливого землекористування та збереження якості природного довкілля мав би бути *екоземельний податок*.

Пропонується:

- впровадити цільовий екологічний податок із запобігання агрохімічному забрудненню, виснаженню й деградації ґрунтів (земель) (екоземельний податок) зі спрямуванням відповідних надходжень, на першому етапі, для фінансування робіт з контролю екологічного стану ґрунтів;
- встановити стандарти екологічного стану ґрунтів за основними показниками, які підлягатимуть обов'язковому державному контролю (гранулометричний склад, щільність ґрунту, вміст гумусу, кислотність, рухомі сполуки – фосфору, калію та рухомі форми – бору, молібдену, марганцю, кобальту, міді, цинку, кадмію, свинцю, ртуті, залишків пестицидів, ступінь засолення);
- ставки податку встановити відповідно до витрат на контроль (оцінку) екологічного стану ґрунтів (земель) з урахуванням періодичності та показників, які підлягатимуть контролю (доцільно процеси контролю екологічного стану ґрунтів поєднати з агрохімічною паспортизацією земельних ділянок, внісши доповнення до Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки;
- платниками цього виду екологічного податку розглядати всіх землевласників і землекористувачів земель сільськогосподарського призначення;

- для забезпечення правових підстав для використання результатів державного контролю екологічного стану ґрунтів (земель) при встановленні відповідальності землевласників та землекористувачів за погіршення показників їх екологічного стану, обов'язки щодо виготовлення, видачі та застосування агрохімічного паспорту поля, земельної ділянки віднести до повноважень центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів (Держгеокадастр України), спільно з центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Держекоінспекція України);
- на підставі отриманих у процесі державного контролю (агрохімічної паспортизації) ґрунтів даних щодо недотримання встановлених стандартів екологічного стану, негативної динаміки контрольних показників, запровадити відшкодування втрат, які заподіяно ґрунтам результатами діяльності землевласників та землекористувачів. Внести відповідні зміни та доповнення до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, включивши до неї порядок визначення шкоди за погіршення екологічного стану земель сільськогосподарського призначення.

В. Удосконалення регулювання процесів надракористування. Здійснювана в Україні реформа децентралізації потребує певних інституційних змін у сфері економічного регулювання питань раціонального надракористування та вирішення екологічних проблем, пов'язаних з використанням ресурсів надр. Розв'язання деяких з них слід розглядати у площині справляння рентної плати за користування надрами та екологічного податку.

Україна володіє значним мінерально-сировинним потенціалом. За даними Державної служби геології та надр України, у її надрах виявлено понад 8 тис. родовищ мінеральної сировини, які мають промислове значення, з них майже 2,9 тис. родовищ використовується гірничодобувними та переробними підприємствами. Їх діяльність пов'язана з шкідливим впливом на довкілля. Підприємствами видобувної галузі 2019 р. було сплачено екологічних податків на суму 978,8 млн грн, що складало 16,1% від загальної суми надходжень екологічного податку.

Підприємствами з видобування нафти та газу сплачено 104,3 млн грн екологічного податку, видобування вугілля – 50,7 млн грн, видобування руд металів – 823,9 млн грн²⁰⁶. Пропоноване збільшення ставок податку за викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря, насамперед парникових газів, збільшить нарахування екологічного податку для підприємств з видобування нафти, природного газу та вугілля, які є найбільшими емітентами метану та інших парникових газів. Це потребуватиме певного зниження ставок рентних платежів для уникнення їх збитковості.

За користування надрами встановлена рентна плата, яка надходить до Державного й місцевих бюджетів. Протягом 2013-2020 рр. її частка у доходах зведеного бюджету України коливалася у діапазоні 3,2% (2013 р.) – 5,2% (2016 р.). 2020 р. вона становила 3,6%. З отриманих 50115,1 млн грн рентної плати за користування надрами до Державного бюджету надійшло 47122,1 млн грн (94,0%), до місцевих бюджетів усіх рівнів – 2993,0 млн. грн (6,0%). У доходах зведеного бюджету рентна плата за користування надрами складала 3,6%, місцевих бюджетів – 0,96%, зокрема рентна плата за видобування нафти, природного газу й газового конденсату складала 0,38% від доходів місцевих бюджетів. Враховуючи, що передача повноважень від виконавчої гілки влади до органів місцевого самоврядування, яка здійснюється у процесі реформи, вимагає відповідного фінансово-бюджетного забезпечення, наведена вище пропорція розподілу надходжень рентної плати за користування надрами між Державним і місцевими бюджетами також викликає застереження й потребує перегляду.

Зміни, внесені до Бюджетного кодексу України, відповідно до яких у місцеві бюджети з 01.01.2018 р. здійснюється зарахування 5% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, дозволили удвічі збільшити частку рентних платежів за користування надрами у місцевих бюджетах, однак вона залишилася низькою. Тільки у 6 регіонах (Дніпропетровська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська і Харківська області) вона перевищувала 1%.

Зарахування частини рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату до місцевих бюджетів збільшило власні доходи низки сільських, селищних, міських, районних та обласних бюджетів, зменшило їх залежність від трансфертів з Державного бюджету й, що не менш важливо, збільшило зацікавленість місцевих органів влади у розробленні родовищ і зменшило корупційні прояви у їх стосунках з розробниками надр, пришвидшило процеси узгодження дозволів на надрокористування.

Аналогічні позитивні ефекти може дати і зарахування до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня частини рентної

²⁰⁶ Ініціатива щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях. Звіт ІПВГ України за 2019 рік. URL: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245516209>

плати за користування надрами для видобування інших корисних копалин загальнодержавного значення.

Водночас надходження від ренти за користування надрами до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сільських, селищних, міських рад) слід враховувати у процедурі розрахунку коефіцієнтів податкоспроможності місцевих бюджетів, що об'єктивізує бюджетне вирівнювання між громадами, які отримуватимуть природну за характером ренти і громадами, які не матимуть такої можливості.

Ураховуючи зазначене, автором рекомендувалося:

1. Внести зміни до Бюджетного Кодексу України (статті 64, 65), передбачивши надходження рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату):

- до сільських, селищних, міських бюджетів за місцезорештуванням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів – 3 відсотки рентної плати за користування надрами;

- до обласних бюджетів за місцезорештуванням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів – 5 відсотків рентної плати за користування надрами;

- водночас передбачити, що сума рентних платежів за користування надрами (включаючи рентну плату за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), яка зараховується до місцевих бюджетів, не може перевищувати 50% від загальної суми доходів міського, селищного, сільського бюджету, а сума перевищення у реверсному порядку спрямовується до Державного бюджету (це дозволить уникнути випадків незацікавленості територіальних громад із значними надходженнями рентних платежів у реалізації потенціалу економічного розвитку за іншими напрямками).

2. Ініціювати зміни до законодавства України (Кодекс України про надра, стаття 10, Податковий кодекс України тощо) передбачивши можливість встановлення органами місцевого самоврядування за місцезорештуванням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів ставок рентної плати за користування надрами для видобування мінерально-сировинних ресурсів місцевого значення у розмірах, що перевищують централізовано встановлені згідно з Податковим кодексом України.

Варто підкреслити, що у багатьох країнах рентна плата за користування надрами все більше стає джерелом надходжень не центрального уряду й державного бюджету, а місцевих громад та їх бюджетів. Така децентралізація рентних платежів є доцільною і в Україні, зокрема й тому, що саме місцеві громади зазнають негативних впливів, пов'язаних з надрокористуванням. Делегування органам місцевого самоврядування певних прав зі встановлення ставок рентної плати на мінерально-

сировинні ресурси місцевого значення також є важливим елементом світового досвіду.

Збільшення частки місцевих бюджетів у розподілі надходжень рентної плати за користування надрами не лише відповідатиме сучасним світовим тенденціям, а й сприятиме зростанню зацікавленості органів місцевого самоврядування у більш повному й ефективному використанні природно-ресурсного потенціалу надр на підпорядкованих територіях, зніматиме напруження у стосунках між громадами та користувачами надр, яке виникає з приводу екологічних проблем пов'язаних з видобуванням мінерально-сировинних ресурсів (включаючи екосистемні втрати) і транспортуванням мінеральної сировини.

Як висновок слід зазначити, що за дієвістю застосування в Україні принципу «забруднювач платить», який реалізується насамперед через політику оподаткування, має місце значне відставання від держав-членів ЄС, у яких екологічний податок за своєю часткою у загальних податкових надходженнях є більш як на порядок вищим, ніж у нашій країні. Висока дієвість превентивної та фіскальної функції екологічного оподаткування у зарубіжних європейських країнах стали чинником оздоровлення навколишнього природного середовища й досягнення значно вищого рівня екологічної безпеки.

Не корисний Україні диспаритет екологічного стану її території та території держав-членів ЄС, а також взяті Україною зобов'язання щодо зближення вітчизняної політики у сфері екологічної безпеки з політикою Європейського Союзу, зумовлюють потребу ширшого застосування європейських механізмів економіко-екологічного регулювання, зокрема подальшої екологізації вітчизняної системи оподаткування.

4.4. Концептуальні засади регулювання екологічної безпеки у транскордонному регіоні

При розгляді питань національної безпеки у дослідженнях низки вітчизняних учених, серед яких С. Василенко²⁰⁷, С. Пирожков²⁰⁸, Г. Ситник, В. Олуйко, М. Вавринчук²⁰⁹ та ін. визначалися її складові, включаючи регіональну й екологічну. У регіональному контексті

²⁰⁷ Василенко С. Створення та розвиток системи національної безпеки в умовах проголошення незалежності України. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/pidruchnuku/21/27.pdf>

²⁰⁸ Пирожков С. І. Проблеми національної безпеки в контексті європейського вибору України. *Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України*. 2003. Вип. 5, ч. 1. С. 36–52.

²⁰⁹ Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Національна безпека України: теорія і практика: монографія. Хмельницький; К.: Вид-во Кондор, 2007. 616 с.

питання екологічної безпеки розглянуті у працях В. Андрейцева²¹⁰, С. Іванюти, А. Качинського²¹¹, З. Герасимчук²¹² та ін. Важливою складовою національної безпеки слід вбачати також транскордонну. М. Дубина її визначає як свободу від негативного зовнішнього та внутрішнього впливів на сукупність загального для двох і більше територій, розмежованих державним кордоном²¹³. Водночас елементні складові транскордонної безпеки – політичну, економічну, воєнну, екологічну тощо за суб'єктивним критерієм він пропонує аналізувати на кількох рівнях, включаючи національний та мезорівень (регіональний).

Таким чином, певні теоретичні уявлення щодо сутності поняття транскордонної екологічної безпеки у працях вітчизняних науковців висвітлені. Разом з тим, питання наукового дослідження механізму досягнення екологічної безпеки у транскордонних регіонах достатньо не розкриті. Тому спробуємо деталізувати теоретичні уявлення щодо транскордонної екологічної безпеки та розкрити питання щодо механізмів її досягнення.

Етимологія поняття транскордонної екологічної безпеки регіону ідентифікується кількома понятійними складовими, які варто чітко означити. Зокрема, транскордонний регіон пропонується визначати як спільну територію прилеглих до кордону сусідніх адміністративно-територіальних одиниць як мінімум двох держав²¹⁴. Водночас в адміністративно-територіальному аспекті транскордонний регіон варто виокремлювати на наступному рівні після державного²¹⁵, що за європейською номенклатурою територіальних одиниць для статистики відповідатиме рівню NUTS 2 (провінція, департамент, земля, воєводство, урядовий округ, а в системі адміністративно-територіального поділу України – область). На відміну від прикордонних регіонів, які, по-перше, локалізуються в межах однієї країни, сутнісна ознака транскордонних полягає у наявності зв'язків і співпраці між суміжними регіонами різних країн, засобом яких здійснюється взаємний вплив і конвергенція.

Поняття екологічної безпеки ми розглядаємо як соціально необхідний рівень якості навколишнього середовища, за якого відсутні загрози

²¹⁰ Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: монографія. Д.: Нац. гірн. ун-т, 2011. 373 с.

²¹¹ Іванюта С. П., Качинський А. Б. Екологічна безпека регіонів України: порівняльні оцінки. *Стратегічні пріоритети* 2013. № 3 (28). С. 157-164.

²¹² Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика: монографія. Луцьк: Надстир'я, 2008. 528 с.

²¹³ Дубина М. В. Сутність транскордонної безпеки та її види. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету*. 2013. № 4. С. 240.

²¹⁴ Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку: монографія у 8 томах. НАН України. Інститут регіональних досліджень / наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2013. Том 8. Транскордонне співробітництво / відп. ред. Н. А. Мікула. 2013. С. 9.

²¹⁵ Там само, с. 13.

здоров'ю людей і життєдіяльності суспільства, виникненню негативних змін у функціонуванні природних екосистем²¹⁶. Виходячи із зазначеного вище, транскордонну екологічну безпеку регіону пропонується трактувати як відсутність з боку території сусідньої країни загроз екологічного характеру для здоров'я людей та життєдіяльності територіальних громад прилегло до кордону регіону, зумовлену, зокрема, результатами міждержавної та між-регіональної співпраці у подоланні таких загроз.

Важливо визначити основні складові транскордонних загроз екологічного характеру та напрями уникнення таких загроз. На рис. 20 зазначено джерела й чинники транскордонних загроз екологічного характеру, які розглянемо детальніше.

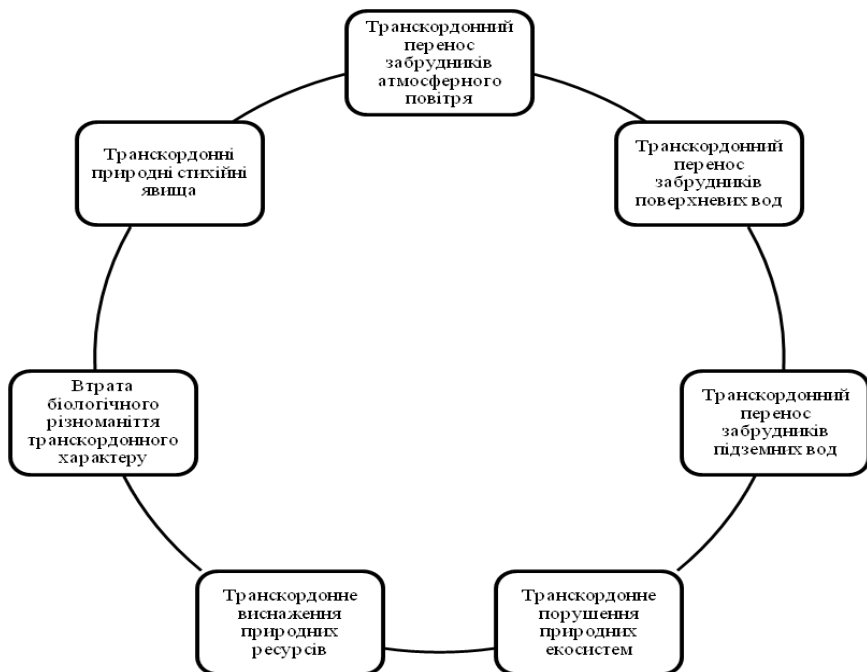


Рис. 20. Чинники транскордонної екологічної безпеки

Джерело: розроблено автором.

Транскордонне перенесення речовин, які забруднюють атмосферне повітря. За панівного у середніх широтах західного перенесення повітряних мас прилегли до західних кордонів України області отримують

²¹⁶ Кравців В. С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації): монографія. НАН України. Інститут регіональних досліджень. Львів, 2007.

значні обсяги зовнішнього забруднення атмосфери, які оцінюються у 60% від сумарного²¹⁷. Усього з держав-членів ЄС на територію України річний перенос лише діоксидів сірки та оксидів азоту оцінюється у 794,0 тис. т при зворотному переносі 497,1 тис. т (2008 р.)²¹⁸. Їхня транзитна емісія з країн ЄС за обсягом рівняється 40,3% від сумарних викидів стаціонарними джерелами й автотранспортом в Україні. Водночас додаткового забруднення зазнають також ґрунти.

Транскордонний перенос речовин, які забруднюють поверхневі води. Скинуті у транскордонні поверхневі водойми забруднюючі речовини переносяться на територію сусідських країн, що чинить прямі екологічні загрози. Це ж стосується і *транскордонного переносу речовин, які забруднюють підземні води.*

Порушення природних екосистем транскордонного характеру, яка полягає насамперед у шкідливих наслідках надкористування, гірничих розробок і функціонування водозаборів, які проявляються на території суміжних регіонів інших країн. Вони можуть бути також наслідком транскордонної міграції шкідників лісу та сільськогосподарських культур.

Транскордонне виснаження природних ресурсів (водних та окремих видів мінерально-сировинних – нафти, газу тощо) теж слід розглядати як чинник екологічних загроз, оскільки наслідком є не тільки втрата їх запасів, а й необхідність додаткового втручання у навколишнє природне середовище задля компенсації запасів, освоєння нових родовищ.

Втрата біологічного різноманіття транскордонного характеру. В умовах різного ставлення до питань збереження дикої фауни у сусідніх регіонах різних країн, транскордонна міграція тварин призводить до видового й кількісного збіднення фауни певних регіонів і вимагає додаткових ресурсів для її відновлення.

Транскордонні природні стихійні явища. Природні стихійні явища, зокрема паводки, урагани, лісові пожежі, не знають державних й адміністративних кордонів. Зародившись в одній країні, вони можуть поширюватися на територію інших, породжуючи негативні наслідки екологічного, економічного та іншого характеру.

Таким чином, транскордонні загрози екологічного характеру впливають на екологічну безпеку країн і регіонів. Її досягнення без відповідної міждержавної та міжрегіональної співпраці буде під загрозою. Така співпраця вбачається за двома основними напрямками – запобігання загрозам (превентивні заходи) і ліквідація чи усунення наявних шкідливих наслідків реального прояву таких загроз.

²¹⁷ Федак І. А. Україна як сторона конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані. *Наук. праці ЧДУ ім. Петра Могили*. 2008. Том 87. Вип. 74. С.28.

²¹⁸ Швец В. Я., Мільютін В. М., Роздобудько Е. В. Вплив транскордонного перенесення викидів на економіко-екологічний стан придніпровського регіону: URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM

Окремо варто розглядати також транскордонну співпрацю, метою якої є не лише запобігання екологічним загрозам та усунення шкідливих наслідків їх проявів, а й екологічний розвиток суміжних територій (збагачення флори та фауни, розвиток екомережі тощо). Однак головною актуальною метою транскордонної співпраці задля досягнення екологічної безпеки є урівноваження на першому етапі впливу екологічних загроз між прикордонними регіонами суміжних країн з орієнтуванням на якісно кращий рівень, досягнутий у суміжному регіоні, і спільна діяльність з подальшого зниження екологічних загроз на наступних етапах.

Якщо зіставляти рівень екологічних загроз між суміжними регіонами України та держав-членів ЄС, то очевидним постає завдання активізації усунення екологічних загроз переважно з української сторони. Його успішна реалізація потребує комплексного вирішення в єдиній транскордонній системі екологічної безпеки. У її структурі розглядаємо чотири основні блоки, які, своєю чергою, диференційовані на елементи, з сукупністю зв'язків між ними:

- нормативно-регулюючий блок, який забезпечує директивне й нормативно-правове регулювання питань екологічної безпеки загалом і транскордонної зокрема;
- блок з визначення цілей та прийняття рішень щодо підтримання екологічної безпеки у транскордонних регіонах, запобігання її зниженню та усунення джерел і наслідків екологічних небезпек;
- блок з реалізації рішень;
- моніторинговий блок, який забезпечує оцінювання стану навколишнього природного середовища, виявлення екологічних загроз і формування інформаційно-аналітичної бази для прийняття рішень щодо нормативного регулювання питань транскордонної екологічної безпеки, визначення відповідних цілей та прийняття рішень.

У своїй взаємодії виділені блоки творять механізм регулювання екологічної безпеки (рис. 21).

Складові елементи кожного з блоків транскордонної системи екологічної безпеки та зв'язки між ними забезпечують досягнення кінцевої мети – транскордонної екологічної безпеки. Транскордонна особливість полягає якраз у необхідності узгодженого функціонування елементів єдиної системи, які діють в умовах міждержавного розмежування.

З розвитком і поширенням міжнародного правового регулювання відносин, пов'язаних з транскордонним впливом на довкілля, країни та регіони, яким притаманний нижчий рівень екологічної безпеки, потрапляють під щораз більший тиск відповідальності, включаючи економічну, за транскордонний перенос забруднюючих речовин та інші види негативного транскордонного впливу на навколишнє природне середовище. Водночас транскордонні регіони можуть отримувати вигоди

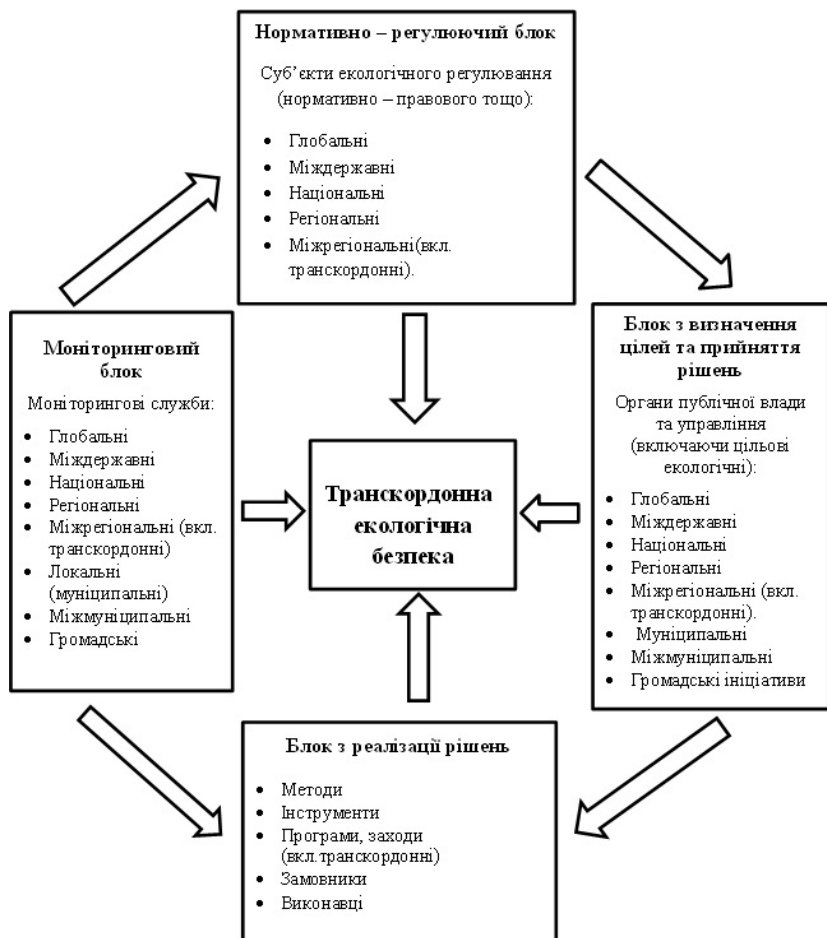


Рис. 21. Функціонально-структурна схема механізму регулювання транскордонної екологічної безпеки

Джерело: розроблено автором.

від свого розташування у вирішенні питань екологічної безпеки завдяки можливостям співпраці з сусідськими регіонами інших держав і використання відповідної цільової допомоги з їх боку. Такими можливостями володіють прикордонні регіони України, які межують з ЄС.

Зокрема, західні транскордонні регіони України мають змогу використовувати інститути єврорегіонів «Карпатський» і «Буг» для досягнення, серед іншого, цілей екологічної безпеки, через формування цільових транскордонних екологічних і природно-ресурсних кластерів. Значні

можливості відкриває для західних транскордонних регіонів України доступ до Європейського інструменту сусідства.

Якісно інші вимоги та можливості щодо екологічної безпеки в Україні та її транскордонних регіонах постануть з реалізацією положень Глави 6 «Навоколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами, з другої сторони. Їх дотримання вимагатиме значних ресурсів, які можна отримувати, зокрема, в межах транскордонної співпраці.

4.5. Оцінка екологічної безпеки як складової якості життя в українсько-польських транскордонних регіонах

Проблематика оцінювання якості життя із започаткуванням 1990 р. Програмою розвитку ООН (ПРООН) щорічних доповідей про людський розвиток набула особливої актуальності. Водночас питання оцінювання якості життя та її складових у регіональному, а тим більше – субрегіональному й місцевому вимірах, залишаються недостатньо розкритими.

Поняття якості життя вперше застосоване Дж. Гелбрейтом у книзі «Суспільство достатку» в кінці 50-х років минулого століття²¹⁹. Змістовне наповнення цього поняття з часом розвивалося й набувало інституційного статусу. Зокрема, Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) визначає якість життя як сприйняття людьми свого становища в житті залежно від культурних особливостей та системи цінностей і у зв'язку з їх цілями, очікуваннями, стандартами й турботами. Однак таке визначення є однобічним, внутрішньосуб'єктивним, пов'язаним із самооцінкою. Для більш повного відображення якості життя людей певної територіальної спільноти пропонується його доповнювати оцінюванням якості життя як поняття, яке відображає міру задоволення різнобічними людськими потребами, опираючись на об'єктивні показники (індикатори).

У світі застосовується немало методологій та методичних підходів до оцінювання якості життя, які розкриваються у низці публікацій^{220, 221, 222, 223}.

²¹⁹ Наумова М. А. Огляд сучасних методичних засад вимірювання якості життя. *Економіка і організація управління*. 2016. № 3. С. 254.

²²⁰ Лібанова Е. М., Гладун О. М., Лісогор Л. С. та ін. Вимірювання якості життя в Україні. Аналітична доповідь. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/UNDP_QoL_2013_ukr.pdf

²²¹ Бікулова Д. У. Методичні підходи до оцінювання якості життя людини: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Бізнес інформ*. 2014. № С. 225-230.

²²² Ковтун Н. В. Методологічні засади оцінювання якості життя населення України в контексті міжнародних підходів. *Статистика України*. 2013. №. 1. С. 54-60.

²²³ Пальчук О. І. Якість життя населення: грані проблем у фокусі перетворень. *Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. 2018. Вип. 21. С. 96-102.

Вони стосуються переважно оцінювання якості життя на макрорівні (країна) і використовуються для міжнародних порівнянь і рейтингів. Водночас оцінювання якості життя на регіональному, субрегіональному й локальному рівнях, насамперед з використанням об'єктивних показників, потребує спеціального методичного підходу, передусім через низький рівень охоплення адміністративно-територіальних одиниць локального (базового) і субрегіонального рівня системами державної статистики. Додаткові складнощі виникають за порівняльного оцінювання субрегіонів різних країн.

Вітчизняними науковцями запропонована методологія вимірювання якості життя в Україні, яка базується на концепції розрахунку індексу розвитку людського потенціалу Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй²²⁴. Вважаючи її цілком обґрунтованою, автор пропонує адаптований до неї алгоритм оцінювання екологічної безпеки як складової якості життя на нижчому, регіональному та субрегіональному рівнях. Він також враховує можливості та особливості інформаційного забезпечення процесу оцінювання на такому рівні, а також структуру показників національної статистики країн, території яких є об'єктами порівняльного оцінювання.

Пропонована методика оцінювання передбачає:

1. Визначення завдань і розроблення змістовного формату опитування (анкети) для суб'єктивного оцінювання екологічної складової якості життя.
2. Проведення опитування та здійснення аналізу отриманих результатів суб'єктивного оцінювання.
3. Визначення показників (індикаторів) об'єктивного оцінювання екологічної складової якості життя.
4. Здійснення оцінки екологічної складової якості життя на основі обраних об'єктивних показників (індикаторів).
5. Інтегральне аналітичне оцінювання екологічної складової якості життя.

При цьому не передбачається формалізованого сумування суб'єктивних та об'єктивних оцінок. Метою інтегрального аналітичного оцінювання є виявлення місця й проблем екологічної безпеки у контексті якості життя на рівні суб'єктивного сприйняття мешканців, порівняно з оцінюванням на основі об'єктивних показників. Результати такого порівняння глибше розкривають реальний стан екологічної безпеки як складової якості життя на тій чи іншій території та сприяють виробленню необхідних управлінських рішень.

Суб'єктивне сприйняття екологічних факторів, оцінка наслідків їх впливу є важливим елементом встановлення рівня комфортності проживання та якості життя на конкретній території. Якість життя мешканців загалом здебільшого залежить від загальнодержавної соціальної, економічної, екологічної політики та можливостей її реалізації, якими володіє кожна країна. Водночас місцеві природні умови, особливості структури економіки, управлінський рівень органів місцевого самоврядування і державної виконавчої

²²⁴ Лібанова Е. М., Гладун О. М., Лісогор Л. С. та ін. Вимірювання якості життя в Україні.

влади на локальному й субрегіональному рівнях, а також місцева історична й демографічна ментально-культурна специфіка чинять вплив на процеси, які зумовлюють якість життя мешканців, територіальну диференціацію показників якості життя. Впливають на неї, насамперед у частині суб'єктивного сприйняття, відмінності у ціннісних установках мешканців різних територій. За таких обставин суб'єктивне оцінювання якості життя загалом і у частині окремих складових може надати не менш реальні та цінні в управлінському аспекті результати, ніж оцінювання на основі об'єктивних показників.

Суб'єктивна оцінка екологічної, як і інших складових якості життя, пропонується шляхом проведення відповідного соціологічного дослідження через опитування. Розроблена у процесі дослідження анкета націлювалася на отримання інформації про ставлення населення до проблем екологічної безпеки як складової якості життя у загальному (теоретичні, ціннісні уявлення) та конкретному (оцінка стосовно екологічної ситуації на території за місцем проживання) аспектах. У результаті анкетування була отримана інформація щодо:

- загальної оцінки ролі екологічної безпеки у якості життя людини за градаціями: найважливіша; важлива; швидше важлива, ніж ні; швидше не важлива; взагалі не важлива;
- оцінки важливості (рейтингового місця) усіх складових якості життя, що дає можливість визначити відносну оцінку екологічної складової якості життя;
- оцінки сприятливості окремих складових якості життя на окремій території (у територіальній громаді), включаючи екологічну безпеку, за градаціями: високий та достатній рівні; середній рівень; несприятлива;
- оцінки місця окремих екологічних чинників за впливом на якість життя людини;
- оцінки рівня екологічної безпеки на окремій території за градаціями: дуже високий; достатньо високий; середній; низький; інше;
- оцінки динаміки екологічної безпеки на окремій території протягом останніх 5 років за градаціями: незмінно високий; високий, але погіршується; зберігається задовільний; низький, але в останні роки поліпшується; стабільно низький;
- пропозицій щодо заходів, необхідних для підвищення рівня екологічної безпеки на окремій території.

Апробування цього методу оцінювання екологічної безпеки як складової якості життя було здійснене 2020 р. на прикладі українсько-польського прикордоння в межах суміжних українсько-польських субрегіонів (Жовківський, Яворівський, Сокальський райони – з українського боку; Любачівський, Перемишльський, Ярославський повіти – з польського).

Оцінювання екологічної безпеки як складової якості життя в українсько-польському прикордонні на базі об'єктивних показників ставить вимоги щодо їх транспарентності – доступності та порівняльності, що ускладнене, оскільки системи статистичних показників України та Польщі різняться. Процедура оцінки вимагає також наявності певних нормативних (еталонних) значень показників, діапазон відхилення від яких становитиме її суть.

Показники стану навколишнього природного середовища на регіональному й субрегіональному рівнях, які передбачені та надаються системами статистики України та Польщі, суттєво різняться. Транспарентними оціночними показниками, які узагальнено можна використати для порівняльної характеристики й оцінки екологічної безпеки в українсько-польському прикордонні на основі офіційних статистичних даних, обрано:

- показники групи 1 – скидання забруднених (не очищених) зворотних вод у поверхневі водні об'єкти;
- показники групи 2 – викиди (емісія) забруднюючих речовин в атмосферне повітря;
- показники групи 3 – рівень використання (передачі на використання), спалення, утилізації відходів;
- показники групи 4 – площа та відсоток територій, що мають особливу природну цінність і перебувають під охороною закону, в загальній площі.

На жаль, інші показники, які можуть ширше характеризувати екологічну безпеку – забруднення, порушення й деградація земель, зменшення площі й погіршення стану лісових насаджень, техногенно-екологічні загрози тощо відсутні у даних систем статистики України чи Польщі й розробленими методичними прийомами не охоплювалися.

Нормативними значеннями оціночних показників пропонуються відповідні цільові значення індикаторів Цілей сталого розвитку: Україна²²⁵, як офіційно визнаних орієнтирів досягнення Україною глобальних Цілей сталого розвитку²²⁶, затверджених Самітом ООН зі сталого розвитку (2015 р.). Стосовно обраних показників цільові (нормативні) значення орієнтовані:

показники групи 1 – на цільові значення індикаторів 6.3.1, 6.3.2. Цілей сталого розвитку: Україна (у Методиці застосовано значення індикаторів, досягнення яких передбачалося на 2020 р.);

показники групи 2 – на цільові значення індикаторів 11.5.1, 11.5.2 Цілей сталого розвитку: Україна;

²²⁵ Цілі Сталого Розвитку: Україна: національна доповідь. URL: https://www.ua.undp.org/content/.../ukraine/.../SDG%20leaflet%20ukr_F.pdf

²²⁶ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

показники групи 3 – на цільові значення індикатора 12.4.2 Цілей сталого розвитку: Україна;

показники групи 4 – на цільові значення індикаторів 15.1.1, 15.1.2 Цілей сталого розвитку: Україна.

Нормативні значення оціночних показників для компаративного аналізу екологічної безпеки як складової якості життя в українсько-польському прикордонні наведені у табл. 36.

Таблиця 36
Нормативні значення оціночних показників екологічної безпеки як складової якості життя в українсько-польському прикордонні

Групи показників	Показники	Одиниці вимірів	Нормативне значення
Група 1	1.1. Обсяг скидання забруднених стічних вод у водні об'єкти в розрахунку на 1 особу	м ³ /рік	16,9
	1.2. Частка скидів забруднених стічних вод у водні об'єкти у загальному обсязі скидів	%	13
Група 2	2.1. Обсяг викидів у атмосферне повітря забруднюючих речовин у розрахунку на 1 особу	т / рік	0,038*
	2.2. Обсяг викидів в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, % до рівня 2015 р.	%	95
Група 3	3.1. Частка спалених, утилізованих і переданих на перероблення відходів у загальному обсязі утворених відходів	%	35
Група 4	4.1. Площа територій та об'єктів природно-заповідного фонду у розрахунку на 1 особу	га	0,15
	4.2. Частка площі територій та об'єктів природно-заповідного фонду у загальній площі	%	10,4

Джерело: складено автором виходячи з цільових значень на 2020 р. індикаторів Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року.

Примітка: *з урахуванням частки регіону (Львівська область) у загальному обсязі викидів забруднюючих речовин в Україні.

Обрана концептуальна схема оцінювання екологічної безпеки як складової якості життя передбачає визначення значень субіндексів відповідно до груп оціночних показників і їх часткових складових та інтегрального індексу. Чотири групи оціночних показників екологічної складової якості життя прийняті рівноцінними за вагою й сумарно їх вага становить 1,0. Рівноцінними за вагою приймаються також часткові складові, які становлять групу показників.

Алгоритм оцінювання:

а) розрахунок індексів часткових складових груп показників (I_i) за формулою 7:

$$I_i = \frac{Fi}{Ni} \times Wi, \quad (7)$$

де: Fi – фактичне значення i -го показника;
 Ni – нормативне значення i -го показника (співвідношення фактичного та нормативного значення показника обмежується індексом 1,0);

Wi – вага i -го показника;

б) визначення субіндексів груп показників як суми індексів їх часткових складових;

в) визначення інтегрального індексу екологічної безпеки як суми субіндексів груп показників.

При розрахунку індексів часткових складових груп показників максимальне значення пропонується обмежувати одиницею. Тобто в інтегральному індексі відображаються тільки негативні відхилення від нормативних значень.

Пропоновані методичні підходи до оцінювання екологічної безпеки як складової якості життя апробовано на прикладі українсько-польсько-прикордоння. В результаті суб'єктивного оцінювання встановлено, що екологічна безпека оцінюється як важлива і з українського, і з польського боку. Усього понад 98% опитаних у досліджуваних субрегіонах України респондентів оцінюють екологічну безпеку як важливу у контексті якості життя людини, у тому числі 42,7% вважають її найважливішою, 50,5% – важливою, 4,9% – швидше важливою, ніж ні. Швидше не важливою її вважає всього 1,9% опитуваних і жоден респондент не вважає її як взагалі не важливу.

Результати опитування з польського боку загалом кореспондуються з отриманими в досліджуваних субрегіонах України. 95,6% респондентів з субрегіонів Польщі зазначило роль екологічної безпеки як важливої для якості життя, однак як найважливішою її вважає менше респондентів – 16,8%, а 70,8% опитаних віднесло її до категорії «важлива». Швидше не важливою її вважає 4,4% респондентів. Також жоден респондент не відніс її до взагалі не важливих.

При оцінюванні важливості екологічної безпеки серед інших складових якості життя, понад 18% вітчизняних респондентів віднесли її до найважливіших. Це друга позиція після стану здоров'я, яке вважає найбільш важливим 70,9% опитуваних. Також оцінювалася важливість матеріальної забезпеченості, житлових умов, умов для здобуття освіти, фізичної й економічної безпеки, умов для дозвілля й відпочинку, комфортності суспільного середовища.

З польського боку 10,6% респондентів зазначило найважливіше місце екологічної безпеки серед складових якості життя. 73,5% опитаних

найбільш важливим зазначило стан здоров'я, 23,0% – матеріальне забезпечення, 14,2% – житлові умови (рис. 22).

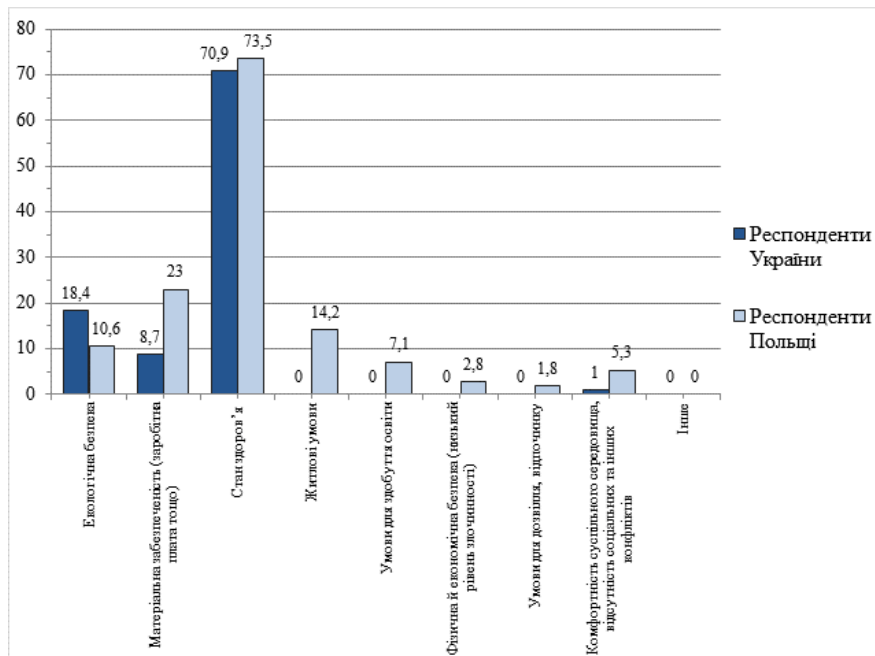


Рис. 22. Оцінка місця екологічної безпеки серед складових якості життя (за кількістю відведених перших місць)

Джерело: побудовано автором за результатами проведеного соціологічного дослідження.

Оцінювання сприятливості екологічної компоненти серед складових якості життя у територіальних громадах респондентів засвідчило, що більшість їх оцінило стан екологічної безпеки у своїх територіальних громадах на середньому рівні – 60,2% в територіальних громадах досліджуваних субрегіонів України та 68,2% – Польщі. Однак з українського боку 30,1% респондентів оцінює екологічну безпеку несприятливою, тоді як з польського боку так її оцінює майже удвічі менше опитаних – 16,8%.

Ієрархію чинників екологічної безпеки за рівнем впливу на якість життя людини вітчизняні респонденти вбачають у послідовності: доступність і якість питної води (57,3% респондентів ставило цей чинник на перше місце); стан атмосферного повітря (35,9%); стан поводження з відходами (2,9%); стан поверхневих водоем (1,9%); екологічний стан ґрунтів (1,0%); наявність і доступність зелених та рекреаційних зон (1,0%); шкідливий вплив шуму (жоден респондент не відвів першого місця).

Респонденти Польщі першу й другу позиції також відводять доступності та якості питної води (50,4% респондентів ставило цей чинник на перше місце); стану атмосферного повітря (44,2%). Подальше розташування чинників екологічної безпеки за опитуванням польських респондентів таке: стан поверхневих водоем (12,4%); наявність і доступність зелених і рекреаційних зон (8,8%); стан поводження з відходами (8,8%); екологічний стан ґрунтів (7,1%); шкідливий вплив шуму (4,4%); інше (0,9%).

Власне, рівень екологічної безпеки у територіальних громадах прикордонних субрегіонів України дістав переважно оцінку як середній (64,1% респондентів) і низький (23,3%). Дуже й достатньо високим її рівень вважає менше 12,6% респондентів. З польського ж боку достатньо високим і дуже високим рівень екологічної безпеки вважає майже 40% респондентів, середнім – 51,3% і низьким – 8,8%.

Результати анкетування показують також відмінності в оцінюванні динаміки стану екологічної безпеки у прикордонних субрегіонах України та Польщі. Хоча в обох випадках найбільше респондентів віддало перевагу оцінці «зберігається задовільний» (з боку України – 64,2%; з боку Польщі – 50,0%), однак з боку Польщі стан екологічної безпеки високим і високим з погіршенням вважає 26% респондентів, а з боку України 10,7%. Стабільно низьким стан екологічної безпеки у прикордонних районах України вважало 15,5% респондентів, удвічі більше, ніж з боку Польщі (7,1%). На низький рівень екологічної безпеки, але з поліпшенням протягом останніх 5 років, вказало 22,3% польських респондентів і 12,6% – українських.

Проведене опитування демонструє також різницю у баченні пріоритетів щодо заходів для підвищення рівня екологічної безпеки у територіальних громадах, де мешкають респонденти. Під час анкетування пропонувалося зазначити до трьох найнеобхідніших заходів з поліпшення екологічного стану території. Розподіл пріоритетів респондентів з українського та польського боку показано на рис. 23.

Оцінка на основі об'єктивних показників демонструє значну різницю стану екологічної безпеки на території українських і польських прикордонних субрегіонів, що знайшло певне відображення і у результатах суб'єктивного оцінювання.

Порівняння нормативних і фактичних значень обраних оціночних показників для територій досліджуваних субрегіонів України та Польщі показує, що з передбачених для досягнення у 2020 р. екологічних цілей, покладених в основу встановлення нормативних значень при оцінюванні екологічної безпеки як складової якості життя, станом за 2019 р. у вітчизняних прикордонних субрегіонах досягнуто тільки за двома показниками: обсяг скидання забруднених стічних вод у водні

об'єкти в розрахунку на 1 особу та обсяг викидів в атмосферне повітря від стаціонарних джерел у % до рівня 2015 р.

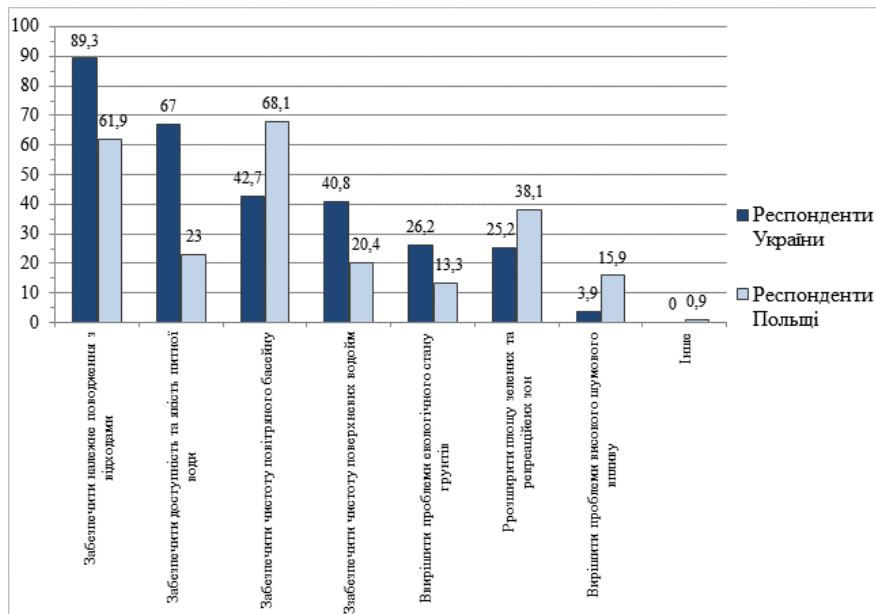


Рис. 23. Заходи, необхідні для підвищення рівня екологічної безпеки у територіальних громадах українсько-польського прикордоння

Джерело: побудовано автором за результатами проведеного соціологічного дослідження.

За іншими 5 показниками фактичні значення були нижчими від нормативних. Найнижчим був коефіцієнт відповідності фактичних значень нормативним за показником частки спалених, утилізованих і переданих на перероблення відходів у загальному обсязі утворених відходів – 0,017. За часткою скидів забруднених стічних вод у водні об'єкти у загальному обсязі скидів коефіцієнт відповідності становив 0,217; за обсягом викидів у атмосферне повітря забруднюючих речовин у розрахунку на 1 особу – 0,409; за площею територій та об'єктів природно-заповідного фонду у розрахунку на 1 особу – 0,600; за часткою територій та об'єктів природно-заповідного фонду у загальній площі – 0,827. З урахуванням ваг показників інтегральний індекс екологічної безпеки як складової якості життя (індекс екобезпеки) у досліджуваних субрегіонах українсько-польського прикордоння становив 0,506, що майже удвічі менше за нормативне значення (табл. 37).

Таблиця 37

Оцінка екологічної безпеки як складової якості життя в українсько-
польському прикордонні
(прикордонні субрегіони України*)

Група	Показники Назва	Нормативне значення, N	Фактичне значення, F	Співвід- ношення		Вага показ- ника	Індекс
				Вид	Коефіцієнт		
1	1.1. Обсяг скидання забруднених стічних вод у водні об'єкти в розрахунку на 1 особу, м ³ /рік	16,9	15,7**	N/F	1,083	0,125	0,125
	1.2. Частка скидів забруднених стічних вод у водні об'єкти у загальному обсязі скидів, %	13	59,8**	N/F	0,217	0,125	0,027
	Разом по групі					0,25	0,152
2	2.1. Обсяг викидів у атмосферне повітря забруднюючих речовин у розрахунку на 1 особу, т / рік	0,038	0,093**	N/F	0,409	0,125	0,051
	2.2. Обсяг викидів в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, % до рівня 2015 р., %	95	92,4**	F/N	1,028	0,125	0,125
	Разом по групі					0,25	0,176
3	3.1. Частка спалених, утилізованих і переданих на перероблення відходів у загальному обсязі утворених відходів, %	35	0,6**	F/N	0,017	0,25	0,004
	Разом по групі					0,25	0,004
4	4.1. Площа територій та об'єктів природно-заповідного фонду у розрахунку на 1 особу, га	0,15	0,09***	F/N	0,600	0,125	0,075
	4.2. Частка площі територій та об'єктів природно-заповідного фонду у загальній площі	10,4	8,6***	F/N	0,827	0,125	0,103
	Разом по групі					0,25	0,178
УСЬОГО						1,0	0,506

Джерело: розраховано автором.

Примітки: * територія Жовківського, Яворівського, Сокальського районів та міста обласного значення Червоноград; ** фактичне значення розраховано за: Довкілля Львівської області. 2019: статистичний збірник. Головне управління статистики у Львівській області. Львів. 2020. 137 с.; *** фактичне значення розраховано за: Природно-заповідний фонд Львівської області. URL: <https://geography.lnu.edu.ua/kartoskhemy-terytoriy-ta-ob-ektiv-prirodno-zapovidnoho-fondu-l-vivs-koi-oblasti>

Відповідна оцінка екологічної безпеки як складової якості життя на території досліджуваних субрегіонів Польщі показала, що за усіма оціночними показниками мають місце позитивні перевищення їх нормативних значень, що зумовило розрахункове значення індексу екобезпеки на нормативному рівні 1,000 (табл. 38).

Таблиця 38
Оцінка екологічної безпеки як складової якості життя в українсько-польському прикордонні
(прикордонні субрегіони Польщі*)

Група	Показники Назва	Нормативне значення, N	Фактичне значення, F	Співвідношення		Вага показника	Індекс
				Вид	Коефіцієнт		
1	1.1. Обсяг скидання забруднених стічних вод у водні об'єкти в розрахунку на 1 особу, м³/рік	16,9	1,474**	N/F	11,465	0,125	0,125
	1.2. Частка скидів забруднених стічних вод у водні об'єкти у загальному обсязі скидів, %	13	5,5**	N/F	2,364	0,125	0,125
	Разом по групі					0,25	0,250
2	2.1. Обсяг викидів у атмосферне повітря забруднюючих речовин у розрахунку на 1 особу, т / рік	0,038	0,004**	N/F	9,5	0,125	0,125
	2.2. Обсяг викидів в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, % до рівня 2015 р., %	95	65**	F/N	1,461	0,125	0,125
	Разом по групі					0,25	0,250
3	3.1. Частка спалених, утилізованих і переданих на перероблення відходів у загальному обсязі утворених відходів, %	35	100**	F/N	2,857	0,25	0,250
	Разом по групі					0,25	0,250
4	4.1. Площа територій та об'єктів природно-заповідного фонду у розрахунку на 1 особу, га	0,15	0,69***	F/N	4,600	0,125	0,125
	4.2. Частка площі територій та об'єктів природно-заповідного фонду у загальній площі	10,4	48,7***	F/N	4,683	0,125	0,125
	Разом по групі					0,25	0,250
	УСЬОГО					1,0	1,000

Джерело: розраховано автором за даними Статистичного управління у Жешуві:
<http://www.stat.gov.pl/rzesz>.

Примітки: *територія Любачівського, Перемишльського, Ярославського повітів.

Розроблені методичні підходи та методичні прийоми дозволили отримати конкретні результати оцінювання екологічної безпеки як складової якості життя та здійснити її порівняльний аналіз для адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня в українсько-польському прикордонні. Отримані результати свідчать про таке:

1. Суб'єктивне оцінювання й оцінювання на основі об'єктивних показників слід розглядати як взаємодоповнюючі процеси при дослідженні реального стану екологічної безпеки як складової якості життя. Суб'єктивні оцінки є важливими соціальними орієнтирами для розроблення чи коригування політики досягнення екологічної безпеки. Водночас вони є похідними від ціннісних установок індивідів і можуть різнитися за фактично рівних об'єктивних параметрах екологічної безпеки територій. Так, за майже удвічі нижчого від субрегіонів Польщі розрахунковому індексу екобезпеки у досліджуваних субрегіонах України, при суб'єктивному оцінюванні рівень екологічної безпеки у своїх територіальних громадах респонденти і України, і Польщі переважно (більше половини) оцінюють як середній, хоча розподіл оцінок меншості респондентів уже демонструє різницю в об'єктивному стані екологічної безпеки. Як низький його оцінює 23,3% респондентів з боку України та 8,8% – з Польщі, а як високий 40% респондентів з боку Польщі й менше 13% – з України.

2. Роль екологічної безпеки у якості життя оцінюється респондентами дуже високо. Менше 2% респондентів з боку України та 4,4% з боку Польщі віднесло її до категорії швидше не важливих для якості життя. Інші вважають її важливою, причому до категорії найважливіших екологічну безпеку віднесло 42,7% респондентів з боку України, а з боку Польщі – 16,8%. У цьому співвідношенні фактично відображається асиметрія між індексами екобезпеки, розрахованими на основі об'єктивних показників для субрегіонів України та Польщі. За об'єктивно вищого рівня екобезпеки у Польщі, її гострота у суб'єктивному сприйнятті згладжується.

3. Екологічна безпека розглядається респондентами прикордонних субрегіонів України як одна з найважливіших серед інших складових якості життя після стану здоров'я. Респонденти Польщі при цьому вбачають також вагомішу від екологічної роль матеріальної забезпеченості й житлових умов. Ці відмінності можна пояснювати пересторогою українських респондентів щодо загроз, які несе низький, за їх оцінками, рівень екологічної безпеки. З польського боку відсоток респондентів, які вважають стан екологічної безпеки у їх громадах низьким, значно менший. Водночас респонденти і України, і Польщі відводять екологічній безпеці серед складових якості життя місце вище середнього.

4. Результати об'єктивного оцінювання кореспондуються з результатами суб'єктивної оцінки чинників екологічної безпеки за впливом на якість життя. Зокрема, низькі індекси досягнення показників екологічної безпеки з боку субрегіонів України у частині рівня утилізацій та використання відходів, скидів забруднених стічних вод, питомих викидів

забруднюючих речовин в атмосферне повітря зумовлюють вищу суб'єктивну оцінку впливу на якість життя таких чинників, як доступність і якість питної води, стан атмосферного повітря, стан поводження з відходами, стан поверхневих водойм.

Ця ж залежність спостерігається і у пропозиціях респондентів з українського боку щодо пріоритетних заходів для підвищення рівня екологічної безпеки: майже 90% з них такими вбачають заходи із забезпечення належного поводження з відходами; більше двох третин – із забезпечення доступності та якості питної води; понад 40% – із забезпечення чистоти повітряного басейну та поверхневих водойм.

Вищий рівень вирішення питань екологічної безпеки з боку польських прикордонних субрегіонів зумовив певні відмінності у результатах суб'єктивного оцінювання за аналогічними параметрами з їх боку. Зокрема, серед екологічних чинників вищу оцінку відведено наявності та доступності зелених і рекреаційних зон, а завдання з їх розширення пріоритетними вбачає понад 38% опитуваних (третя позиція, після забезпечення чистоти повітряного басейну та належного поводження з відходами).

5. Ціннісні установки, зумовлені специфікою навколишнього природного середовища, історичним і господарським досвідом, етнокультурними й ментальними особливостями, рівнем освіченості й соціо-екологічної свідомості мешканців тих чи інших територій чинять вплив на суб'єктивну оцінку екологічної безпеки як складової якості життя. Водночас об'єктом суб'єктивних оцінок є реальний стан процесів, явищ. Тому об'єктивна оцінка екологічної безпеки, виявлення проблемних питань щодо її досягнення дають результати, які у стратегічному вимірі мають лежати в основі управлінських рішень, спрямованих на усунення екологічних проблем і загроз. У цьому аспекті розрахований на основі об'єктивних показників низький індекс екологічної безпеки як складової якості життя у досліджуваних субрегіонах України засвідчує недостатність зусиль як на державному, так і на місцевому рівнях у досягненні екологічного благополуччя відповідно до цілей сталого розвитку.

6. У числі пріоритетних для підвищення рівня екологічної безпеки, поліпшення якості життя у прикордонних субрегіонах України, виходячи із результатів об'єктивного і суб'єктивного оцінювання, слід розглядати заходи із забезпечення: належного поводження з відходами; доступності та якості питної води; чистоти повітряного басейну; чистоти поверхневих водойм.

При зниженні гостроти цих проблем, які можна віднести до базових, більша увага надається питанням розширення площі зелених і рекреаційних зон, вирішенню проблем високого шумового впливу та екологічного стану ґрунтів. Це засвідчують результати оцінювання екологічної безпеки як складової якості життя, проведеного стосовно прикордонних субрегіонів Польщі.

Розділ V. Реформування адміністративно-територіального устрою

5.1. Державне управління та адміністративно-територіальний устрій

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України постійно перебували у взаємозв'язку з суспільно-політичними змінами в державі, які, з одного боку, зумовлювали потребу такого реформування, а з іншого – визначали його суть, оскільки форми і методи державного управління перебувають у залежності від типу й особливостей політичної системи (політичного режиму), запроваджених у державі.

Тривалий період в Україні зберігався адміністративно-територіальний устрій, сформований у часи СРСР. Він відповідав характеру тоталітарної політичної системи, яка панувала в часи Радянського Союзу: забезпечував повний контроль державної влади над громадянами, адміністративно-територіальними одиницями й місцевим самоврядуванням, а формування усіх владних інституцій здійснювалося бюрократичним шляхом, через закриті для суспільства канали. Збереження елементів радянського типу адміністративно-територіального устрою у період становлення незалежної Української держави відіграло певну позитивну роль у забезпеченні її унітарності. Водночас з прийняттям 1996 р. Конституції України, ст. 1 якої націлювала на побудову демократичної, соціальної, правової держави, за невідповідності старої системи й принципів функціонування адміністративно-територіального устрою цілям демократичного розвитку країни, ставали все очевиднішими. Її основні недоліки проявлялися через надто високу фінансову, а отже політичну й управлінську залежність місцевого самоврядування від державної влади й відповідне блокування потенціалу саморозвитку територіальних громад і регіонів, низькі можливості для реалізації ініціативності мешканців й органів управління в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня, насамперед сільських і селищних радах, у вирішенні питань місцевого значення й життєдіяльності громад. Адміністративно-територіальний устрій України та змонтована на його основі система організації публічної влади, яка не сприяла трансформації місцевого самоврядування у самодостатній та стійкий фундамент державного розвитку, фактично стали гальмом соціально-економічного й політичного поступу України. При цьому інститути державного управління, які все ще перебували у процесі запізнилої адаптації до демократичних суспільно-політичних процесів в Україні, почали відверто демонструвати свою вразливість як опора її унітарності, соборності. В умовах загострення зовнішніх викликів і

загроз таке становище стало чинити реальну небезпеку територіальній цілісності Української держави.

Таким чином, завдання з реформування адміністративно-територіального устрою та вибору оптимальної форми територіальної організації влади набули в Україні стратегічного значення. Адже, попри певні переваги централізованого управління, саме децентралізація у розумних межах забезпечує наближення апарату управління до людини, реалізацію вимог демократії²²⁷. Проблемність завдань з реформування адміністративно-територіального устрою поглиблювалася специфікою перехідного характеру суспільно-економічних процесів у державі, в яких поєднуються сучасні демократичні прагнення з рецидивами суспільної ментальності тоталітарно-радянського періоду й успадкованими від нього методами управління. За таких обставин офіційно визначений курс на децентралізацію публічної влади й поглиблення місцевого самоврядування в Україні, з одного боку, відповідав прогресивним загальноєвропейським тенденціям, був співзвучним з поглядами наших західних партнерів на спрямованість українських реформ, з іншого, – конкретні внутрішні соціально-економічні та політичні умови, а також загрози зовнішньої агресії проти України вимагали виваженості за реалізації цього курсу, всебічної обґрунтованості кожного кроку реформ, оцінки досвіду інших країн у використанні тих чи інших форм територіальної організації влади й моделей проведення адміністративно-територіальної реформи.

Зазначимо, що реформа адміністративно-територіальних структур мала б бути завершальною стадією широкомасштабного реформування у різних сферах суспільно-політичного та соціально-економічного життя держави²²⁸. Адміністративно-територіальна реформа в Україні, на жаль, проводиться без попереднього здійснення необхідних соціально-економічних трансформацій у країні, що гальмує її результативність. Однак, як показує уже отриманий досвід, процес практичного втілення адміністративно-територіальної реформи стає і певним каталізатором реформування в інших сферах суспільного життя.

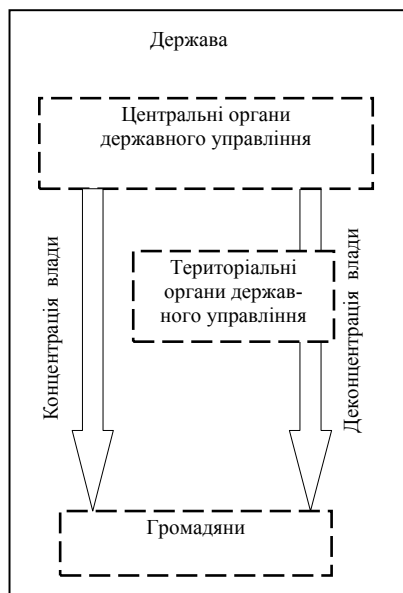
Адміністративно-територіальна реформа є однією з фундаментальних трансформацій загальної системи управління державою. Тому варто зупинитися на теоретичних питаннях і набутому досвіді державного управління й територіальної організації влади.

Світовою практикою апробовано два основні принципи побудови державного управління в унітарній державі, якою є Україна, – централізації та децентралізації, з відповідними формами їх реалізації (рис. 24).

²²⁷ Верменич Я., Андрощук О. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ- ХХІ ст. К.: Інститут історії України НАН України, 2014. С. 40.

²²⁸ Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія; за ред. І. О. Кресіної. К.: Логос, 2009. С. 148.

Принцип централізації



Принцип децентралізації

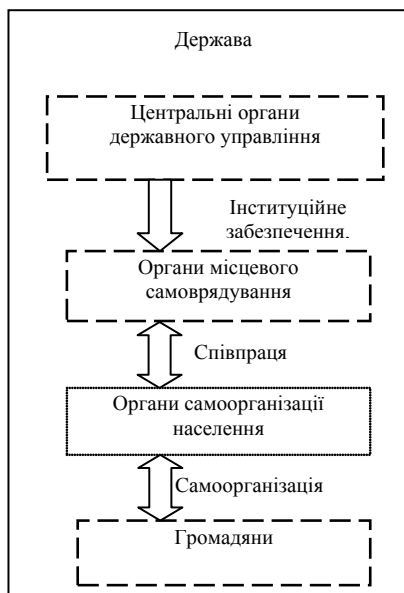


Рис. 24. Схема реалізації основних принципів управління в унітарній державі
Джерело: розроблено автором.

Для тоталітарних і авторитарних політичних систем притаманна централізація влади з прямою чи завуальованою концентрацією (здійснення влади через центральні органи державного управління) з можливими елементами деконцентрації (здійснення виконавчої влади через регіональні й місцеві органи державного управління). Водночас у випадку горизонтальної деконцентрації вертикальна ієрархія системи управління не вибудовується й усі її місцеві та регіональні структури безпосередньо підпорядковуються центральній владі. У централізованій системі здійснення усіх форм публічної влади перебуває у залежності від центральних органів управління та під їх контролем.

Сучасні демократичні політичні системи діють за умов децентралізації публічної влади. У них важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню. Держава при цьому має забезпечувати контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування встановлених конституційних положень і вимог законодавства.

Місцеве самоврядування розглядається як особливий інститут, який базується не на державній власності й системі державної виконавчої влади, а становить форму управління життєдіяльністю громадських спільнот, матеріальною базою якої є зовсім інша форма власності – муніципальна²²⁹.

Застосовувані системи місцевого самоврядування в своїй основі базуються на громадівській і державницькій теоріях або їх змішаному варіанті. Основними тезами громадівської теорії є протиставлення територіальних громад державі, автономія місцевого самоврядування, повне усунення органів місцевого самоврядування від виконання завдань державної виконавчої влади. Державницька теорія навпаки ототожнює діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади і повноваження місцевого самоврядування визначаються виключно державною владою. Симвіозом громадівської та державницької є теорія муніципального дуалізму. Згідно з нею органи місцевого самоврядування зберігають свою незалежність від державної виконавчої влади тільки стосовно вирішення питань місцевого значення, водночас виступаючи у ролі органів державного управління при виконанні делегованих повноважень державної виконавчої влади^{230, 231}.

Чинне в Україні місцеве самоврядування фактично відповідає теорії муніципального дуалізму. Слід зазначити активізацію перед початком реформи місцевого самоврядування в Україні прихильників громадівської теорії, інспіровану, вочевидь, організаторами гібридної війни, нав'язаної тоді Україні східним сусідом. Пропаговане ними пряме народовладдя, методи вирішення питань місцевого самоврядування не через виборні органи, а шляхом зборів громад, референдумів, прямо загрожувало втратою керованості процесами життєдіяльністю громад базового рівня, послабленням державницької функції цієї важливої ланки в системі публічного управління, що несло б суттєві загрози безпеці держави з недостатньо усталеними підвалинами громадянського суспільства.

Науковці виділяють також три типи європейських систем урядування, які відображають відповідні теорії місцевого самоврядування – інтегрованих систем, дуальних систем або відокремлених ієрархій і систем розщепленої ієрархії.

В інтегрованих системах органи місцевого самоврядування найбільшою мірою контролюються центральною владою. Така система існувала у Франції

²²⁹ Копейчиков В. В. Державна влада і питання формування громадянського суспільства в Україні. *Правова держава*. К., 1995. Вип. 6. С. 44.

²³⁰ Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Електронне наукове фахове видання. 2010. № 9.

²³¹ Організаційно-економічні та правові механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади: монографія; за заг. ред. П. І. Шевчука, І. Р. Залуцького. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. С. 9–10.

до реформ децентралізації у 1980-х рр. Деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії.

Дуальна система є типовою для системи місцевого самоврядування Великобританії. У цій країні місцеве самоврядування здійснюється виборними радами загалом. Однак міністерства центрального уряду можуть впроваджувати певні контрольні, правові та фінансові обмеження. Як наслідок, мери громад значною мірою виконують лише представницькі функції.

У системі розщепленої ієрархії місцеві та регіональні влади мають широку автономію, а виборні ради несуть колективну відповідальність за свої рішення. Водночас з окремих питань центральна влада може зберігати важливі повноваження, при тому, що автономія місцевої влади також залишається досить суттєвою. Розщеплена ієрархія є поєднанням інтегрованої і дуальної систем. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії, Угорщині, Польщі^{232, 233}.

При класифікації впроваджених у світі моделей місцевого самоврядування виділяють англо-американську (англосаксонську), континентальну (європейську), іберійську, радянську, а також змішані моделі^{234, 235}.

У державах-членах ЄС іберійська (збереглася у Латинській Америці) та радянська (дотепер діє у Китаї, КНДР та Кубі) моделі місцевого самоврядування не зустрічаються. Функціонують англосаксонська, континентальна й змішана моделі.

Англосаксонській моделі притаманні риси:

- місцеві виборні органи здійснюють функції і місцевого самоврядування, і державної влади в системі єдиного публічного управління;
- діє принцип «дозволено лише те, що дозволено законом», питання, пов'язані з місцевим самоврядуванням, регулюються нормативними актами з центру;
- юридичними особами, що володіють власністю й правами, є виборні органи влади територіальних утворень;
- функціонують дієві форми контролю виборців за місцевими органами влади.

Така модель діє у Великобританії, країнах Британської Співдружності тощо.

²³² Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп.; за заг. ред. д. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. С. 49.

²³³ Стратегія та принципи здійснення реформ територіальної організації публічної влади в країнах ЄС: наук. розробка; уклад. Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва та ін. К.: НАДУ, 2013. 52 с.

²³⁴ Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування.

²³⁵ Шумляєва І. Д. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Європейського Союзу. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11sidkes.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11sidkes.pdf)

Основними рисами континентальної моделі місцевого самоврядування є:

- на місцевому рівні державне управління і місцеве самоврядування здійснюється через різні непов'язані структури;
- існує жорсткий контроль за громадами та паралельне функціонування на місцевому рівні органів державної влади, які вирішують загальнонаціональні завдання; національний інтерес домінує над місцевими;
- місцеве самоврядування є реалізацією права місцевого співтовариства як особливого соціального утворення на автономну реалізацію власних інтересів;
- діє принцип «дозволено те, що не заборонено» при вирішенні громадою питання місцевого значення відповідно до власних інтересів;
- юридичними особами є місцеві спільноти, а не органи влади.

Континентальна модель місцевого самоврядування значною мірою відповідає громадській теорії. Вона представлена у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Греції.

Характерними ознаками змішаної моделі місцевого самоврядування є поєднання його автономії на низовому рівні з державним управлінням на більш високому. На певних рівнях місцевого самоврядування виборний орган може виконувати і його функції, і функції державної влади. До основних рис змішаної моделі також належать:

- реалізація національних єдиних інтересів здійснюється, зокрема, через діяльність органів місцевого самоврядування;
- надання права та обов'язок місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність;
- делегування значної частини повноважень державної влади органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам;
- поряд з виборами може використовуватися призначення посадових осіб

та інститут «виборних чиновників».

Змішана модель місцевого самоврядування відповідає теорії дуалізму місцевого самоврядування. Вона діє у Німеччині, Австрії, Бельгії, Нідерландах та інших країнах^{236, 237}.

Україна, відповідно до положень Конституції, є унітарною децентралізованою державою, територіальний устрій якої ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади (державного управління з місцевим

²³⁶ Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування.

²³⁷ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації. С. 41-42.

самоврядуванням)²³⁸. Водночас достатньо повно за європейськими стандартами місцеве самоврядування в Україні до початку адміністративно-територіальної реформи фактично здійснювалося лише на рівні міст обласного значення. Не дотримувався принцип його повсюдності.

Європейська практика демонструє зростання ролі місцевого самоврядування в системі публічної влади та можливості ефективного розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в загальнодержавному й територіальному управлінні. У більшості країн Європи на місцевому та регіональному рівнях практично усі компетенції, крім загальнодержавного значення, передано до повноважень органів місцевого самоврядування²³⁹.

Важливо зазначити, що мета і завдання модернізації систем адміністративного і адміністративно-територіального устрою в країнах Європи, акценти стосовно централізації та децентралізації поетапно змінювалися, залежно від основних особливостей і стану суспільно-економічного розвитку.

Аналіз зарубіжної практики також дає підстави для висновків, що, по-перше, закономірним є періодичний перегляд підходів до змін в системах публічного адміністрування й адміністративно-територіального устрою, по-друге, кожна країна по-своєму вирішує ці питання. Водночас простежуються і загальні закономірності адміністративно-територіального реформування. Зокрема, тенденція до укрупнення територіальних громад.

У європейських країнах відсутні уніфіковані стандарти щодо кількості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Їх кількість коливається від близько 36 тис. комун у Франції з середньою чисельністю 1500-1600 мешканців до 56 одиниць зі самоврядним статусом у Литві (12 міст і 44 сільські райони) з середньою чисельністю жителів 58 тис. осіб. Водночас у процесі реформ адміністративно-територіального устрою в останні десятиліття кількість громад була зменшена у Німеччині в 3 рази, у Данії в 3,6 разу, у Нідерландах в 1,6 разу, у Швеції у 8,6 разу тощо. Найбільш часто середня чисельність мешканців у самоврядній громаді у країнах Європи становить від 5 – 10 тис. осіб (табл. 39).

Іншою важливою тенденцією є децентралізація та реформування функціональних повноважень у системі адміністративно-територіального устрою. Цим шляхом йшла більшість країн Європи. Однак деякі країни (Великобританія) продовжують дотримуватися принципу переважно

²³⁸ Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права: Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер. 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/503.htm

²³⁹ Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою. С. 111-112.

централізованого управління і надають місцевим органам влади істотно обмежені повноваження та функції.

Таблиця 39

Групування країн Європи за середньою чисельністю населення
самоврядних громад*

Середня чисельність населення, тис. осіб	Кількість країн	Країни
до 2	3	Словаччина, Франція, Чехія
2-5	8	Ісландія, Кіпр, Латвія, Люксембург, Португалія, Угорщина, Австрія, Швейцарія
5-10	6	Естонія, Іспанія, Італія, Мальта, Німеччина, Румунія
10-15	5	Греція, Норвегія, Польща, Словенія, Фінляндія
15-20	2	Бельгія, Македонія
20-30	2	Болгарія, Данія
Понад 30	4	Ірландія, Литва, Нідерланди, Швеція

Джерело: складено автором за²⁴⁰.

У Великобританії було проведено фактично адміністративну децентрацію та створено органи державної влади на місцевому рівні. У Франції, наприклад, децентралізація відбувається зі зміщенням основної частки повноважень центральних органів влади на рівень регіонів (департаментів), залишаючи функції базового рівня без змін.

Важливі закономірності можна помітити в побудові системи публічного адміністрування у країнах Європи. Їх суть полягає у відході органів управління від ролі суто владної інстанції та переході на партнерські відносини з об'єктами управління, широкому доступі громадян і громадських об'єднань до участі в прийнятті адміністративних рішень, орієнтуванні не стільки на завдання та видатки на їх реалізацію, скільки на ефективність з широким використанням відповідних цільових фондів, агенцій.

Показовим є досвід адміністративно-територіальної реформи, здійсненої у Республіці Польща протягом 1989-1998 рр.^{241, 242, 243}. Адміністративна система у Польщі була дисфункціональною, вкрай централізованою та побудованою на принципах переваги відомчих структур. Адміністративне управління й керування державним майном не були

²⁴⁰ Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу. URL: http://www.academy.gov.ua/%5CNCMKD%5Clibrary_nadu%5CNavch_Posybniky%5C047a8658-7f2e-41aa-90e3-c2ebf37d4593.pdf

²⁴¹ Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою. С. 118–125.

²⁴² Kulesza M. Budowanie samorządu.

²⁴³ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні.

інституційно відділені одне від одного. Окрім того, адміністративні функції були змішані з політичними. Це унеможливлювало раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни, а також на регіональному й локальному рівнях. Тому основними засадами реформування стали принципи *субсидіарності* (делегування ініціативи нижчим підрозділам влади; кожен вищий адміністративний щабель виконує лише ті завдання, котрі перевищують можливості одиниці нижчого рівня) та *децентралізації* влади (передача завдань, компетенції та коштів з центрального рівня органам місцевого самоврядування). Водночас було забезпечено створення більших регіонів, які могли б конкурувати з європейськими регіонами, маючи у своєму розпорядженні значні фінансові й інші ресурси.

У результаті відбулася корінна перебудова суспільного сектору, принципів здійснення політичної влади, що спричинило істотні позитивні перетворення у багатьох сферах громадського життя. Крім того, було досягнуто рівня публічної адміністрації, характерного для розвинутих західних країн, проведено кадрову революцію у сфері муніципальної адміністрації, що дозволило вирішувати складні питання періоду економічної та соціальної трансформації, налагоджувати партнерську взаємодію з європейськими структурами.

5.2. Методологічні підходи до проблем реформування вітчизняної системи адміністративно- територіального устрою

Питання – яким має бути адміністративно-територіальний устрій України – було предметом досліджень чималої кількості вітчизняних вчених. Водночас мало місці різноманіття поглядів щодо мети, завдань, принципів, шляхів та способів здійснення адміністративно-територіальної реформи, вимог і критеріїв для виділення одиниць адміністративно-територіального устрою тощо.

Зазначимо, що загалом погляди на мету реформування адміністративно-територіального устрою України, як правило, опиралися на положення Європейської хартії місцевого самоврядування²⁴⁴, ратифікованої Україною 1997 р., й орієнтувалися на демократизацію і децентралізацію влади та управління.

У виданому Секретаріатом Кабінету Міністрів України 2005 р. збірнику матеріалів «Реформа для людини» мета реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування зрештою вбачалася у:

²⁴⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

- формуванні організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади;
- створенні умов для поліпшення життя населення;
- забезпеченні просторово-часової рівнодоступності усіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з наданням різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо);
- додержанні гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;
- ефективному використанні природного, економічного, трудового, наукового та інших потенціалів територій²⁴⁵.

Метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розробленій Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, вбачалося підвищення якості життя людей у містах, селищах і селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад і їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг²⁴⁶.

У роботах низки науковців також наголошувалося на економічних, соціальних і важливих мотиваційних цілях адміністративно-територіальної реформи. Так, А. Лісовий і В. Рубан вбачали, що реформа адміністративно-територіального устрою України покликана створити систему управління місцевим і регіональним розвитком, яка забезпечила б ефективне використання наявного економічного потенціалу для підвищення рівня життя громадян і сприяла динамічному розвитку її адміністративно-територіальних утворень і країни загалом²⁴⁷.

Важливим, на погляд автора, є мотиваційний компонент у меті реформування адміністративно-територіального устрою України. Варто погодитися з тим, що головною метою децентралізації управління доцільно розглядати посилення мотивації локальних людських спільнот (громад)

²⁴⁵ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. С.16.

²⁴⁶ Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. URL: <http://civil-rada.in.ua>

²⁴⁷ Лісовий А. В., Рубан Н. І. Проблеми й перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України. *Фінанси України*. 2011. № 5. С. 28-39.

до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей²⁴⁸.

Науковці, які досліджували правові аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні, вважали, що внаслідок неї має відбутися територіальна реорганізація публічної влади²⁴⁹. Водночас виділяли дві важливі складові реформи. По-перше, законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування, по-друге, розроблення цілісної концепції взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування²⁵⁰.

Висвітлені вище бачення загалом відповідали визначенню мети реформи, яка отримала офіційне трактування у схваленій 2014 р. Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад²⁵¹.

Важливим завданням адміністративно-територіальної реформи було забезпечення повсюдності й повноти місцевого самоврядування. Однак поширення цього принципу на більшість сільських адміністративно-територіальних утворень було ускладнене їх бюджетною неспроможністю. З усіх громад базового рівня за станом на 1 травня 2015 р. майже половина налічувала менше 1 тис. мешканців, а громад чисельністю понад 3 тис. мешканців було менше 8% (рис. 25).

Без збільшення потенціалу спроможності громад було неможливо розв'язувати завдання місцевого самоврядування. Потребу збільшення потенціалу громад можна вирішувати як розукрупненням адміністративних районів, так і шляхом об'єднання громад. Прихильник першого шляху А. Лісовий пропонував розукрупнення, розділення областей і районів на менші утворення – округи та громади²⁵². Однак більшість науковців і практиків підтримувало принцип об'єднання громад. Принаймні цей шлях відповідає положенням Конституції України. Водночас Конституція передбачає тільки добровільність такого об'єднання. Для створення правової

²⁴⁸ Попова О., Бородіна О., Прокопа І. Місцеве самоврядування: вивихи реформ. *Дзеркало тижня. Україна*. 2014. №21.

²⁴⁹ Кресіна І. О., Коваленко А. А., Вітман К. М. та ін. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія. К.: Логос, 2009. С. 11-12.

²⁵⁰ Там само, с. 13.

²⁵¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>

²⁵² Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи. *Економіст*. 2008. № 8. С. 26-30.

бази об'єднання громад у межах чинної Конституції України 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Згідно з ним і велася реформа базового рівня адміністративно-територіального устрою. Однак принцип добровільності при об'єднанні громад має вади, на що звертали увагу А. Ткачук²⁵³, І. Коліушко²⁵⁴. Автор також дотримується думки, що шляхом добровільного об'єднання громад дуже складно досягнути результату, який інтегрально відповідав би загальнодержавним, регіональним, місцевим інтересам та інтересам мешканців.

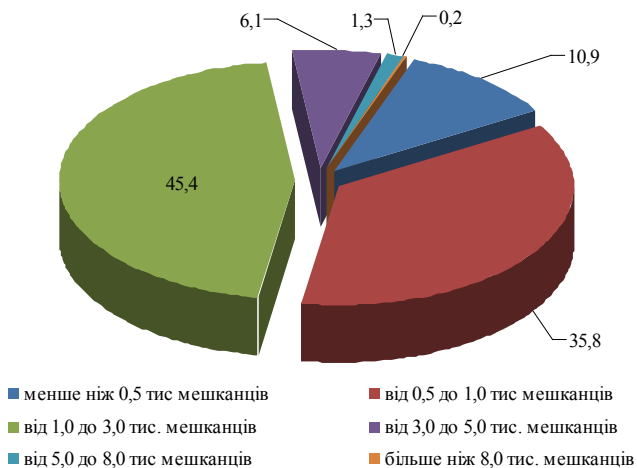


Рис. 25. Структура територіальних громад за чисельністю населення, у %
Складено автором за²⁵⁵.

У процесі об'єднання громад виникали проблеми, які було недооцінено. Серед них – втрата самоврядних прав мешканців більшості населених пунктів. Передбачене Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» введення інституту старост лише частково вирішує цю проблему. Тому варто погодитися з думкою, що не обов'язково руйнувати усталені основи місцевого самоврядування і позбавляти жителів більшості сіл права самостійно вирішувати питання місцевого значення. Навпаки, важливим було закріпити самоврядні права громад тих сіл, які входять до складу утвореної адміністративно-

²⁵³ Нова-стара модель: наша хата – скраю. *Урядовий кур'єр*. 2012. № 51.

²⁵⁴ Адміністративно-територіальна реформа зменшить кількість районів в Україні. URL: <http://zik.ua/ua/news/2014>

²⁵⁵ Розвиток місцевого самоврядування. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diynalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/>

територіальну одиницю базового рівня, – територіальну громаду – що найменше у таких сферах:

1. Забезпечення представництва і захисту інтересів членів локальних громад в органах місцевого самоврядування, що може бути реалізовано через запровадження посади сільського старости, визнання його посадовою особою місцевого самоврядування та надання йому необхідних повноважень.

2. Закріплення за місцевими громадами господарської території як соціально-економічної бази їхнього розвитку. Вона мала б включати не лише площу сільського поселення (поселень), а й прилеглі сільсько-господарські та інші угіддя – ліси, водойми тощо, з їхніми надрами.

3. Забезпечення локальним громадам права володіння і розпорядження об'єктами та майном комунальної власності, розташованими у їхніх поселеннях і призначеними для обслуговування членів цих громад.

4. Надання можливостей членам місцевих громад вибирати форму надання суспільних послуг у найприйнятніший для них спосіб з використанням частини бюджетних коштів, що виділяються для задоволення потреб усієї територіальної громади²⁵⁶.

Такий підхід перекликається з досвідом деяких країн, наприклад Литви і Польщі, у яких для зменшення розриву між мешканцями та владою в складі адміністративно-територіальних одиниць базового рівня виокремлені підпорядковані управлінські територіальні підрозділи без права юридичної особи.

Дискусійним є питання щодо ієрархії та рівнів системи адміністративно-територіального устрою. Науковцями пропонувалися системи від 2 до 4 рівнів. Дворівневу систему відстоював А. Лісовий: утворення 50-60 земель чи округів (міні-областей: 52 округи та 8 міст-регіонів) та 3-3,5 тис. громад (міні-районів)²⁵⁷. Два рівні місцевого самоврядування: І рівень (базовий): 425 міст, 784 селищні ради, 10279 сільських рад, на основі яких потрібно сформувати повноцінні громади базового рівня; II рівень: 24 області, АР Крим, Київ та Севастополь, 33 міста-агломерації (в майбутньому – 42 департаменти-паланки) розглядав О. Соскін²⁵⁸. Й. Вінський ратував за фінську модель: держава – район²⁵⁹.

Чотирирівневу систему пропонував В. Семиноженко. Четвертий рівень – регіонально-адміністративний округ, який об'єднує кілька сусідніх областей зі спільними економічними, історико-географічними та культурними

²⁵⁶ Попова О., Бородіна О., Прокопа І. Місцеве самоврядування: вивихи реформ. *Дзеркало тижня*. Україна. 2014. №21.

²⁵⁷ Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи. С. 26-30.

²⁵⁸ Соскін О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: порівняльний аналіз моделей. URL: <http://soskin.info/print/ea/new/2008/1-2/200812.html>

²⁵⁹ Як нам облаштувати Україну, або що робити з адміністративно-територіальною реформою. *Дзеркало тижня*. 2007. № 31 (660).

зв'язками. Їх глави (уповноважені президента) координуватимуть відповідні 3-5 областей одного округу²⁶⁰. На мій погляд, така пропозиція є похідною від російського досвіду запровадження федеральних округів. Практика показала їх низьку управлінську ефективність.

У процесі підготовки адміністративно-територіальної реформи 2005 р. пропонувалося запровадження 3-рівневої системи адміністративно-територіального устрою України. Перший рівень – регіон (АРК, області, міста-регіони Київ і Севастополь); другий – райони, міста-райони; третій (низовий) – громади. Передбачалося, що окремі громади можуть мати статус міста-району – не менше 70 тис. мешканців, міста-регіону – не менш 750 тис. мешканців²⁶¹.

Трирівневу ускладнену систему вбачав за доцільне формувати М. Пістун:

- регіональний рівень: губернії (міжобласні адміністративні утворення з 2-3 областей) та їх області;
- субрегіональний: адміністративні райони;
- місцевий: територіальні громади²⁶².

Попередня вітчизняна практика пов'язувалася, як правило, з системою адміністративно-територіального устрою з 3 рівнів. Тому автор погоджується з твердженням Ю. Ганущака, що найбільш доцільною є трирівнева системи організації самоврядування: область – район – громада²⁶³. Власне, таку побудову системи було схвалено у Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні: базовий рівень (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіональний (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). Застереження викликає тільки м. Севастополь, щодо якого не було підстав розглядати як адміністративно-територіальну одиницю регіонального рівня.

Чіткі критеріальні вимоги стосовно адміністративно-територіальних одиниць забезпечують уникнення суб'єктивізму та суперечливих ситуацій у процесі їх формування. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить положення щодо основних умов такого об'єднання:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

²⁶⁰ Семиноженко В. Федерація без федералізації. *День*. 2014. 15 трав.

²⁶¹ Реформа для людини. С. 77-79.

²⁶² Пістун М. Регіони врятує децентралізація. *Урядовий кур'єр*. 2014. 26 бер.

²⁶³ Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади: Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А», 2013. С. 29-35.

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість і доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання;

6) адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади;

7) добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості;

8) найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром²⁶⁴.

Зазначений вище Закон не визначав низки важливих кількісних критеріїв формування територіальних громад: щодо площі території, чисельності населення, транспортної доступності до центрів надання публічних послуг тощо.

Розробленою на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Методикою формування спроможних територіальних громад (затверджена постановою Кабінету Міністрів України №214 від 08.04.2015 р.) деталізувалися просторові межі таких громад через визначення зон доступності до їх адміністративних центрів: не більше як 20 км дорогами з твердим покриттям. Відстань може збільшуватися до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру понад 20 кілометрів становить не більш як 10% від загальної чисельності населення такої громади. Ця відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори)²⁶⁵.

²⁶⁴ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 13.01.2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

²⁶⁵ Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 16.09.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

Визначені у Методиці параметри не кореспондуються з міркуваннями авторів, які, на наш погляд, більшою мірою керуються принципом Європейської хартії місцевого самоврядування щодо близькості управління до громадянина. Зокрема, Ю. Ганущак стверджував, що села, розміщені на відстані понад сім кілометрів, не сприймаються жителями як рідні, і штучне їх об'єднання творитиме відцентрові процеси. На думку цього ж автора, верхня планка чисельності населення в сільській громаді має бути не більше 10 тис. осіб²⁶⁶. У пізніших публікаціях він відійшов від такого бачення і ареал територіальної громади уже розглядав з діаметром 30-40 км для сільської місцевості й 60-80 км навколо мегаполісів²⁶⁷.

На погляд автора, територіальні межі громади мають відповідати можливостям 15-20 хвилинної доступності будь-якого мешканця до послуг швидкої допомоги, пожежної допомоги, органів правопорядку, а також до школи, як це пропонувалося проектом Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування²⁶⁸.

Орієнтирів щодо чисельності населення громад затверджена урядом Методика не наводила. Водночас низка науковців і фахівців-практиків у своїх публікаціях пропонували ті чи інші кількісні критерії стосовно адміністративно-територіальних одиниць. У підготовленому 2005 р. робочою групою з моделювання адміністративно-територіального устрою проекті закону України «Про територіальний устрій України» чисельність населення територіальної громади пропонувалася, як правило, не менш як 5 тис. жителів; за низької щільності сільського населення – від 3,5 тис. жителів, а у виняткових випадках – від 1,5 тис. жителів. Для району – не менше 70 тис. жителів²⁶⁹.

А. Лісовий розглядав чисельність населення сільської територіальної громади близькою до 5 тис. мешканців зі старостою у кожному населеному пункті²⁷⁰.

За обґрунтуваннями Ю. Ганущака, чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня може складати від 2,5 тис. осіб, районного – від 150 тис. осіб²⁷¹. І. Коліушко вбачав

²⁶⁶ Ганущак Ю. Суспільний договір між державою та самоврядуванням. *Дзеркало тижня*. Україна. 2005. № 30.

²⁶⁷ Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. С. 45.

²⁶⁸ Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». URL: <http://municipal.gov.ua>

²⁶⁹ Реформа для людини. С. 27.

²⁷⁰ Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи. С. 26-30.

²⁷¹ Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. 160 с.

територіальні громади різної чисельності мешканців, а райони – з чисельністю населення 150-200 тис. осіб²⁷².

На погляд автора, територіальні громади як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня найбільш ефективними у суспільно-економічному аспекті будуть тоді, коли їх мешканці відчуватимуть спільність інтересів щодо вирішення завдань місцевого значення, необхідність і можливість брати безпосередню участь у їх розв'язанні. Завдяки цьому буде можливість подолати рецидиви патерналістських очікувань й активізувати потенціал саморозвитку громад. Враховуючи зазначене, важко погоджуватися із закладеними в основу затвердженої урядом Методики формування спроможних територіальних громад орієнтирами на створення просторово надто великих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, де спільність таких інтересів і можливостей розмивається, а управління віддаляється від мешканця. На жаль, реформа пішла за сценарієм авторів затвердженої урядом Методики.

5.3. Концептуальні засади, шляхи та методи реформування базового рівня адміністративно- територіального устрою в Україні: погляди автора

Розглядаючи питання щодо реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) України автор вважав, що її метою слід було розглядати формування ефективної системи територіальної організації публічної влади як об'єктивної умови становлення громадянського суспільства шляхом упорядкування територіального устрою, децентралізації публічної влади та функцій управління, створення ефективного середовища для місцевого самоврядування, реалізації потенціалу саморозвитку територіальних громад, всебічної ініціативи мешканців, а сутність реформи мала полягати у вирішенні таких основних завдань²⁷³.

1. Упорядкування системи АТУ через:

а) перехід до чітко визначеної структури одиниць адміністративно-територіального устрою, котра включає 3 рівні: перший – область, місто зі спеціальним статусом (Київ); другий – район, велике місто (обласного значення); третій (базовий) – сільська, селищна, міська територіальні громади;

б) відхід від наявної до реформи системи АТУ, за якої у межах адміністративно-територіальних одиниць існують інші адміністративно-

²⁷² Адміністративно-територіальна реформа зменшить кількість районів в Україні. URL: <http://zik.ua/ua/news/2014>

²⁷³ Кравців В. С., Жук П. В. Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: питання реформування. *Бюлетень Західного наукового центру*, 2011. НАН України та МОНМС України. Західний науковий центр. Львів: ПАІС, 2011. С. 130-144.

територіальні одиниці того ж рівня, чи території інших адміністративно-територіальних одиниць;

в) забезпечення територіальної цілісності адміністративно-територіальних одиниць, за якої зникають так звані міжпоселенські території, кожна адміністративно-територіальна одиниця є нерозривною, анклавні однієї адміністративно-територіальних одиниць в межах інших не допускаються;

г) прагнення до управлінської, фінансово-економічної, соціальної, демографічної самодостатності одиниць адміністративно-територіального устрою; укрупнення з урахуванням регіональних особливостей і доцільності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

2. Уникнення розриву між владою та громадянами, ширше включення мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення через створення умов для вищої соціально-економічної активності населення, стимулювання самоорганізації громадян.

3. Побудови ефективнішої управлінської структури в системі АТУ з досягненням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ, що можна досягнути шляхом:

а) розмежування функцій і повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування із законодавчим визначенням переліку питань місцевого значення та віднесенням їх до виключної компетенції органів місцевого самоврядування;

б) розподілу функцій та повноважень органів публічної влади за рівнями АТУ, виходячи з принципів наближення адміністративних, соціально-культурних, господарсько-комунальних та інших послуг до населення, ефективнішого і якіснішого надання таких послуг, включення членів територіальних громад безпосередньо, через органи управління адміністративно-територіальними одиницями та самоорганізацію громадян у вирішення питань місцевого значення;

в) усунення підміни повноважень органів місцевого самоврядування органами державної влади, формування виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому, районному, обласному рівнях;

г) визначення суті та меж контрольних функцій органів державної влади стосовно органів місцевого самоврядування.

4. Зміцнення економічної бази та забезпечення фінансової і управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць шляхом:

а) розроблення та реалізації державної політики стимулювання економічного розвитку сільських та інших проблемних територій і малих міст, створення умов для вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів;

б) наділення адміністративно-територіальних одиниць майном і ресурсами, необхідними для виконання завдань місцевого значення та делегованих функцій органів державної влади;

в) зміни міжбюджетних відносин, кардинального збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, формування державного фонду підтримки місцевих бюджетів і гарантування мінімального рівня бюджетного забезпечення усіх територіальних громад, запровадження ефективної системи бюджетного вирівнювання;

г) встановлення принципу незалежності та невідпорядкованості між бюджетами базового, районного, обласного рівнів²⁷⁴.

Ці погляди висвітлювалися ще до початку адміністративно-територіальної реформи в Україні. Схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.) дало старт адміністративно-територіальній реформі. З 2015 р. розпочалося практичне її втілення, було утворено низку об'єднаних територіальних громад, які надіялися ширшими повноваженнями та ресурсними можливостями. Водночас проявили себе проблеми, які ускладнювали її хід. Генеза цих проблем криється у недостатньому врахуванні методологічних засад побудови системи адміністративно-територіального устрою держави, а також в організаційних недоліках процесу практичного втілення реформи.

В адміністративно-територіальному устрої країни фокусується широка гама чинників – історичних, політичних, економічних, природно-географічних, етнодемографічних тощо. Тому мало продуктивним є шлях копіювання чинних у інших країнах адміністративно-територіальних систем. І хоча врахуванням зарубіжного досвіду теж не слід нехтувати, усе ж вкрай важливо виробити власні теоретико-методологічні підвалини побудови раціональної, відповідної особливостям і перспективам розвитку Української держави системи адміністративно-територіального устрою.

Загалом методологічна база адміністративно-територіальної реформи в Україні була напрацьована. Однак за низкою питань погляди науковців мали розбіжності. Не можна також сказати, що у процесі підготовки згаданої вище Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й наступних законодавчих актів і нормативних документів з її реалізації достатньо враховувалися рекомендації наукового середовища. Певні прорахунки методологічного характеру, зокрема, стали причиною виникнення низки проблем у процесі практичної реалізації реформи.

Тому вбачається доречним викласти своє бачення окремих питань адміністративно-територіального реформування.

Насамперед поняття адміністративно-територіального устрою слід розглядати двоєдино – як територіальний поділ і адміністративний устрій у їх взаємозалежності.

У розділі IX Конституції України містяться терміни «територіальний устрій» і «система територіального устрою» без їх сутнісних визначень,

²⁷⁴ Кравців В., Жук П. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Економіст*. 2011. №5. С. 5-8.

що потребує термінологічних уточнень. Водночас варто погодитися з наявним у термінологічному обігу розумінням *територіального устрою держави* як її внутрішньої територіальної організації з поділом території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, а *системи територіального устрою держави* – як каркасної основи організації держави та суспільства загалом і системи державного управління зокрема²⁷⁵.

Таким чином, під *адміністративно-територіальним устроєм* вбачається поділ країни на адміністративно-територіальні одиниці певних рівнів, у яких формуються структура органів публічної влади, що забезпечують територіальне самоврядування і державне управління, та система адміністративно-управлінських, фінансово-економічних й інших взаємозв'язків між адміністративно-територіальними одиницями і центральними органами державної влади.

З історичним розвитком, змінами соціально-економічних, політичних та інших умов функціонування держави адміністративно-територіальний устрій закономірно змінюється, удосконалюється чи реформується. Удосконалення, як правило, не вносить кардинальних змін у систему АТУ і пов'язується з окремими змінами в складових адміністративно-територіального устрою. Суттєві суспільно-економічні трансформації в державі вимагають системних змін АТУ, тобто його реформування.

Реформа адміністративно-територіального устрою вбачається у сенсі корінних змін в територіальній організації, системі та механізмах функціонування *публічної влади* (державної влади, місцевого самоврядування, органів самоорганізації мешканців) в країні, спрямованих на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) і загальнодержавних інтересів.

Водночас кількарівневий принцип побудови системи АТУ покликаний забезпечити оптимальну керованість системи адміністративно-територіального устрою з поєднанням місцевих і регіональних інтересів із загальнодержавними. Відповідно, на кожному з рівнів *адміністративно-територіальних одиниць* (просторових адміністративно-територіальних утворень – частини території країни з визначеним правовим статусом, у якій реалізується певний перелік владних функцій через органи державної влади чи місцевого самоврядування) забезпечується виконання певних владних повноважень з організації життєдіяльності відповідних спільнот мешканців і державного управління. Розподіл таких повноважень у сучасному баченні будується за принципом субсидіарності – на вищому рівні забезпечується виконання тільки тих повноважень, які не можуть бути виконані на нижчому рівні, при цьому виконання одних і тих же повноважень на різних рівнях виключається.

²⁷⁵ Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З. С. Варналія. К.: НІСД, 2007. С. 301.

Суть децентралізації публічної влади полягає у передачі владних повноважень від державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, відповідному наділенні їх достатніми для виконання цих повноважень можливостями та ресурсами.

Фактично, процес адміністративно-територіальної реформи в Україні мав полягати у взаємопов'язаному здійсненні кількох реформ: *реформа територіального поділу держави*; *адміністративна реформа* – зміна відповідно до визначеної мети та цілей системи державного управління, її інститутів, організаційних структур та інструментів, правових і фінансово-економічних основ функціонування; *реформа місцевого самоврядування* – зміни системи організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення потреб громадян і територіальних громад у соціальних, комунальних, адміністративних й інших послугах, у соціально-економічному розвитку поселень, взаємопов'язаних груп поселень і регіонів; реорганізація при цьому взаємостосунків органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Зазначимо, що у понятійно-термінологічному апараті стосовно проблематики реформування адміністративно-територіального устрою існують розбіжності. Зокрема, прийняті в Україні законодавчі акти й нормативні документи, які регламентують проведення адміністративно-територіальної реформи, містять дефініцію «реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». У постанові Верховної Ради України від 31.08.2015 р. №656-VIII щодо попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України, положення, які стосуються змін адміністративно-територіального устрою, належать до поняття «децентралізація влади». Однак фактично мова йде про завдання і процеси, які відповідають пропонуваним автором термінам і поняттям.

Оскільки місцеве самоврядування реалізується в системі адміністративно-територіальних одиниць за принципом максимального зближення управління з мешканцями, вкрай важливим є створення територіальних громад, які б забезпечували ефективність місцевого самоврядування.

Згадувана уже затверджена урядом Методика формування спроможних територіальних громад, згідно з якою мали розроблятися проекти перспективних планів формування територій громад, фактично нехтувала основоположними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо прав громадян на участь в управлінні державними справами, яке найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, та щодо ефективного і *близького* до громадянина управління, яке реалізується через органи місцевого самоврядування.

Методика спонукала до формування недопустимо великих територіальних громад, у яких розрив між громадянином та владою, і так великий

в Україні, зростав. Виникали не тільки проблеми доступності публічних послуг. У територіальних громадах з віддаленістю населених пунктів від центру аж до 25 км (є випадки й перевищення встановленої граничної віддаленості) сутність громади, об'єднаної спільністю інтересів і відчуттям причетності до завдань її розвитку, втрачалася для багатьох мешканців. Відповідно, головне завдання, яке мала б реалізувати реформа, – збудити ініціативу мешканців, подолати рецидиви радянських патерналістських очікувань і включити їх у вирішення питань розвитку громад, залишалися не вирішуваним. Та таке завдання у вказаній вище методиці й не ставилося!?

На думку автора, при цьому нехтувалися найважливіші принципи і завдання, які мала б забезпечити адміністративно-територіальна реформа в Україні, – демократизації суспільного життя, широкого включення мешканців у життєдіяльність територіальних громад та управління ними, активізації ініціативи мешканців громад, реалізації потенціалу їх саморозвитку, формування підвалин громадянського суспільства.

При нав'язуванні надмірно великих територіальних громад урядовці посилялися на необхідність дотримання принципів фінансової спроможності, однак її трактування виконавчою владою чинилися невірно, ситуативно, без урахування перспектив розвитку громад, і, щонайбільше, не здійснюючи реальну бюджетну децентралізацію, адже частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави при реформуванні не зростала.

Розрахунки фінансової спроможності під час обґрунтування об'єднання громад здійснювалися на основі фактичних на той час показників бюджетних надходжень. Тобто наявне становище, яке було наслідком незацікавленості необ'єднаних громад у збільшенні доходів місцевих бюджетів, фактично консервувалося у великих громадах. Водночас бюджетна практика 2016-2017 рр. засвідчувала великі резерви наповнення бюджетів громад, що продемонстрували невеликі об'єднані громади, які, перебуваючи у жорстких умовах бюджетної самостійності, вишукували резерви доходів і знаходили їх.

Крім цього, кількаразове зростання периферійності територій у великих громадах ніяк не кореспондується із завданнями подолання соціально-економічної депресивності територій в Україні, включення їх ресурсного потенціалу у процеси регіонального й загальнодержавного розвитку, а вони декларувалися цілями державної регіональної політики, визначеними чинною тоді Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. №385. Вона передбачала: розвиток сільської місцевості; підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку регіонів; запобігання збільшенню диспропорцій, що гальмують

розвиток регіонів; підтримку економічно менш розвинутих і депресивних територій²⁷⁶.

У процесі об'єднання громад важлива роль відводилася перспективним планам формування територій громад областей. Їх розроблення передбачено було здійснювати відповідно до методики формування спроможних територіальних громад, яка затверджується Кабінетом Міністрів України. Затверджена ж Методика мала низку недоліків, про що уже йшлося вище. Тому автором пропонувалися інші принципи, послідовність і методичні положення щодо моделювання територіальних громад, які в більшій мірі кореспондувалися з положеннями Європейській хартії місцевого самоврядування та ідеологією затвердженої урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Пропоновані методичні підходи націлювалися на створення самоврядно спроможних адміністративно-територіальних одиниць з вищим економічним і соціально-демографічним потенціалом шляхом об'єднання наявних адміністративно-територіальних одиниць – сільських, селищних, міських рад, підвищення їх бюджетних можливостей і функціональної самостійності. При цьому передбачалося, що спроможність територіальних громад слід розглядати насамперед у контексті інфраструктурних, організаційних, кадрових можливостей щодо надання їх мешканцям соціальних, адміністративних та інших послуг. Повна фінансова самодостатність громад через високий рівень диференціації економічного потенціалу територій може розглядатися тільки з урахуванням державного субсидіювання та бюджетного вирівнювання.

При розробці методичних підходів до формування ефективних територіальних громад автором враховувалася потреба відображення десятків найрізноманітніших чинників різних груп: економічних, соціальних, демографічних, природних, історичних, національних, ментальних, інфраструктурних тощо. З однаково високою мірою достатності це зробити складно. Водночас обов'язково необхідно врахувати низку чинників.

Економічні. Економічне середовище багато в чому зумовлює фінансову самодостатність територіальних громад і, відповідно, можливості забезпечення мешканцям необхідних їм послуг. З відходом від бюджетної «зрівнялівки» рівень економічного розвитку територіальних громад усе більше чинитиме вплив на їх благополуччя. Тому при моделюванні адміністративно-територіальних одиниць важливо виявити ареали та центри наявної чи потенційної економічної активності. Їх доцільно розглядати як ядра об'єднаних економічно спроможних територіальних громад.

²⁷⁶ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p#n11>

Інфраструктурні. Надання необхідних населенню адміністративних, соціальних, культурних, комунальних та інших послуг вимагає відповідних інфраструктурних об'єктів. Їх наявність і розміщення розглядаються як один з вирішальних чинників при визначенні складу територіальних громад, їх адміністративних центрів.

Адміністративно-управлінські. Доступність населенню та якість адміністративних послуг – одна з головних вимог, які слід витримувати в процесі адміністративно-територіальної реформи. Це потребує особливої уваги до визначення центрів надання таких послуг і наявності підготовлених для цього фахівців.

Природно-географічні. У багатьох випадках вони мають вирішальний вплив на транспортну доступність до центрів надання необхідних населенню послуг і на можливості комунікацій у межах територіальних громад. Гірські хребти, ріки, болотні та лісові масиви є природними межами, які розділяють територіальні спільноти людей.

Демографічні. Чисельність, статево-віковий, національний, етнокультурний склад і динаміка населення, міграційні потоки, включаючи локальні трудові міграційні, потребують аналізу і врахування при моделюванні територіальних громад.

Історичні. Досвід місцевого самоврядування громад, виконання населеними пунктами функцій адміністративних центрів у минулому також важливо враховувати при моделюванні територіальних громад.

Врахування цих чинників, разом з системою принципів щодо розмірів територій громад, творить суть процесу їх просторового моделювання, який має відповідати вимогам:

1) утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня та встановлення їх меж здійснюється відповідно до Конституції України та вимог чинного законодавства;

2) формування таких одиниць проводиться шляхом об'єднання наявних сільських, селищних, міських рад з урахуванням економічних, соціальних, демографічних, етнокультурних, географічних, історичних особливостей їх територій;

3) можливості перереєстрації адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з високим соціально-економічним й управлінським потенціалом (насамперед міські ради) у територіальні громади без процедури об'єднання;

4) на території кожної територіальної громади мають перебувати інфраструктурні об'єкти, необхідні для забезпечення їх дієздатності та виконання передбачених законом завдань і повноважень;

5) на території однієї адміністративно-територіальної одиниці базового рівня не може існувати кілька територіальних громад зі статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування як юридичної особи;

6) адміністративно-територіальні одиниці мають межувати між собою, не може існувати територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування (винятком можуть стати окремі режимні території);

7) при визначенні меж адміністративно-територіальних одиниць має бути врахований принцип територіальної доступності соціальних, адміністративних і громадських послуг;

8) назва територіальної громади кореспондується з назвою населеного пункту, який є її адміністративним центром.

У процесі моделювання територіальних громад доцільно також дотримувалися вимог щодо:

- застосовування методу укрупнення (об'єднання) наявних адміністративно – територіальних одиниць базового рівня (сільських, селищних міських рад), як правило, без розриву їх територій між новостворюваними;

- уникнення об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, які входять до різних адміністративних районів, за винятком окремих випадків;

- урахування під час вибору адміністративного центру територіальної громади зручності місцезнаходження відповідного населеного пункту як центру надання адміністративних, соціальних та інших послуг усім мешканцям територіальної громади, а також його історії як адміністративного центру в минулому, наявності у ньому відповідних інфраструктурних об'єктів.

Алгоритм моделювання територіальних громад вбачався у два етапи: територіального аналізу та визначення на його основі складу об'єднаних громад.

Територіальний аналіз передбачав:

1. Аналіз економічного потенціалу територій. Формування територіальних громад шляхом об'єднання наявних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – сільських, селищних, міських рад – потребує оцінки їх економічного потенціалу на основі узагальнюючих економічних показників. Інтегральним показником, що відображає результати економічної діяльності у всіх сферах територіального господарювання, і за яким наявні відповідні дані, є обсяг податкових надходжень. Аналіз диференціації цього показника у розрізі адміністративно-територіальних одиниць кожного адміністративного району з картографічним відображенням результатів (приклад щодо одного з районів Львівської області відображено на рис. 26) дозволив виявити адміністративно-територіальні одиниці, які фактично є ареалами вищої економічної активності й навколо яких доцільно провести об'єднання.

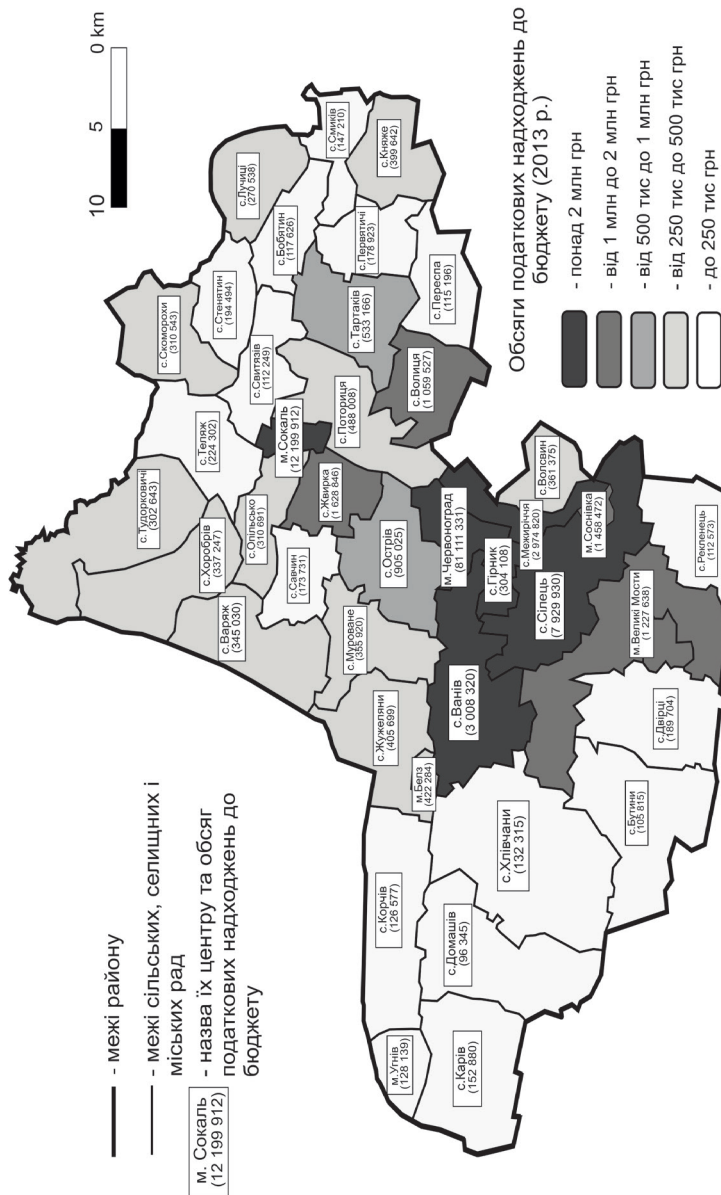


Рис. 26. Диференціація податкових надходжень до місцевих бюджетів за громадами Сокальського району

2. Аналіз розташування основних об'єктів соціальної інфраструктури для визначення потенційних місць і центрів надання найважливіших соціальних послуг мешканцям територіальних громад. На картах з мережею чинних до об'єднання адміністративно-територіальних одиниць відображається розташування шкіл I-III ступеня, гімназій, установ медичного обслуговування – лікарень і лікарських амбулаторій (рис. 27).

3. Аналіз чисельності населення. На картах відображається чисельність наявного населення територіальних громад району (рис. 28).

4. Аналіз інформації щодо історичних змін в адміністративно-територіальному устрої в межах адміністративних районів. Виявляються населені пункти, які є чи були раніше адміністративними центрами.

5. Аналіз інформації щодо природних об'єктів, які розмежовують територію: водні об'єкти, гірські хребти та інші орографічні перепони, лісові масиви, заболочені ділянки території тощо.

6. Аналіз інформації про наявну дорожню мережу та інші інфраструктурні об'єкти, а також режимні території, які можуть впливати на транспортну доступність у межах створюваних територіальних громад.

Визначення складу територіальних громад здійснюється покроково:

Крок 1. Виявлення економічних ядер територіальних громад – міських, селищних, сільських рад – з вищим економічним потенціалом, які доцільно розглядати як базові для приєднання суміжних і формування укрупнених територіальних громад.

Крок 2. Виявлення суміжних громад, які тяжіють до визначених базових, і разом з ними можуть утворювати об'єднані територіальні громади. Водночас слід дотримуватися умови щодо, як правило, 15-20-хвилинної транспортної доступності від населених пунктів до адміністративного центру новостворюваної ОТГ – відстань до 10-15 км (тільки в окремих випадках до 20 км) для забезпечення можливостей оперативного надання медичної, пожежної та іншої невідкладної допомоги.

Крок 3. Виявлення громад, переважно – сільських рад, які залишаються поза зонами допустимої транспортної доступності до потенційних центрів новостворюваних ОТГ. Вибір варіантів їх об'єднання здійснюється через визначення базової адміністративно-територіальної одиниці, навколо якої доцільно провести об'єднання. У її ролі варто розглядати громади з вищим демографічним потенціалом та інфраструктурним забезпеченням (наявність школи I-III ступеня, лікарської амбулаторії).

Крок 4. Проведення аналізу дорожньої мережі в межах потенційно новостворюваної ОТГ. До її складу не можуть включатися території, фактична транспортна доступність яких орієнтована на населені пункти інших адміністративно-територіальних одиниць.

Крок 5. Аналіз природних перепон, які можуть унеможливити чи робити недоцільним перебування тих чи інших територій у складі цієї ОТГ.

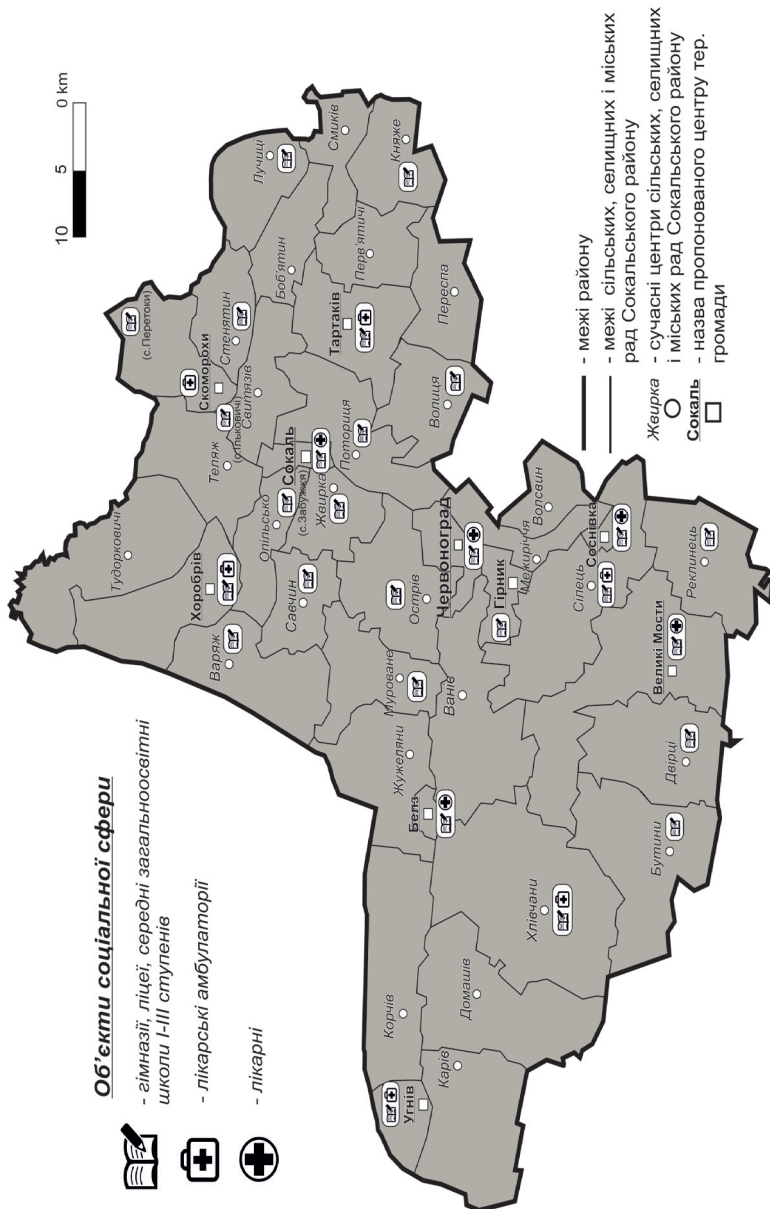


Рис. 27. Розташування основних об'єктів соціальної інфраструктури у Сокальському районі Львівської обл.
Джерело: розроблено автором



Крок 6. Оцінка наявності та розташування найважливіших об'єктів соціальної інфраструктури (школи I-III ступенів чи гімназії, лікарські амбулаторії тощо), на базі яких територіальна громада забезпечуватиме надання соціальних послуг населенню у передбаченому законодавством обсязі.

Крок 7. Оцінка наявності та розміщення необхідних адміністративних приміщень, наявності управлінських кадрів необхідної кваліфікації.

Крок 8. Визначення з урахуванням результатів попередніх кроків цільного територіального складу новостворюваних об'єднаних громад (міських, селищних, сільських рад, які пропонується включити до об'єднаних територіальних громад) та їх адміністративних центрів. У ролі адміністративного центру обирається населений пункт, який раніше виконував адміністративні функції – центри областей, районів, міських, селищних, сільських рад. Доречно, щоб центр новостворюваної ОТГ був близьким до її географічного центру.

Крок 9. Підготовка картосхем пропонованих територіальних громад та їх паспортів (інформаційних довідок).

Крок 10. Апробування проєктів моделей територіальних громад. Врахувати при камеральному опрацюванні моделей ОТГ усі особливості прояву місцевих факторів практично неможливо. Тому на завершальному етапі моделювання проєкти ОТГ необхідно подати на експертизу фахівцям відповідних органів місцевого самоврядування – районних, сільських, селищних, міських рад. Після доопрацювання схем з урахуванням висловлених зауважень фахівців їх слід винести на громадські обговорення.

Крок 11. Подання проєктів моделей адміністративно-територіальних одиниць базового рівня для включення у регіональні перспективні плани формування територіальних громад.

Така послідовність дій забезпечує дотримання принципу єдиного методичного підходу до формування об'єднаних територіальних громад та урахування при цьому місцевих особливостей. Однак, для прикладу, у схваленому Львівською обласною радою 2015 р. проєкті перспективного плану формування територій громад, який включав 160 ОТГ²⁷⁷, такий підхід не витримувався, внаслідок чого в одних районах передбачалося формування 2-3 об'єднаних територіальних громад з 30 і більше населених пунктів кожна, а у інших 15-17 громад з 3-4 населеними пунктами в громаді.

Пропонована автором методика дозволяє цього уникнути. На її основі для Львівської області було змодельовано 111 територіальних громад (рис. 29). Однак регіональна виконавча влада, опрацьовуючи доповнення до затвердженого Кабінетом Міністрів України Перспективного плану

²⁷⁷ Депутати схвалили проєкт Перспективного плану спроможних територіальних громад Львівщини. URL: <http://www.loda.gov.ua/news?id=17392>



Рис. 29. Об'єднанні територіальні громади Львівської області (пропозиція ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»)

Джерело: розробка робочої групи під керівництвом автора.

формування територій громад Львівської області, пішла шляхом, нав'язаним деякими експертами Мінрегіону України, погодившись на формування надмірно територіально великих громад. Такий підхід характерний і для інших областей, що зводить нанівець дотримання сукупності інших важливих принципів їх формування.

Окрім цього, доцільним було запровадження етапності у реалізації Перспективних планів формування територій громад. Формування громад з очевидно високими фінансовими можливостями, які забезпечують бездефіцитний бюджет за чинних податково-бюджетних умов, можна було проводити безвідкладно після затвердження Перспективного плану. Формування громад, забезпечення фінансової спроможності яких потребує пошуку резервів власних надходжень, зумовлюватиметься можливостями й ефективністю оптимізації бюджетних витрат в освітній та інших сферах, варто було проводити на наступному етапі з урахуванням результатів поглибленого аналізу фінансової спроможності й можливостей оптимізації витратної частини бюджетів.

Низка громад (гірські, периферійні сільські території) самостійно не матиме можливостей досягнути фінансової спроможності без зростання обсягів державної підтримки їх бюджетів через базові дотації та субвенції тощо. Формування цієї категорії громад слід здійснити після внесення відповідних змін до бюджетного законодавства, однак їх також слід було передбачати у перспективних планах.

5.4. Питання моделювання мережі адміністративних районів в Україні

Зміни в системі адміністративно-територіального устрою України на базовому рівні, створення об'єднаних територіальних громад з переходом у їх відання більшості функцій місцевого самоврядування, які раніше відносилися до повноважень району, потребувало перегляду функцій районів у системі публічної влади. Також нагальними були потреби у зміні територіальної організації на субрегіональному рівні функцій з державного управління, розташовування територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Практика засвідчувала неефективність їх локалізації у межах наявних тоді районів, свідченням чого було формування міжрайонних структур. Актуальним стало укрупнення адміністративних районів.

Важливі аспекти формування мережі нових адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня на той час розглядалися у публікаціях науковців і практиків Ю. Ганущака²⁷⁸, А. Лісового²⁷⁹, М. Пістуна²⁸⁰, А. Ткачука²⁸¹ та ін. Автор також висвітлював деякі з цих питань,

²⁷⁸ Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади.

²⁷⁹ Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи. С. 26-30.

²⁸⁰ Пістун М. Регіони врятує децентралізація. *Урядовий кур'єр*. 2014. 26 березня.

²⁸¹ Ткачук А. Утворення ОТГ веде до руйнації районного рівня. URL: <https://galychyna.if.ua/analytic/anatoliy-tkachuk-utvorenniya-otg-vede-do-ruynatsiyi-rayonnogo-rivnya/>

зокрема, бачення просторово-функціональної моделі адміністративного району²⁸².

Термін «район» (лат. *rayon* – «окіл, округ») загалом застосовується у кількох значеннях. У географічному значенні район – територія, виділена за певними ознаками. Це також таксономічна одиниця в системі територіального поділу (районування). У контексті адміністративно-територіального поділу термін «район» в Україні почав застосовуватися при радянській адміністративній реформі 1920-их рр. До того часу адміністративно-територіальні одиниці субрегіонального рівня у Великому Князівстві Литовському, Польському Королівстві, Російській імперії, Речі Посполитій, Королівстві Галичини та Володимирії, Західно-Українській Народній Республіці, а також в СРСР мали назву повіт.

Дефініція поняття адміністративного району у чинних нормативно-правових актах не визначена. Відповідно до статті 133 Конституції України, райони у системі адміністративно-територіального устрою України є адміністративно-територіальними одиницями другого порядку (як і міста обласного значення) і входять до складу автономної республіки, областей або міст державного значення. Міста обласного значення також можуть поділятися на райони в містах, які уже будуть адміністративними одиницями нижчого порядку.

У проєкті закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», зареєстрованому за №8051 від 22.02.2018 р., пропонувалося наступне трактування:

1. Район – адміністративно-територіальна одиниця субрегіонального рівня, яка складається з громад, загальна чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тис. жителів. На територіях із щільністю населення менше середньої щільності населення відповідної області, район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району по області.

2. Район є територіальною основою організації та діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування району, зокрема для надання адміністративних, соціальних та інших послуг, що не можуть бути надані органами місцевого самоврядування на рівні громад.

3. Адміністративний центр району визначається з урахуванням історичних особливостей, географічного розташування, наявності інфраструктури для розміщення місцевого органу виконавчої влади,

²⁸² Жук П. В. Концептуальні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою України. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2017. С. 19-20.

територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування району²⁸³.

Автор дотримувався думки, що райони слід розглядати як адміністративно-територіальні одиниці, що входять до складу одиниць вищого рівня (Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом) і є територіальною основою для організації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні. Райони мають включати адміністративно-територіальні одиниці первинного (базового) рівня – територіальні громади.

Повноваження місцевого самоврядування між громадами та районом слід розподілити згідно з принципом субсидіарності й наділити органи місцевого самоврядування районів тільки тими повноваженнями, виконання яких на базовому рівні ускладнене чи менш ефективне. Зокрема, до районного рівня доцільно відносити повноваження з місцевого самоврядування, зазначені у табл. 39. Однак при цьому проблематика доступності мешканців до надавачів послуг втрачає пріоритетність, оскільки основний перелік послуг, які забезпечують органи місцевого самоврядування, надаватиметься в об'єднаних територіальних громадах. На рівні району концентруватиметься діяльність державних органів виконавчої влади й відповідних служб. Серед них розглядаються територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади: міністерств внутрішніх справ, оборони, соціальної політики, фінансів, юстиції, а також особливих центральних органів державного управління, які передбачені Конституцією України: Генеральної прокуратури, Державної казначейської служби, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державної міграційної служби, Державної служби зайнятості, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної служби статистики, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної фіскальної служби, Державного агентства автомобільних доріг, Державної архітектурно-будівельної інспекції, Національної поліції, Пенсійного фонду України.

Нові функції району слід враховувати при визначенні принципів, критеріїв і вимог, на базі яких здійснюватиметься реорганізація та моделювання нових адміністративних районів.

Серед основних принципів пропонувалося розглядати:

- конституційності, законності;
- ефективності державного управління та місцевого самоврядування;
- ефективності державного управління та місцевого самоврядування;
- забезпечення унітарності держави з поєднанням централізації й децентралізації у здійсненні публічної влади;

²⁸³ Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508

- територіальної спільності – цілісність території району та її природно-географічна, історична, соціально-економічна єдність;
- уникнення надмірних економічних, демографічних, територіальних диспропорцій між районами;
- концентрації на рівні району управлінських функцій і публічних послуг, які доцільніше та ефективніше виконувати й надавати на субрегіональному рівні, а не на рівні громад чи регіонів (див. табл. 40);

Таблиця 40

Пропоновані повноваження органів місцевого самоврядування на
рівні району в умовах реформи децентралізації

№	Сфера діяльності	Рівень району	
		Перелік послуг	Суб'єкти надання послуг
1.	Освіта	Методичне забезпечення, підвищення кваліфікації працівників системи освіти, інспекційна робота, інтернатне навчання	Школи-інтернати, методичні кабінети
2.	Охорона здоров'я	Медичні послуги вторинного рівня	Заклади охорони здоров'я вторинної медичної допомоги
3.	Культура	Утримання районних закладів культури (театри, музеї тощо), організація та проведення районних культурно-мистецьких заходів, забезпечення участі у регіональних і загальнодержавних культурно-мистецьких заходах	Школи естетичного виховання, музичні школи, театри, музеї, бібліотеки, інші установи культури районного підпорядкування
4.	Фізична культура та спорт	Спеціалізована спортивна підготовка, районні фізкультурно-спортивні заходи, організація участі у регіональних і державних фізкультурно-спортивних заходах	Спеціалізовані спортивні школи, спортивні клуби
5.	Громадський транспорт	Організація пасажирських перевезень між територіальними громадами	Автотранспортні підприємства на конкурсних засадах
6.	Містобудування та архітектура	Планування розвитку території, ведення містобудівної документації, дозвільні процедури, архітектурно-будівельний контроль	Відділ архітектури, архітектурно-будівельного контролю, бюро технічної інвентаризації
7.	Економічний розвиток та підприємництво	Стратегічне та поточне планування соціально-економічного розвитку, сприяння у залученні інвестицій, реєстрація суб'єктів підприємництва, управління природними ресурсами, видача патентів тощо	Відділ економічного розвитку, агентство економічного розвитку

Джерело: розроблено автором.

- інфраструктурної забезпеченості – наявності необхідної для виконання функцій адміністративного центру інфраструктури;
- врахування рекомендацій ЄС щодо Номенклатури територіальних одиниць для статистики (Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS);
- орієнтування на потенціал метрополійних центрів субрегіонального рівня як ядра укрупнених адміністративних районів з урахуванням зон їх тяжіння.

Важливим є вибір критеріїв і вимог, якими слід керуватися у процесі моделювання нових адміністративних районів. Серед них розглядаються:

- демографічний потенціал території – як правило, не менше 150 і не більше 800 тис. мешканців (що відповідає рівню NUTS-3); менше можливо у регіонах з щільністю населення нижче середньої у відповідній області;
- транспортна доступність до адміністративного центру району від найвіддаленішого поселення – до 1,5 год. (з урахуванням наявного стану та якості дорожньої мережі, як правило, не більше 50-60 км);
- територія району має певні відмінності від інших частин області в географічному, історичному, економічному і соціальному аспектах;
- укрупнення здійснюється шляхом приєднання до району, на території якого розташований потенційний адміністративний центр нового району, сусідніх адміністративних районів чи їх частин (із зазначенням при цьому конкретних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що включаються до складу нового району);
- територія укрупненого району включає усі територіальні громади, що розташовані у його межах;
- реорганізація мережі районів здійснюється без змін меж регіонів (областей);
- межі районів проходять по межах наявних адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального й базового рівня.
- розташування адміністративного центру району, як правило, найближче до географічного (транспортно-географічного) центру території району;
- адміністративний центр району – переважно населений пункт, що володіє найвищим економічним й демографічним потенціалом, має розвинуту інфраструктуру, виконував, виконує чи може виконувати функції субрегіонального адміністративного центру;
- найменування району є похідним від найменування його адміністративного центру (за окремими випадками).

Пропонований автором алгоритм моделювання нових адміністративних районів передбачав кілька послідовних кроків:

1. Аналіз регіональної системи розселення та виявлення субрегіональних центрів – потенційних центрів адміністративних районів. Як правило, у їх ролі доцільно розглядати міста обласного значення.

2. Зона тяжіння до обласного центру радіусом до 60 км (за наявності якісних доріг окремі сегменти зони тяжіння можуть мати більшу віддаленість) розглядається як територія адміністративного району. Його центром може бути як обласний центр, так і інший населений пункт на території району, який має відповідну інфраструктуру та транспортну доступність.

3. Моделювання території потенційних адміністративних районів за межами виділеного здійснюється за зонами тяжіння інших потенційних центрів районів з дотриманням умов доступності, зазначених щодо кроку 2. За наявності в межах території модельованого району двох і більше потенційних центрів, перевага надається більшому за чисельністю населення й економічним потенціалом, або розташованому ближче до транспортно-географічного центру модельованого району.

4. Чисельність населення модельованих районів – не менше 150 тис. мешканців. На територіях із щільністю населення менше середньої в області, район може мати меншу чисельність населення. Водночас площа такого району має перевищувати середню площу модельованих районів області.

5. У процесі моделювання районів враховуються також фактори, які можуть чинити суттєвий вплив на їх функціональність, ефективність діяльності відповідних владних органів: природно-географічні, транспортні, економічні, управлінські, історичні, демографічні, інфраструктурні тощо.

6. Найменування району здійснюється за назвою його адміністративного центру. Райони, до складу яких входить територія обласного центру, можуть мати найменування як за назвою обласного центру, так і фактичного адміністративного центру району.

Застосування пропонованих підходів до моделювання адміністративних районів, на думку автора, давало б можливість оптимізувати їх мережу виходячи зі зміни функцій району в системі розподілу публічної влади. Розроблені методичні підходи були апробовані у процесі обґрунтування пропозицій щодо моделювання нової мережі адміністративних районів низки областей України. Автор, співпрацюючи з Центром політико-правових реформ, брав участь у проєкті з підготовки обґрунтованої пропозиції нового районного поділу України, який реалізовувався Центром за підтримки уряду Великої Британії. У результаті було запропоновано моделі адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня Вінницької, Волинської, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької і Чернівецької областей.

При розробленні моделей адміністративних районів застосовувалися єдині підходи. Водночас кожна з областей має свої особливості, які потребують урахування. Підходи до здійсненого моделювання можна розглянути на прикладі Львівської області.

Насамперед визначалися субрегіональні метрополійні центри за категоризацією населених пунктів, демографо-економічним потенціалом, виконанням адміністративних функцій. При цьому в області виділялися:

Львів – обласний центр, де розміщені всі регіональні підрозділи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), їх окремі міжрайонні територіальні підрозділи, обласна державна адміністрація, обласні суди та прокуратура тощо;

Дрогобич – місто обласного значення, де розташовувалося 5 міжрайонних і 7 районних територіальних підрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура й окружний суд;

Самбір – місто обласного значення, де розташовувалося 4 міжрайонних і 7 районних підрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура й окружний суд;

Стрий – місто обласного значення, де розташовувалося 4 міжрайонних і 7 районних підрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура й окружний суд;

Золочів – місто районного значення, де розташовувалося 4 міжрайонних і 7 районних підрозділів ЦОВВ.

У західній частині області також виділялося кілька потенційних центрів укрупненого району: м. Городок – 16 тис. мешканців, у якому діяло 4 районні (міжрайонні) підрозділи ЦОВВ і місцева прокуратура; м. Яворів – 15 тис. мешканців, у якому діяло 4 районні (міжрайонні) терпідрозділи ЦОВВ та окружний суд і місто районного значення Новояворівськ з населенням понад 30 тис. осіб.

У північній частині області за концентрацією територіальних підрозділів ЦОВВ й чисельністю населення виділялося м. Червоноград.

Також аналізувалися попередні пропозиції щодо змін в адміністративно-територіальному поділі Львівської області, зокрема розроблені Мінрегіоном України. Проект Мінрегіону України передбачав 5 адміністративних районів: *Львівський* з населенням 1417,4 тис. осіб; *Дрогобицький* з населенням 452,1 тис. осіб; *Самбірський* з населенням 233,2 тис. осіб; *Золочівський* з населенням 164,3 тис. осіб; *Червоноградський* з населенням 253,4 тис. осіб.

Модель Мінрегіону мала очевидні вади. Пропонований Львівський район був надто великий за площею (7,7 тис. кв. км) та чисельністю населення (56% населення області). У моделі було знехтувано вагомим субрегіональним метрополійним центром, потенційним центром укрупненого району – містом обласного значення Стрий з населенням 59 тис. осіб.

Загалом концептуальний підхід Мінрегіону націлювався на формування в Україні надто просторово великих адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня і не відповідав усталеним європейським стандартам. У Польщі, Австрії, наприклад, площа адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня становить близько 1 тис. кв. км, Франції – 1,6, Італії – 2,7, Нідерландах – 3,5, Румунії – 5,8. Більшими вони були у країнах Скандинавії. Однак не можна порівняти транспортно-комунікативні можливості, усталеність систем державного й територіального управління, інфраструктурний розвиток, рівень громадянського суспільства України та цих країн. З цього огляду пропозиція Мінрегіону щодо формування 5 нових районів для Львівської області потребувала коригування.

Експертна група Центру політико-правових реформ, до складу якої входив автор, беручи до уваги низку чинників (демографічний потенціал території; транспортна доступність центру; географічна, історична, економічна та соціальна спільність територіальних громад, які входять до складу району; чи потенційний адміністративний центр району володіє достатнім економічним і демографічним, інфраструктурним потенціалом, виконував, виконує чи може виконувати функції субрегіонального адміністративного центру), а також враховуючи результати громадських слухань та обговорень, запропонувала створення 7 адміністративних районів: *Дрогобицький* (міста обласного значення Дрогобич, Борислав, Трускавець, Дрогобицький район) з населенням 237,5 тис. осіб; *Золочівський* (Золочівський, Бродівський, Буський, Перемишлянський райони) з населенням 213,5 тис. осіб; *Львівський* (м. Львів, Пустомитівський район, прилеглі до Львова ОТГ Жовківського та Кам'янка-Бузького районів) з населенням 945,9 тис. осіб; *Новояворівський* або *Яворівський* (Городоцький, Мостиський, Яворівський райони) з населенням 251,9 тис. осіб; *Самбірський* (м. Самбір, Самбірський, Старосамбірський, Турківський райони) з населенням 230,8 тис. осіб; *Стрийський* (міста Стрий, Моршин, Новий Розділ, Сколівський, Стрийський, Миколаївський, Жидачівський райони) з населенням 334,4 тис. осіб; *Червоноградський* (м. Червоноград, Сокальський, Радехівський, Жовківський і Кам'янка-Бузький (крім прилеглих до Львова ОТГ) райони) з населенням 320 тис. осіб (рис. 30).

Їх центрами було обрано 5 міст обласного значення – Дрогобич, Львів, Самбір, Стрий, Червоноград і 2 міста районного значення – Золочів у північно-східній та Новояворівськ (Яворів) у західній частині області.

Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. №3650 «Про утворення та ліквідацію районів» в Україні було створено 138 нових районів замість 490. У Львівській області утворено 7 районів замість 20 –

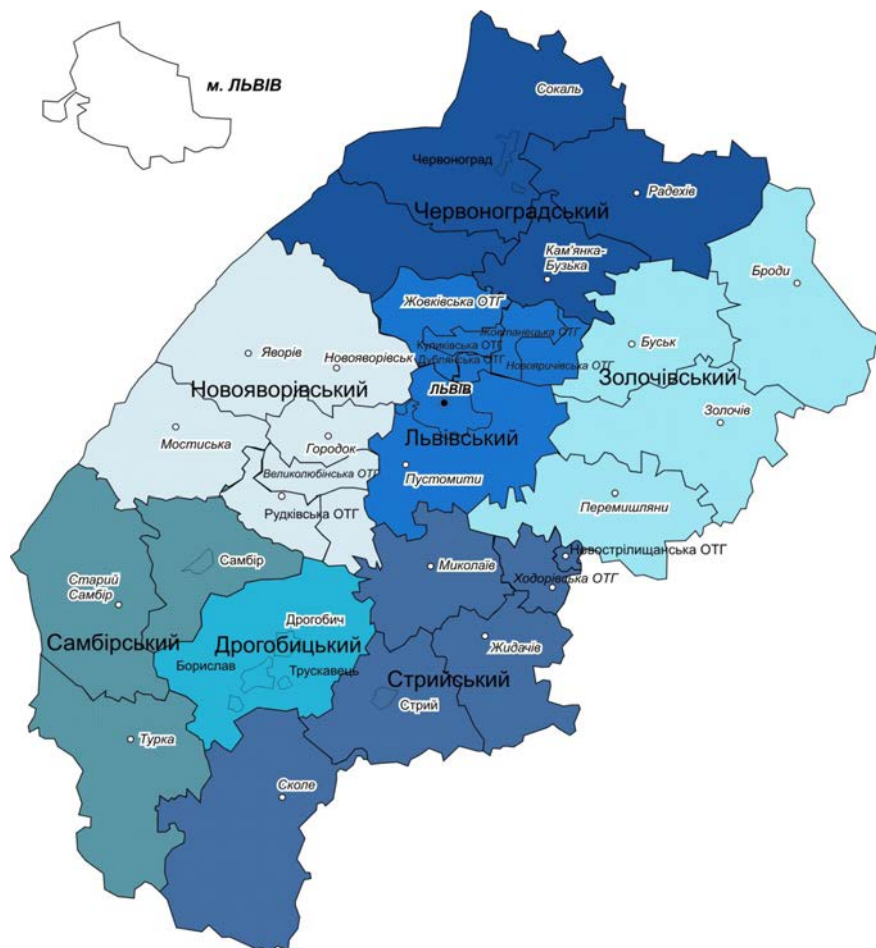


Рис. 30. Модель адміністративних районів Львівської області

Джерело: розроблено автором спільно з Борщевським В. В. та Микитю О. Т.

Дрогобицький, Золочівський, Львівський, Самбірський, Стрийський, Червоноградський, Яворівський. Прийняте рішення здебільшого збіглося з нашою пропозицією, за виключенням надмірно великого за територією й чисельністю населення Львівського району.

Інша крайність мала місце при затвердженні адміністративних районів Івано-Франківської області. Верховна Рада України зробила виняток, погодивши збереження у попередніх межах гірського Верховинського

району, чисельність населення якого становить тільки 30,5 тис. осіб. Свою роль зіграла при цьому висока громадська активність мешканців району, які, відстоюючи право на адміністративну осібність, буквально в облогу брали народних депутатів. Не схвалюючи недотримання загальних принципів формування адміністративних районів, автор вважає, що стосовно гірських територій з ускладненою транспортною доступністю доцільні й необхідні винятки і можливість їх слід було передбачати в затвердженій урядом методиці формування районів.

Післямова

Наведені у монографії наукові розвідки стосуються низки проблем регіональної економіки. Їх вибір як предмета досліджень був не тільки вибором автора. Основні теми наукових робіт для установ Національної академії наук України затверджуються її керівними органами на підставі оцінки відповідних обґрунтувань (запитів). Водночас, беручи участь у підготовці запитів, автор мав можливість переконувати у доцільності, актуальності пропонованих ним досліджень і, знаходячи підтримку, реалізовував свої наукові прагнення. Також імпонувала практична націленість досліджень, сповідувана в НАН України, що дає приводи для емоційного задоволення при доведенні їх результатів до практичного застосування. Попри актуальність, і навіть за високого рівня, результати наукових розвідок далеко не завжди знаходять реальне практичне втілення, нашоухуючись на неготовність їх сприйняти з боку тієї чи іншої сфери суспільного життя. Але є і чимало випадків, коли напрацювання ніби на перспективу отримують мало сподіваний швидкий практичний запит. Так, для прикладу, було з розробками щодо механізмів еколого-економічного регулювання.

Автор завжди намагався не обмежуватися загальнотеоретичними розвідками, ставлячи за мету обґрунтування шляхів розв'язання конкретних проблем. Серед пропонованих читачам матеріалів цього видання насамперед хотілося б бачити практичну реалізацію напрацювань щодо проблем сталого розвитку гірських територій України. Гори України, і насамперед Карпати, це не тільки природно-екологічні феномени, а й етнокультурна скарбниця, у якій зберігаються прадавні традиції господарювання, життєдіяльності та духовності людей, що сформувалися під впливом і у тісному зв'язку з природою. Вони вироблялися тисячоліттями і були прикладом гармонії стосунків людини і природи, яка лежить тепер в основі глобальної концепції сталого розвитку. На жаль, гірські території України тривалий час не отримували необхідної підтримки, що призводило до низки проблем соціально-економічного характеру. Вживані заходи для їх подолання не давали очікуваного ефекту через несистемність, декларативність, не націленість на вирішення основного, на думку автора, завдання – досягнення достатньо високого рівня економічної конкурентоспроможності гірських територій, створення робочих місць для їх мешканців. Для вирішення цього завдання було обґрунтовано необхідність прийняття закону щодо преференцій інвесторам, які створюватимуть робочі місця для горян, і розроблено проєкт закону «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України». 2012 р. він знайшов підтримку з боку Закарпатської, Івано-Франківської,

Львівської, Чернівецької обласних державних адміністрацій, після чого був направлений Верховній Раді України та профільним міністерствам. У другій половині 2013 р. законопроект отримав схвальну оцінку на той час Заступника Голови Верховної Ради України Р. Кошулинського та депутатів від областей Карпатського регіону й готувався до реєстрації, однак різка зміна суспільно-політичної ситуації в країні цьому завадила. Пізніше питання прийняття такого закону ставилося обласними та районними радами Карпатського регіону і, врешті, з ініціативи на той час народного депутата України, Голови підкомітету з питань державного моніторингу навколишнього природного середовища Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи І. Рибак та групи народних депутатів законопроект був внесений до Верховної Ради України і зареєстрований за № 4102 від 18 лютого 2016 р. На жаль, цей документ, який мав розблокувати дію законів щодо пільг інвесторам, активізувати економічну діяльність і створення нових робочих місць на гірських територіях, прийнятий не був. У цьому виданні автор помістив законопроект зі змінами й доповненнями до нього та сподівається, що він усе ж таки буде реалізований.

Це сприяло б і вирішенню завдання активізації використання ваг-оного природно-ресурсного потенціалу гірських територій Українських Карпат, їх природного капіталу, чому також присвячені представлені у монографії дослідження.

Серед основних напрямів економічної діяльності для гірських територій традиційно зазначають туристично-рекреаційну. Оцінювання природного рекреаційного потенціалу Карпатського регіону України було предметом кандидатської дисертації автора. У пропонованих в монографії матеріалах висвітлено також сучасні розвідки щодо проблематики конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери, методології та методики її оцінювання. Враховуючи високу залежність цієї сфери від чинників безпеки, розкрито також наслідки впливу широкомасштабної військової агресії росії стосовно нашої країни на туристично-рекреаційну сферу Карпатського регіону.

Природні особливості, прикордонне розташування, близькість Карпатського регіону України до держав-членів ЄС, підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом гостро ставлять питання щодо екологічної безпеки, її оцінювання, інструментів досягнення, урахування транскордонних впливів, досвіду сусідів, які також розглядаються у монографії.

Специфіка гір, ускладнена транспортна доступність, слабкість економіки гірських територій та, відповідно, низька бюджетна спроможність розташованих на них територіальних громад викликали зацікавленість автора щодо дослідження методологічних основ побудови

системи адміністративно-територіального устрою, методів формування адміністративно-територіальних одиниць, яка кореспондувалася з процесами підготовки та здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Автор обґрунтував власне бачення мети і завдань реформи, запропонував методичні підходи до моделювання територіальних громад і адміністративних районів, врахування яких могло б зняти деякі проблемні питання, що не були розв'язані під час її реалізації.

Війна, яку розпочала росія проти України та її народу, звичайно, внесе зміни в усі процеси життєдіяльності українського суспільства. Країна уже понесла великі демографічні, економічні втрати, значними є пошкодження інфраструктури, величезними екологічні збитки тощо. Одак автор вірить в нашу Перемогу, торжество історичної справедливості, повернення до мирного життя, сподіваючись, що здійснені ним наукові розвідки не будуть марними, знайдуть своє відображення у процесах повоєнної відбудови України.

Монографія

Жук Петро Володимирович

Територіальний розвиток, природне довкілля, економіка: наукові розвідки

Літературний редактор: Мирослава Попадинець
Комп'ютерне макетування: Петро Попадюк

© Жук П. В., 2023

Підп. до друку 02.05.2023. Формат 64x84/16. Папір оф. №1.
Офс. друк. Ум.-друк. арк. 22,20. Тираж 100 прим.

Оригінал-макет виготовлено в ДУ «Інститут регіональних
досліджень імені М. І. Долішнього НАН України».
79026, Львів, вул. Козельницька, 4.

Видавництво ННБК «АТБ»

Видруковано в ПП «Арал»
Адреса: м. Львів, вул. Козельницька, 4