

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 10-11 (128-129)

2011

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна
підтримка Володимир Кекух

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01015, м. Київ, вул. Лаврська, 16
2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: <http://www.razumkov.org.ua>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
обов'язкове

Фотографії:
sannews.com.ua – стор.9,
i.obozrevatel.com – стор.38

© Центр Разумкова, 2011

Проект “Проблеми Криму в контексті національної і
регіональної безпеки” виконано за
підтримки програми “МАТРА”
Посольства Королівства Нідерландів в Україні

З М І С Т

ЯКІСТЬ ЖИТТЯ КРИМЧАН – МЕТА СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ АР КРИМ: МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЇЇ ДОСЯГНЕННЯ

(Аналітична доповідь Центру Разумкова) 2

РОЗДІЛ 1. ЯКІСТЬ ЖИТТЯ КРИМЧАН: СТАН, ТЕНДЕНЦІЇ І ПРОБЛЕМИ 3

ОСНОВНЫЕ ЭКОЛОГО-ГИГИЕНИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КРЫМА

Сергей ШИБАНОВ 10

РОЗДІЛ 2. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АР КРИМ: ЇХ МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ У ВИКОНАННІ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ АРК 23

РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ АР КРИМ: СЕРЕДНЬОСТРОКОВІ ЕКОНОМІЧНІ ВИКЛИКИ 32

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

Захарій ВАРНАЛІЙ 39

РОЗДІЛ 4. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ АРК І ДОКУМЕНТИ З ЇЇ ВИКОНАННЯ: РЕАЛІСТИЧНІСТЬ, ПРОБЛЕМИ І РИЗИКИ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ 43

АНАЛІЗ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ НА ПРЕДМЕТ ЇХ ВІДПОВІДНОСТІ ЦІЛЯМ І ПРІОРИТЕТАМ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ АР КРИМ

Володимир СІДЕНКО 49

Додаток 1. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ 61

Додаток 2. УЗАГАЛЬНЕНА КАРТА РИЗИКІВ РЕАЛІЗАЦІЇ
СТРАТЕГІЇ І ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АР КРИМ 63

РОЗДІЛ 5. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ 67



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Це дослідження було представлено Центром Разумкова в рамках проекту “Об’єднуємося заради реформ (UNITER)”, що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні. Проведення цього дослідження стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст дослідження є винятковою відповідальністю Центру Разумкова та не обов’язково відбиває точку зору USAID, Pact або Уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

ЯКІСТЬ ЖИТТЯ КРИМЧАН – МЕТА СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ АР КРИМ: МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЇЇ ДОСЯГНЕННЯ

У Стратегії розвитку АР Крим на 2011-2020рр. проголошено: “Стратегічною метою розвитку АР Крим є досягнення стійкого зростання рівня та якості життя кримчан на основі збалансованої соціально-економічної системи інноваційного типу, що гарантує екологічну безпеку, динамічний розвиток економіки та реалізацію стратегічних інтересів України в Чорноморському регіоні”.

Заходи досягнення цієї мети виділено в окремий напрям Стратегії. А комплексною підсумковою метою розвитку регіону, досягнення якої забезпечується в результаті виконання всіх напрямів і завдань, названо – “створення середовища, комфортного та безпечного для проживання, умов для гармонійного розвитку людини”.

Таким чином, ідеться про забезпечення високого рівня якості життя кримчан. Відомо, що єдиного визначення цього поняття немає, як немає і єдиного підходу до його дослідження. Експерти Центру Разумкова, виконуючи проекти “Проблеми Криму в контексті регіональної і національної безпеки” та “Якість життя кримчан – пріоритет розвитку Криму”, виходили з двох головних засновків: перший – АР Крим як регіон України є невід’ємною частиною Чорноморського регіону, стан і майбутнє Автономії, якість життя її жителів безпосередньо залежать насамперед від забезпечення миру, безпеки і стабільності у згаданому регіоні. Другий – якість життя, за будь-яких визначень, містить суб’єктивну складову¹.

Тому на першому етапі дослідження в рамках обох проектів були проведені соціологічні та експертні опитування з метою з’ясування оцінок і бачення кримчанами та експертами головних внутрішніх і зовнішніх проблем АР Крим, шляхів їх розв’язання, обрисів майбутнього (бажаного) стану Криму та його місця в Україні та Чорноморському регіоні загалом. Окремі блоки питань стосувалися власне Стратегії розвитку АР Крим на 2011-2020рр. як документа, що визначав напрями, пріоритети та завдання на означений період часу.

Другий етап виконання обох проектів припав уже на час виконання Стратегії. Наразі документ виконується вже майже 10 місяців – час, недостатній для того, щоб робити однозначні висновки про результати вжитих заходів, але достатній, щоб відзначити наявність/відсутність певних змін на краще або на гірше.

А головне – це час, достатній для оцінки самого документа, його відповідності реальним умовам, що складаються з підходів до його реалізації, а відтак – реалістичності його виконання.

У межах другого етапу проекту “Якість життя кримчан – пріоритет розвитку Криму” зроблено аналіз статистичних показників, що характеризують рівень життя та ознаки його змін останнім часом. У поєднанні із суб’єктивними оцінками кримчан (отриманими як під час першого етапу виконання проекту, так і з наступних опитувань та під час проведення фокус-груп і консультативних зустрічей) це дало змогу визначити стартові умови досягнення головної мети Стратегії розвитку АРК. А також – спрогнозувати певні проблеми, з якими стикнуться виконавці Стратегії як у частині відносин із Центром, так і в частині суспільної підтримки заходів Стратегії, без якої ці заходи не можуть бути виконані у прийнятний, демократичний спосіб.

Порівняльний аналіз Стратегії і документів, прийнятих на її виконання, дозволив визначити відповідність заходів Плану реалізації першого етапу і Програми розвитку на 2011р. напрямам, пріоритетам і цілям, визначеним Стратегією, ступінь їх суперечливості/доповнюваності, а також – сформулювати пропозиції з коригування названих документів.

Завданням другого етапу проекту “Проблеми Криму в контексті регіональної і національної безпеки” була оцінка ризиків реалізації Стратегії розвитку АРК. Це завдання виконувалось одночасно із запровадженням елементів публічної політики (консультації, опитування, обговорення), які мають перетворитися на ефективні механізми формування та реалізації державної і регіональної політики.

До участі в заходах залучалися представники різних цільових груп (державні службовці, незалежні експерти, представники бізнес-спільноти і громадськості), завдяки чому вдалось як виявити їх бачення ризиків і головних проблем Автономії, так і започаткувати процес зближення позицій цільових груп стосовно оцінки реалістичності Стратегії.

Аналітична доповідь складається з п’яти розділів.

- У першому розділі** окреслюються фактично стартові умови досягнення стратегічної мети розвитку АРК – показники якості життя кримчан, станом на 2010р., та їх зміни впродовж січня-жовтня 2011р.
- У другому розділі** аналізується система управління соціально-економічними процесами в АРК, відносини Центр – Автономія, можливості та обмеження Автономії у виконанні Стратегії.
- У третьому розділі** розглядаються передумови побудови інноваційно-інвестиційної моделі економіки регіону, що передбачено Стратегією розвитку АРК.
- У четвертому розділі** аналізується повнота цілей Стратегії, завдання та очікувані результати виконання Плану і Програми, а також окреслюються головні ризики і проблеми, які можуть мати негативний вплив на реалізацію Стратегії розвитку АРК.
- У п’ятому розділі** наводяться узагальнені висновки і пропозиції, сформульовані на підставі результатів обох етапів виконання названих вище проектів².

¹ Не випадково в зарубіжній літературі поняття якості життя (*quality of life*) використовується як синонімічне поняттю суб’єктивного благополуччя (*subjective well-being*).

² Висновки і пропозиції публікуються також російською мовою як окремий додаток до цього журналу “Крым: безопасность и развитие”.

1. ЯКІСТЬ ЖИТТЯ КРИМЧАН: СТАН, ТЕНДЕНЦІЇ І ПРОБЛЕМИ

Безпосередньо заявлена стратегічна мета Стратегії розвитку АР Крим – “досягнення стійкого зростання рівня та якості життя кримчан” – розкривається в останньому, п'ятому напрямі її реалізації, названому “Створення середовища, сприятливого для життя”. Цей напрям передбачає вісім завдань, виконання яких мають забезпечити досягнення названої стратегічної мети¹.

Для здійснення моніторингу виконання зазначених завдань і своєчасного внесення можливих коректив доцільно, *по-перше*, окреслити стартові позиції, з яких почалося виконання Стратегії, тобто показники, які характеризують якість життя кримчан на кінець 2010р. *По-друге*, визначити зміни цих показників, які сталися упродовж січня-жовтня 2011р., та охарактеризувати їх відповідність заявленій у Стратегії меті розвитку регіону.

У цьому розділі на підставі наявних статистичних даних аналізуються показники якості життя кримчан і зміни, що сталися за час виконання Стратегії². Дані згруповані в чотири блоки: соціально-економічні показники, показники безпеки, соціокультурні та демографічні показники. Оскільки якість життя містить суб'єктивну складову, наводяться окремі оцінки кримчан і суб'єктивні показники задоволеності якістю життя та його окремими аспектами, отримані під час соціологічних опитувань, а також думки учасників фокус-груп, проведених у рамках виконання проекту в містах Армянську, Роздольному, Сімферополі, Судаку та Феодосії.

Водночас, не використовуються офіційні показники ВВП у розрахунку на душу населення та Індексу Джині – з причин, наведених у врізці “Якість життя: обмеження у використанні певних показників в Україні”, с.4.

1.1. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПОКАЗНИКИ ЯКОСТІ ЖИТТЯ: ЗАЙНЯТІСТЬ/БЕЗРОБІТТЯ, ОПЛАТА ПРАЦІ, ДОХОДИ ТА ВИДАТКИ, СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ, БІДНІСТЬ

У європейських країнах передумовою забезпечення високого рівня добробуту суспільства є насамперед *якісна* зайнятість (що охоплює і рівень оплати найманої праці), вільне підприємництво та раціональна система соціального захисту непрацездатних та/або обмежено працездатних членів суспільства. Відповідно, у структурі доходів населення країн ЄС переважну частку (до 70%) становить заробітна плата³. Саме заробітна плата, а не рента, забезпечує високу соціальну мобільність населення розвинутих ринкових країн і переважну чисельність такого потужного суспільного прошарку, яким є середній клас.

Зайнятість/безробіття

Першим пунктом створення середовища, сприятливого для життя, Стратегія передбачає “створення умов для продуктивної зайнятості працездатних громадян і розвиток підприємницьких ініціатив населення”. Аналіз статистичних даних свідчить, що рівень зайнятості в

АРК наразі є досить високим. Що стосується “продуктивної” зайнятості: якщо це поняття Стратегія трактує як зайнятість, що забезпечує гідний рівень життя, то наразі ця умова не забезпечена (і не може бути забезпечена в межах окремого регіону держави, яка дотримується політики дешевої робочої сили). Те саме стосується підприємницьких ініціатив населення – їх розвиток у регіоні стримується загальною політикою держави, спрямованою переважно на підтримку не малого та середнього підприємництва, а великого капіталу⁴.

Зайнятість. У 2010р. чисельність економічно активного населення працездатного віку в АРК складала в середньому 881,9 тис. осіб (або 72,9% всього населення відповідного віку, що на 0,9% перевищувало аналогічний загальноукраїнський показник – 72%). Однак, цей показник зменшився порівняно з 2009р., коли він становив 894,9 тис. осіб, або 73,1% населення відповідного віку.

Чисельність зайнятого населення працездатного віку у 2010р. становила в середньому 821,7 тис. осіб, що на 6 700 осіб менше, ніж у 2009р. У I півріччі 2011р. число зайнятих збільшилося і склало 832,2 тис. осіб, або на 1,5% більше, ніж за аналогічний період 2009р.

¹ Завдання: створення умов для продуктивної зайнятості працездатних громадян і розвиток підприємницьких ініціатив населення; оптимізацію системи соціального захисту малозабезпечених; модернізацію освітньої системи; створення умов для формування здорового населення; покращення екології довкілля; створення сприятливих умов для соціокультурного розвитку; розвиток житлово-комунальної сфери та покращення забезпечення населення АРК житлом; забезпечення контролю над якістю товарів і послуг, захисту прав споживачів на регіональному ринку.

² *Застереження:* можливості порівнянь та визначення змін обмежені різними часовими межами наявних даних за 2011р.: за деякими напрямками оприлюднені зведені дані за січень-вересень, за іншими – лише за січень-червень, невелика частина статистичних показників містить дані за січень-жовтень. Зокрема, 21 листопада оприлюднений звіт “Соціально-економічне становище Автономної Республіки Крим за січень-жовтень 2011р.”. – Головне управління статистики в АР Крим, <http://sf.ukrstat.gov.ua/socekron.htm>

³ Так, у 2010р. у структурі доходів населення Великої Британії частка зарплати становила в середньому 63%: від 56% в Уельсі до 70% у Лондоні. Див.: *Family Resources Survey, United Kingdom 2009-2010*. – Department for Work and Pensions, <http://research.dwp.gov.uk>

⁴ Одним із останніх за часом виразних прикладів цього є процес прийняття Податкового кодексу України, що супроводжувався “підприємницьким Майданом”, а також наслідки його прийняття для малого та середнього підприємництва. За твердженнями фахівців, запровадження Податкового кодексу зумовило, *по-перше*, перехід “у тінь” понад 30% малого бізнесу країни, *по-друге* – скорочення вже у II кварталі 2011р. числа зареєстрованих приватних підприємств у 2,5 рази. Див., відповідно: Налоговый кодекс уводит малый бизнес в тень. – Інформагентство *From.ua*, 14 октября 2011г., <http://www.from-ua.com>; Снежко Е., Дороховских О. Теневой налоговый кодекс. – Инвестгазета, 8 ноября 2011г., <http://www.investgazeta.net>



Слід відзначити, що рівень зайнятості населення АР Криму є вищим, ніж у цілому по Україні (діаграма “Рівень зайнятості населення працездатного віку в Україні та АР Крим”⁵). Зокрема, в І півріччі 2011р. з показником 67,8% зайнятого населення Крим посів четверте місце серед регіонів України (після Севастополя – 71%, Києва – 70,4%, і Дніпропетровської області – 70,1%).

Безробіття. У 2010р. в АРК спостерігалось зменшення числа безробітних працездатного віку на 9,5% (за методологією МОП). Середнє число безробітних у Криму складало 60,2 тис. осіб проти 66,5 тис. у 2009р. Це відповідає загальній тенденції по Україні, де також число безробітних зменшилося з 1,95 млн. до 1,78 млн. осіб (на 8,7 %).

У І півріччі 2011р. чисельність безробітних у Криму, порівняно з аналогічним періодом 2010р., зменшилася на 1 000 осіб (або на 1,6%) і складала 62,4 тис. осіб.

З 2009р. рівень безробіття у Криму є нижчим, ніж у цілому по Україні. Так, у І півріччі 2011р. він становив 7% населення працездатного віку – проти 8,9% в Україні (діаграма “Рівень безробіття населення працездатного віку в Україні та АР Крим”).

Зареєстроване безробіття. Рівень зареєстрованого безробіття є значно нижчим від обрахованого за методологією МОП. Станом на 1 листопада 2011р., число зареєстрованих безробітних становило 14,9 тис. осіб

ЯКІСТЬ ЖИТТЯ: ОБМЕЖЕННЯ У ВИКОРИСТАННІ ПЕВНИХ ПОКАЗНИКІВ В УКРАЇНІ

Як правило, для оцінки рівня життя використовуються насамперед показник ВВП у розрахунку на душу населення та показник рівня майнового розшарування суспільства (Індекс Джині).

Однак, для України ці показники є мало значимими. По-перше, через надвисокий рівень тінізації економіки (за різними оцінками, 40-50%); по-друге – і головне – через характер розподілу національного продукту, який є вкрай соціально несправедливим (у т.ч. й офіційна, відкрита частина ВВП – через марнотратство Уряду та різноманітні зловживання з бюджетними коштами⁶); по-третє – через масштабний і безконтрольний вплив коштів за межі України.

Так, у 2009р., за інформацією тодішньої Глави Уряду Ю.Тимошенка, вплив коштів з України до офшорних зон склав 115 млрд. грн. (або 57% доходу державного бюджету⁷). Крім того, бюджет щомісячно недоотримував 500-700 млн. грн. через мінімізацію сплати ПДВ⁸ (що за рік складає 6-8 млрд. грн., або близько \$1 млрд.).

За словами народного депутата С.Терехіна, “ВВП – це не показник якості [життя] звичайної людини, це показник того, як перерозподіляється між кимось національне багатство”. Депутат відзначив, що одночасно із зростанням ВВП зростає розшарування українського суспільства між найбіднішими та найбагатшими⁹.

Через вказані вище причини слід досить обережно використовувати Індекс Джині. В Україні переважна більшість активів перебуває в руках невеликої групи осіб (як правило, анонімних); існує широка практика т.зв. “контролю” певної особи або групи осіб над державними підприємствами, за якої видатки на утримання підприємства несе державний бюджет, а переважна частина його прибутків та інших фінансових потоків, пов’язаних із ним, – привласнюється тими, хто його “контролює”. Декларування майна і прибутків має переважно формальний характер; офіційно зареєстровано лише близько 10% прав власності на нерухоме майно, включно із земельними ділянками¹⁰. Достовірних відомостей про майно та активи громадян України за кордоном немає. Таким чином, офіційний Індекс Джині (27,4%) має досить умовний характер. А за експертними оцінками, майнове розшарування українського суспільства досягло рівня поляризації, продовжує поглиблюватися і становить від 1:40 до 1:60¹¹.

Виходячи з наведеного, можна стверджувати, що показник ВВП (ВНП) у розрахунку на душу населення стосовно України є сенс використовувати радше в порівняльних міжнародних оцінках та в порівнянні показників регіонального валового продукту (РВП) для отримання загального уявлення про співвідношення рівнів розвитку регіонів країни.

Показник ВВП у розрахунку на душу населення в порівняльних оцінках

Міжнародні порівняння¹²

Показник ВВП (або валового національного доходу – ВНД) на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ПКС) у доларах США використовується, наприклад, ПРООН як характеристика **гідного рівня життя**. У доповіді ПРООН “Реальне багатство народів: шляхи розвитку людини”, опублікованій у 2010р., за цим показником Україна посіла 90 місце серед 169 країн світу (маючи ВВП на душу населення \$6 535, або на 39% менше від середньосвітового показника – \$10 631).

Для порівняння: ВВП у розрахунку на душу населення становив: у Німеччині – \$35 308; Великій Британії – \$35 087; у Польщі – \$17 803; в Росії – \$15 258.

У Доповіді ПРООН “Сталий розвиток і рівність можливостей: краще майбутнє для всіх”, представлений у 2011р., замість показника ВВП використано ВНД (різниця між ВВП і ВНД складає, як правило 1-2%). За цим показником Україна посіла 100 місце серед 187 країн світу, маючи так само ВНД на душу населення на 39% менший від загальносвітового показника.

Доречно нагадати, що в 1990р. у відповідному рейтингу ПРООН Україна посідала 51 місце з показником ВВП на душу населення на 11% вищим від середньосвітового (Доповідь ПРООН 1993р.). Станом на 2009р., ВВП України становив лише 68% ВВП 1990р.

Міжрегіональні порівняння¹³

Для таких порівнянь використовується показник регіонального валового продукту (РВП) в розрахунку на душу населення у фактичних цінах. Так, РВП Криму у 2009р. становив 13 933 грн. (\$1 775), або 70,3% середньоукраїнського показника – 19 823 грн. (\$2 525). За цим показником Автономія посіла 13 місце серед регіонів України. Перші позиції: за Києвом – 61 088 грн. (\$7 684) і Дніпропетровською областю – 27 737 грн. (\$3 533).

⁵ Джерело: Тут і далі, якщо не зазначено інше, наводяться дані, оприлюднені на офіційному сайті Державної служби статистики України. – <http://www.ukrstat.gov.ua>

⁶ Так, О.Пасхвер наводить дані “Transparency International”, згідно з якими на державних закупівлях український бюджет втрачає €10 млрд. – 100 млрд. грн., або третину ... бюджету, який становить 330 млрд. грн. – Див.: Тигипко: У нас в опозиції одні сироти казанские собрались: Стенограма ток-шоу Шустер Life от 11 ноября 2011г., <http://www.segodnya.ua>

⁷ Загальний дохід державного бюджету у 2009р. складав 202 млрд. грн. Див.: Статистичний щорічник України 2009. – Київ, Держкомстат України, 2010р., с.55.

⁸ За рік з України до офшорних зон перевели 115 мільярдів гривень. – Інформагентство ТСН.ua, 14 листопада 2009р., tsn.ua

⁹ “По 10 відсотках найбідніших і найбагатших ми приблизно на рівні Сомалі. Скільки мільйонерів у минулому році з’явилося і скільки мільярдєрів офіційних?”. Див.: Зростаючий український ВВП забирають собі багаті – Терехін. – Інформагентство Голос.UA, 12 листопада 2011р., <http://www.golosua.com/ua>

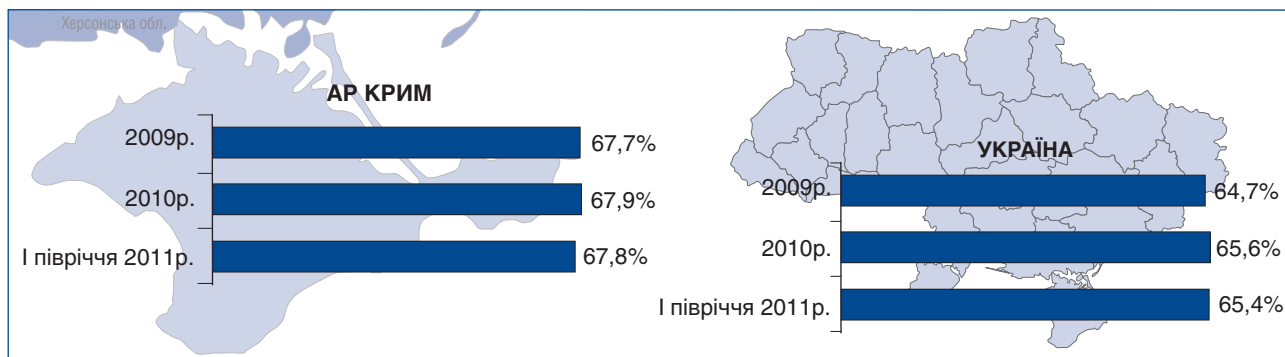
¹⁰ За інформацією экс-міністра економіки України В.Цушка. Докладно див.: Кадастрово-реєстраційна система в Україні: нинішній стан і перспективи розвитку. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2011, №6, с.2-27.

¹¹ Докладно див.: Заробітна плата в Україні: стан і перспективи реформування. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2005, №1, с.12.

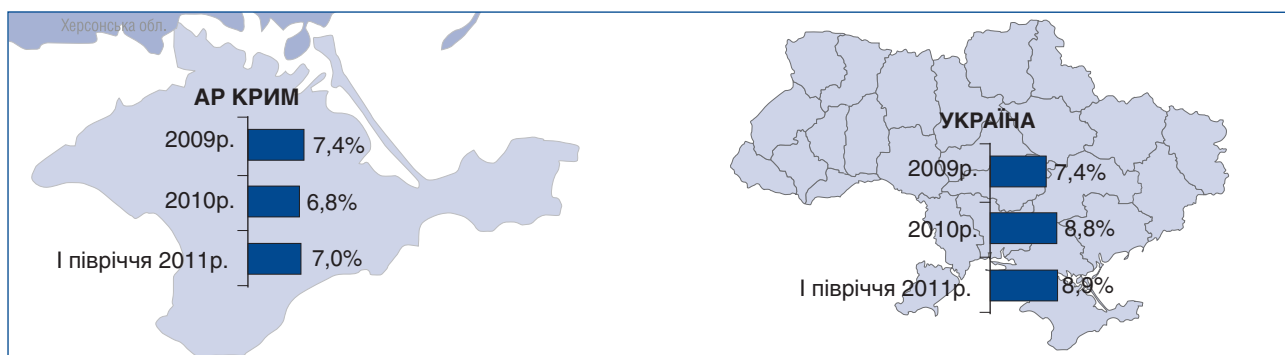
¹² Джерела: Ревенко А. Україна на старті у “двадцятку”. – Дзеркало тижня, 13 листопада 2010р.; Ревенко А. Україна у світових координатах людського розвитку. – Дзеркало тижня, 11 листопада 2011р., <http://zn.ua>. У першій із названих Доповідей ПРООН використовувалися дані за 2008р., у другій – за 2009р.

¹³ Джерело: Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу. – Статистичний щорічник України 2010, Київ, Держкомстат, 2011, с.49.

**Рівень зайнятості населення працездатного віку в Україні та АР Крим,
% усього населення працездатного віку**



**Рівень безробіття населення працездатного віку в Україні та АР Крим,
% усього населення працездатного віку**



(рівень зареєстрованого безробіття – 1,3% населення працездатного віку). З кожних 10 зареєстрованих безробітних п'ятеро – робітники, троє – службовці, решта – особи, які не мають професії та/або працювали на робочих місцях, що не потребують спеціальної підготовки.

За допомогою державної служби зайнятості впродовж січня-жовтня 2011р. були працевлаштовані

26,5 тис. осіб, або майже 43% осіб, які скористалися її послугами з початку року (у січні-жовтні 2010р. – 25,3 тис. осіб). Серед працевлаштованих майже 58% складають жінки, 47% – молодь віком до 35 років¹⁴.

Особливості зайнятості/безробіття в АР Крим. Безробіття в АРК має певні особливості, відзначені у врізці “Особливості безробіття в АР Крим: пропозиція і попит”¹⁵). Однією з них є *сезонність*, пов’язана

ОСОБЛИВОСТІ БЕЗРОБІТТЯ В АР КРИМ: ПРОПОЗИЦІЯ І ПОПИТ

Станом на початок 2011р., на обліку в Центру зайнятості АРК перебували близько 20 тис. безробітних. Водночас, наявна потреба у працівниках складала 2 767 вакансій, тобто понад сім осіб на одну вакансію.

Третина всіх наявних у центрах зайнятості вакансій зосереджена в Сімферополі і Ялті.

Найменша кількість вакансій – у Советському, Раздольненському, Первомайському районах та Армянську.

Гострий дефіцит вакансій спостерігався практично в усіх сферах діяльності. При цьому, **найбільше перевищення пропозиції робочої сили над попитом – у сфері торгівлі та послуг** (різниця між зареєстрованими безробітними і вакансіями – 4 511), а також у потребі:

- працівників найпростіших професій (домашні та побутові послуги, сільське господарство, будівництво, промисловість) (різниця – 3 962);
- робітників з обслуговування, експлуатації та контролю за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин (1 680);
- технічних службовців (1 310).

Натомість, попит на робочу силу перевищував пропозицію у медичній сфері, зокрема кількість вакансій у галузі медицини

(крім медичних сестер) складала 275, а зареєстроване число безробітних медиків – 65 осіб.

Така ситуація є наслідком неналежного рівня оплати праці медичних працівників. Середній розмір зарплати в системі охорони здоров'я та надання соціальної допомоги в АРК у 2010р. склав 1 768 грн., що на 11,2% менше, ніж середній розмір заробітної плати за всіма видами економічної діяльності.

Так само через низький рівень зарплати тривалий час залишаються “незапитаними” наявні в центрах зайнятості вакансії за іншими професіями, особливо в сільській місцевості Криму.

Є й інші чинники такого становища:

- нерегулярна та із значними затримками виплата зарплати;
- факти використання натуральних форм оплати праці;
- складна транспортна доступність до робочого місця.

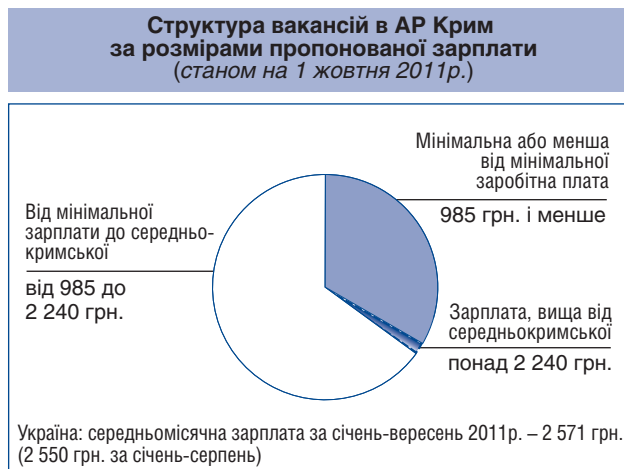
Станом на 1 листопада 2011р., як зазначалося вище, на обліку в Центрі зайнятості перебували 14,9 тис. осіб. Кількість вакансій на кінець жовтня складала 3 900. Тобто, навантаження на одну вакансію в середньому становило майже чотири особи. За категоріями робочих місць цей показник є найвищим для працівників сільського господарства та осіб без професії – дев'ять осіб на одну вакансію.

¹⁴ Див.: Соціально-економічне становище Автономної Республіки Крим за січень-жовтень 2011р. – Сайт Головного управління статистики в АР Крим, <http://sf.ukrstat.gov.ua/socekon.htm>

¹⁵ Джерела: Інформація Центру зайнятості АРК. – Сайт Центру зайнятості АРК, <http://www.dcz.gov.ua>; Соціально-економічне становище Автономної Республіки Крим за січень-жовтень 2011р. ...

із специфікою економіки Криму, де значним є курортно-рекреаційний сектор, який фактично активно працює впродовж кількох місяців на рік (травень-вересень)¹⁶.

Проте, слід вирізнити одну з особливостей, відзначену також фахівцями Центру зайнятості АР Крим. Вони стверджують, що **головна причина незаповненості наявних вакансій – низький рівень заробітної плати**. Так, станом на 1 жовтня 2011р., середній розмір зарплати на одну вакансію становив 1 456 грн. (\$182) – при тому, що середньомісячна зарплата у Криму в січні-вересні склала 2 239 грн. (\$282), а третина вакансій – пропонувалася із мінімальною (985 грн., \$123) або меншою зарплатою (діаграма “Структура вакансій в АР Крим за розмірами пропонованої зарплати”).



Такі спостереження збігаються з висновками про причини безробіття в Україні, зробленими фахівцями обласних і міських центрів зайнятості під час дослідження 2005р. “Заробітна плата в Україні: стан і перспективи реформування”. Головною причиною безробіття була названа саме занижена ціна праці в Україні (її назвали майже 77% експертів, а такий чинник, як “брак робочих місць, зумовлений трансформаційним спадом виробництва” – лише 43%)¹⁷.

Як видно, ситуація за шість років фактично не змінилася. Вона й не могла змінитися, оскільки держава наполегливо дотримується політики дешевої робочої сили, вважаючи останню конкурентною перевагою України. За такої державної політики змінити ситуацію самостійно жоден регіон країни не в змозі.

З іншого боку, слід відзначити позитивні зміни в частині зареєстрованого безробіття. Так, число зареєстрованих безробітних з початку року до 1 листопада зменшилося майже на чверть (з близько 20 тис. до майже 15 тис. осіб); навантаження на одну вакансію зменшилося з майже семи до майже чотирьох осіб; число працевлаштованих за допомогою Центру зайнятості впродовж січня-жовтня 2011р. збільшилося, порівняно з аналогічним періодом 2010р., на 1 200 осіб.

Оплата праці

Оплата праці в АР Крим залишається нижчою, ніж в Україні в цілому. За результатами першого етапу виконання проекту, відзначалося, що середньомісячна зарплата в АРК у 2010р. складала 89% середнього рівня по Україні та 58% – зарплати в Києві.

За підсумками січня-вересня 2011р., середньомісячна зарплата в АРК склала 2 239 грн. (\$282), що становило 87,1% середнього рівня по Україні (2 571 грн., \$323) та 57,4% – зарплати в Києві (3 903 грн., \$490). **Отже, в цій сфері змін не сталося, регіональні диспропорції в оплаті праці є наразі навіть дещо більш виразними, ніж у 2010р.**

Купівельна спроможність середньої заробітної плати в АРК. Певним показником, що свідчить про купівельну спроможність заробітної плати, є її співвідношення з прожитковим мінімумом (ПМ). У вересні 2011р. середня номінальна зарплата штатних працівників в АР Крим склала 2 418 грн. (близько \$305), або 2,5 прожиткового мінімуму працездатної особи¹⁸. Цей показник – нижчий від середньоукраїнського (2 737 грн., \$342), за ним Крим посів 10 позицію серед регіонів України¹⁹.

Найвища номінальна середня зарплата – в добувній промисловості (3 653 грн. – \$462, або 3,8 ПМ)²⁰, **найнижча** – в рибальстві (860 грн. – \$109, або 0,9 ПМ). Отже, диференціація оплати праці за галузями складає 4,2 (добувна промисловість/рибальство).

Однак, для з’ясування реальної купівельної спроможності зарплати слід використовувати показник нетто-зарплати (т.зв. “чистої” зарплати), яку працівник отримує після відрахувань, передбачених законодавством України (врізка “Купівельна спроможність номінальної середньої зарплати в АРК”). **Якщо обрахувати зарплату-нетто і співвіднести її з фактичним прожитковим мінімумом, то з’ясується, наприклад, що штатний працівник, який отримує середню зарплату, не може утримувати хоча б одну дитину навіть на рівні прожиткового мінімуму.**

За офіційними даними, індекс реальної зарплати у вересні 2011р. склав 108,3%, порівняно з вереснем 2010р. Але, зважаючи на наведене, немає підстав говорити, що це справило відчутний вплив на добробут жителів Криму.

Заборгованість з оплати праці. Ситуація з низьким рівнем заробітної плати обтяжується практикою її невивлат. Так, станом на 1 жовтня 2011р., заборгованість з оплати праці в АРК склала понад 59 млн. грн. (5% загальноукраїнської заборгованості²¹; сьоме місце серед регіонів України). Це на 0,7% більше, ніж на 1 вересня 2011р. 50,4% загальної суми заборгованості припадає на економічно активні підприємства. Своєчасно не отримали зарплату 5 400 працівників цих підприємств, що складає 1,4% загального числа зайнятих в економіці. При цьому, кожному з них не сплачено в середньому 5 557 грн. (\$695), що у 2,3 разу перевищує середню заробітну плату у вересні 2011р.

Найбільші суми заборгованості – у сфері промисловості (21 млн. грн.), а також операцій з нерухомістю,

¹⁶ Виразним підтвердженням сезонності ринку праці в Криму є дані Головного управління статистики в АРК про зареєстроване безробіття. Так, зокрема у 2010р. найбільше число зареєстрованих безробітних припало на зимові місяці (в лютому – 17 382 осіб), а влітку воно істотно зменшилось і в серпні становило лише 10 012 осіб.

¹⁷ Докладно див.: Безробіття в Україні: опитування експертів. – Національна безпека і оборона, 2005, №1, с.53-55.

¹⁸ Прожитковий мінімум на вересень 2011р. складав 960 грн. (\$121, або \$4 на добу – поріг бідності за міжнародними стандартами для європейських країн).

¹⁹ Тут і далі, якщо не вказане інше, – крім Києва та Севастополя.

²⁰ Відносно високими є зарплати також у фінансовій діяльності (3 557 – \$450, або 3,7 ПМ) і сфері транспорту і зв’язку (3 473 – \$439, або 3,6 ПМ). До низьких слід віднести зарплати у сфері торгівлі та ремонту побутових товарів (1 812 – \$229, або 1,9 ПМ), будівництві (1 847 грн. – \$234, або 1,9 ПМ).

²¹ Середньооблікова чисельність штатних працівників за січень-червень 2011р. – майже 390 тис. осіб, або 3,2% загальноукраїнської.



КУПІВЕЛЬНА СПРОМОЖНІСТЬ НОМІНАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ЗАРПЛАТИ В АРК

Отже, середня номінальна зарплата у вересні 2011р. склала 2 418 грн. *Вирахування:* податок на дохід 15% (349,6 грн.); внески до фондів соціального страхування – 87,1 грн.

Підсумок – 1 981 грн., або 2,1 прожиткового мінімуму.

При цьому слід врахувати наступні особливості прожиткового мінімуму в Україні.

1. Навіть на офіційному рівні він має два значення: *перше* – офіційний прожитковий мінімум, що встановлюється щорічними законами про Державний бюджет для визначення мінімальної заробітної плати; як зазначалося вище, у вересні 2011р. цей прожитковий мінімум для працездатної особи становив 960 грн.

Друге – фактичний прожитковий мінімум, що розраховується Міністерством соціальної політики “для спостереження за динамікою життя в Україні”. За цими розрахунками, прожитковий мінімум для працездатної особи у вересні 2011р. склав 1 116 грн.

Таким чином, штатний працівник, який одержує *середню* заробітну плату-нетто в сумі 1 981 грн., понад половини її (56%) витрачає на утримання себе самого та фактично не може утримувати хоча б одну дитину (фактичний прожитковий мінімум для якої становить від 946 грн. (віком до 6 років) до 1 200 грн. (віком від 6 до 18 років). Тим часом, залишок зарплати після витрат на утримання самого працівника складає лише 865 грн.

2. **Прожитковий мінімум (як офіційний, так і фактичний) є вкрай заниженим.** Він ґрунтується на т.зв. “мінімальному споживчому кошику”, склад якого був визначений у 2000р., виходячи з нормативів радше фізіологічного виживання особи, без урахування її соціально-культурних потреб, і з того часу не переглядався; вартісна величина цього “кошика” – власне прожитковий мінімум – встановлюється на наступний рік, виходячи з цін попереднього року та офіційного прогнозного показника інфляції (як свідчить практика, занижуваного)²². Іншими словами, **прожитковий мінімум в Україні є нормативом, що забезпечує фізіологічне виживання особи та не передбачає потреб людського розвитку.**

оренди, інжинірингу та надання послуг підприємцям (23,3 млн. грн.). З точки зору регіонів, лідирують Сімферополь (майже 20 млн. грн.), Феодосія (10,7 млн.) і Керч (10,5 млн. грн.). **Не мають заборгованості з виплати зарплати підприємства Армянська та Чорноморського району Криму.**

Загалом, за січень-вересень 2011р. сума заборгованості знизилася на 16,6% (порівняно із станом на 1 січня 2011р.). При цьому, варто відзначити, що скорочення заборгованості відбулося насамперед на економічно активних підприємствах недержавної форми власності (на 5,2 млн. грн., або на 28%). Натомість державні та комунальні підприємства Криму збільшили заборгованість на 14% (1,4 млн. грн.) та на 40% (1,35 млн. грн.), відповідно. Це свідчить про неналежний рівень контролю з боку відповідних органів АРК над діяльністю державних і комунальних підприємств регіону.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що головною проблемою для кримчан, як і для переважної більшості українських громадян - найманих працівників є занижена ціна праці в Україні, що є похідною від державної політики дешевої робочої сили як конкурентної переваги національної економіки. Заробітна плата в Україні фактично втратила свою відтворювальну і стимулюючу функції та перетворилася на чинник безробіття та/або відпливу трудових резервів за межі країни²³.

Не випадково в усіх загальнонаціональних і регіональних соціологічних опитуваннях з приводу життєвих проблем громадян перші позиції незмінно посідають взаємопов'язані і взаємозумовлені проблеми: “*високі ціни на основні товари масового споживання*” та “*низькі зарплати та пенсії*”. Ці проблеми відзначають переважна більшість опитаних, що свідчить про низький рівень життя в Україні загалом та в її регіонах зокрема.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА²⁴

За результатами соціологічного дослідження (лютий-березень 2011р.), як головні проблеми “*високі ціни на основні товари масового споживання*” назвали майже 74% громадян України, 61% кримчан (найбільшою проблемою це є для кримчан найстаршої вікової групи, 60 і більше років, – 66%); “*низькі зарплати та пенсії*” – 72% громадян, 61% кримчан (у т.ч. 67% – старшої вікової групи).

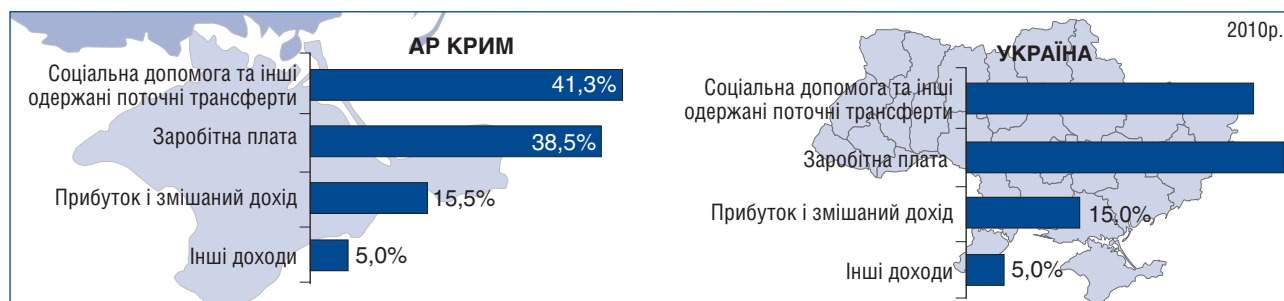
З цими даними корелюють оцінки кримчанами (за п'ятибальною шкалою) якості їх життя у сферах: матеріального рівня життя в цілому – 2,8 бала; рівня доходу – 2,5; пенсійної системи – 2,4 бала.

Однак, ці проблеми потребують вирішення на загальнодержавному рівні. Силами і в межах окремого регіону вирішити їх неможливо. Необхідною є принципова зміна державної політики дешевої робочої сили на політику встановлення адекватної оплати праці.

Структура доходів кримських домогосподарств (сімей)

Через занижену ціну праці структура доходів населення України відрізняється від згаданої вище структури доходів населення європейських країн. Упродовж останніх років в Україні частка заробітної плати становить менше половини доходу і є не набагато більшою від частки соціальних виплат. **У Криму ця особливість виражена ще більш явно.** Так, у 2010р. відносно більшу частину (42%) доходів українців складала заробітна плата, натомість у Криму – соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти (41,3%) (діаграма “*Структура доходів населення України та АР Крим*”).

Структура доходів населення України та АР Крим



²² Докладно див.: Заробітна плата в Україні: на шляху до економічного зростання і добробуту. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2010, №7, с.51-60.

²³ Заробітна плата в Україні: на шляху до економічного зростання і добробуту..., с.51-60.

²⁴ Тут і далі, якщо не зазначене інше, використовуються дані загальнокримських і загальнонаціональних соціологічних опитувань, проведених у лютому-березні 2011р. Докладно див.: Якість життя, головні проблеми кримчан, шляхи розвитку Криму очима громадян. – Національна безпека і оборона, 2011, №4-5, с.75-108.

Така різниця може бути пояснена:

- *по-перше*, нижчим рівнем оплати праці у Криму, що зумовлює більшу, порівняно з Україною в цілому, частку сімей, які мають право на різного роду субсидії (врізка “Субсидії сім’ям в АРК: 2011р.”²⁵);

СУБСИДІЇ СІМ’ЯМ В АРК: 2011р.

За січень-вересень 2011р. субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг та електроенергії призначені 29,6 тис. сімей (понад 92% сімей, які звернулися за допомогою). Загальна сума призначених субсидій склала понад 2,4 млн. грн. (\$300 тис.). Середній розмір субсидії на одну сім’ю склав у вересні 104 грн. (\$13).

Крім того, з початку року 10,2 тис. сімей отримували субсидії (у грошовій формі) для відшкодування витрат на придбання скрапленого газу та ін. палива на загальну суму майже 4,7 млн. грн. (\$587,5 тис.); середня сума цього виду субсидій на одну сім’ю склала у вересні 519 грн. (\$65).

Довідково: Програмою розвитку АРК на 2011р. передбачено забезпечити ефективний соціальний захист, зокрема таких груп населення Криму:

- 87,6 тис. ветеранів війни;
- 1 075 учасників оборони та вивільнення Криму, 400 партизанів і підпільників;
- 72 тис. громадян, які потребують пільг у соціальному обслуговуванні та соціальних послугах;
- 10,8 тис. інвалідів з дитинства, дітей-інвалідів;
- 129 тис. родин з дітьми;
- 3 400 малозабезпечених родин;

40 тис. родин шляхом надання субсидій для відшкодування видатків на житлово-комунальні послуги, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого грубого побутового палива.

Таким чином, соціальну допомогу мають отримати близько 10% населення та 23% сімей АРК, не враховуючи окремо згаданих у Програмі “незможних і незахищених верств населення”.

- *по-друге*, дещо вищим рівнем народжуваності (коефіцієнт народжуваності у Криму у розрахунку на 1 000 осіб наявного населення у 2010р. становив 11,8 проти загальноукраїнського показника 10,8)²⁶, що зумовлює більшу кількість сімей, які отримують допомогу при народженні дітей;
- *по-третє*, більшими можливостями отримання тінювих заробітків під час курортного сезону, які офіційно не декларуються (за даними опитування, проведеного під час першого етапу дослідження, 21% кримчан постійно (4%) або сезонно (17%) займаються обслуговуванням відпочиваючих: причому, сезонно – від 8% жителів сільськогосподарських районів АРК до 32% жителів курортних районів)²⁷.

Структура доходів кримчан (як і населення України загалом) свідчить про те, що знижену

²⁵ Джерело: Соціально-економічне становище Автономної Республіки Крим за січень-жовтень 2011р. ... Загальна кількість сімей в АРК, станом на 2010р., – 736,2 тис.

²⁶ За цим показником у 2010р. АР Крим поділила з Івано-Франківською областю п’яте місце серед регіонів України.

²⁷ Докладно див.: Якість життя, головні проблеми кримчан, шляхи розвитку Криму очима громадян..., с.91.

²⁸ Обстеження проводиться Держкомстатом України в усіх регіонах країни та містах Києві і Севастополі.

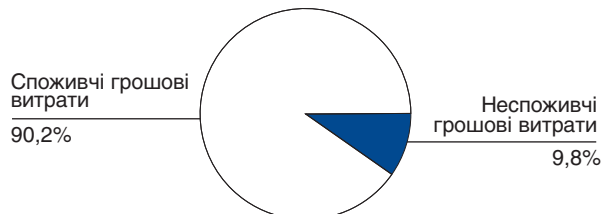
²⁹ Джерело: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2010р. – Статистичний збірник, Київ, Держкомстат України, 2011р., с.116-118.

ціну праці влада намагається компенсувати збільшенням як різного роду соціальних пільг (виплат, субсидій), так і категорій пільговиків. Це приносило їй певні політичні дивіденди, але жодним чином не сприяло розв’язанню проблеми низького рівня життя переважної більшості населення, оскільки головним джерелом доходів сім’ї, яка має у своєму складі працездатних осіб, має бути адекватно оплачувана праця.

Структура грошових витрат кримських сімей

За результатами вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, у 2010р. середньостатистична кримська сім’я спрямовувала на споживчі витрати 90,2% всіх грошових витрат, а саме: на продовольчі товари – 52,8%; непродовольчі товари – 23,5%; на послуги – 15,4%²⁸. Більш детально структура витрат наведена на діаграмі “Структура грошових витрат середньостатистичної кримської сім’ї”²⁹.

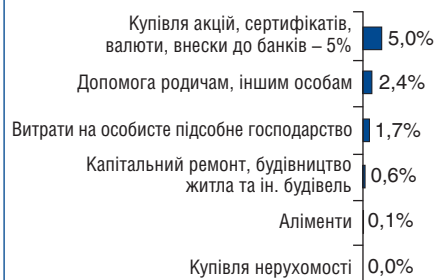
Структура грошових витрат середньостатистичної кримської сім’ї



Споживчі грошові витрати



Неспоживчі грошові витрати



Подібна структура витрат свідчить про неналежний рівень доходів кримчан, обмеженість їх можливостей заощаджувати кошти та/або вкладати їх у певні активи. Загалом, переважна більшість кримського суспільства (як і всіх інших регіонів України) не може розглядатись як інвестор у регіональну (національну) економіку та, відповідно – у виконання заходів Стратегії розвитку АР Крим.

Бідність

Одним із головних соціально-економічних показників якості життя є наявність, рівень та інші характеристики бідності. Власне, відносна та/або суб'єктивна бідність існує в будь-якій з найбільш розвинутих країн³⁰. Однак, є показники, за допомогою яких бідність можна описати досить об'єктивно.

Для України – це, насамперед, число (частка) громадян, які змушені жити (виживати) на межі або навіть за межею національного прожиткового мінімуму, як зазначалося заниженого, фактично, фізіологічного мінімуму. За результатами вибіркового опитування домогосподарств, у 2010р. 23% кримських сімей мали середньодушові грошові доходи, нижчі від прожиткового мінімуму (у 2009р. частка таких сімей становила лише 13,5%³¹). Ця цифра збігається з результатами загальнокримського опитування, зробленого Центром Разумкова на початку 2011р. 21% опитаних повідомили, що їх родини *“ледве зводять кінці з кінцями, грошей не вистачає навіть на необхідні продукти”*. Доречно зауважити, що лише 5% респондентів відзначили варіант відповіді *“живемо забезпечено, але зробити деякі покупки (автомобіль, квартира тощо) ми поки що не в змозі”*³².

Відмінною рисою бідності в Україні є бідність працюючих – явище, фактично не притаманне жодній з розвинутих країн. Натомість в Україні останніми роками відзначається навіть бідність працюючих високої кваліфікації, осіб, які мають вищу освіту³³.

За даними Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України імені М.В.Птухи (далі – Інститут демографії), який здійснює моніторинг бідності в Україні, у 2010р. ситуація дещо покращилася, в т.ч. в регіональному аспекті (врізка *“Результати моніторингу бідності в Україні: 2010р.”*³⁴).

Узагальнюючи наведене, можна відзначити, що, *по-перше*, стартові соціально-економічні умови досягнення мети Стратегії розвитку АРК є дуже складними (насамперед, у частині оплати праці та доходів кримчан), *по-друге*, змінити ці умови Автономія винятково власними силами не в змозі, оскільки політика оплати праці формується на рівні держави та полягає на цей час в утриманні низької ціни праці як конкурентної переваги національної економіки.



РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ БІДНОСТІ В УКРАЇНІ: 2010р.

Інформаційною базою для проведення моніторингу показників бідності є вибіркове обстеження умов життя домогосподарств України, яке щоквартально здійснює Державна служба статистики України та її регіональні підрозділи. Держкомстат щокварталу забезпечує учасників моніторингу – Міністерство соціальної політики України та Інститут демографії інформацією для моніторингу рівня життя населення та інформаційною базою для розрахунків показників.

Інститут демографії здійснює багатовимірну оцінку бідності із застосуванням різних критеріїв та підходів: суб'єктивної оцінки, бідності за умовами життя, за абсолютним критерієм прожиткового мінімуму, межі бідності за міжнародним критерієм з урахуванням паритету купівельної спроможності тощо.

Динаміка основних показників бідності за період їх моніторингу (1999-2010рр.) свідчить про незначне покращення ситуації останніми роками, як в Україні в цілому, так і в усіх її регіонах.

За даними Інституту демографії, рівень бідності в Україні у 2010р. знизився на 2,3% – з 26,4% до 24,1%, а рівень злиденності – на 2,2% (з 13% до 11,2%). Показник глибини бідності за останній рік знизився на 1,4% і становив 20,9%. Питома вага злидених серед бідного населення знизилася на 2,5% і становила 46,6%.

Аналіз свідчить, що **суттєве покращення ситуації з бідністю відбулося серед домогосподарств без дітей** – рівень бідності знизився на 3,9%, а в домогосподарствах з дітьми – лише на 0,7%.

Серед домогосподарств з дітьми покращення відчули лише домогосподарства з однією дитиною (зменшення рівня бідності на 1,3%) та складні домогосподарства з подвійним демо економічним навантаженням (відповідно на 1,4%). **У решті домогосподарств з дітьми спостерігається зростання рівня бідності.** Особливо відчутним воно є в багатодітних родинах (з трьома та більше дітьми) – на 4,6%.

У більшості регіонів України у 2010р. проявлялися тенденції, характерні для ситуації з бідністю в Україні в цілому.

Так, рівень бідності в АР Крим знизився на 0,4% і склав 25,4% (проти 25,8% у 2009р.). Такий показник рівня бідності в Криму є дещо гіршим за середньоукраїнський показник (24,1%). Водночас, суттєво погіршився показник глибини бідності, він збільшився на 5,8% і склав 22,4% (у 2009р. – 16,6%). Така динаміка цього показника є однією з найгірших серед регіонів країни, лише в Черкаській області збільшення глибини бідності відбувалося ще більшими темпами (+6,9%). Це засвідчує, що темпи зростання доходів бідних домогосподарств у Криму протягом року зростали меншими темпами, ніж зростала межа бідності.

³⁰ За визначенням, бідність – це неможливість унаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу.

³¹ Опитування проведене в жовтні 2010р. Див.: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2010р..., с.14.

³² Докладно див.: Якість життя, головні проблеми кримчан, шляхи розвитку Криму очима громадян..., с.88. Водночас, за даними Головного управління статистики в АР Крим, станом на 2010р., лише 14% кримських сімей мали автомобілі.

³³ Докладно див.: Заробітна плата в Україні: на шляху до економічного зростання і добробуту..., с.57-59.

³⁴ Терміни, що використовуються в тексті: *рівень бідності* – питома вага сімей (домогосподарств), у яких рівень споживання (доходів) на одну особу є нижчим від визначеної межі бідності; *межа бідності* – рівень доходу, нижче від якого є неможливим задоволення основних потреб; *крайня форма бідності (злиденність)* – бідність, яка порівняно із стандартами цивілізації асоціюється з межею виживання; *глибина бідності* – відхилення величини доходів або витрат бідних від визначеної межі бідності. *Складні домогосподарства з подвійним демо економічним навантаженням* – сім'ї, які мають у своєму складі і дітей, і пенсіонерів.

1.2. БЕЗПЕКА ЖИТТЄВОГО СЕРЕДОВИЩА

До показників безпеки життєвого середовища можна віднести насамперед: показники безпеки довкілля (включно з доступністю чистої питної води); громадської безпеки (зокрема, рівень злочинності); безпеки руху на автошляхах; стану житлового фонду.

Стан довкілля

Стан довкілля має для АР Крим особливе значення. Крім того, що він великою мірою визначає стан здоров'я населення, для Автономії стан довкілля є чинником її конкурентоспроможності – оскільки головним напрямом розвитку обрано розвиток рекреаційно-туристичного комплексу. В цьому секторі АР Крим доведеться конкурувати з визнаними рекреаційно-туристичними центрами Чорноморсько-Середземноморського регіону, в т.ч. з країнами, де діють жорсткі норми і правила екологічної безпеки (зокрема, європейські стандарти якості моторного палива “Євро-4”, “Євро-5”, які мінімізують шкідливі викиди³⁵).

Однак, на цей час екологічну ситуацію у Криму не можна вважати задовільною.

Забруднення повітряного басейну. За офіційними даними, станом на початок 2011р., коефіцієнт забруднення повітряного басейну АР Крим (у розрахунок т/км^2) є більш ніж удвічі нижчим від середнього показника по Україні: 5,4 проти 11,1 т/км^2 , відповідно (і в 11 разів нижчим, ніж у Донецькій області (60) та в 61 раз нижчим, ніж у Києві (331,6)). Але водночас, за цим показником Крим посідає лише 10 місце серед регіонів України, ділячи його з Одеською областю. Більш чистими є, наприклад, повітряні басейни сусідніх з АРК Миколаївської і Херсонської областей (3,4 та 2,6 т/км^2 , відповідно)³⁶.

Водночас, фахівці вважають, що за сумарними річними викидами шкідливих речовин в атмосферу Крим можна порівняти з такими промисловими областями України, як Запорізька та Харківська (докладно див. візку “Основны́е эколо́го-гигиенические проблемы́ Кры́ма”).

Забруднення повітряного басейну в АРК походить від двох типів джерел – рухомих (автотранспорт) і стаціонарних (насамперед, застарілих підприємств, що не мають відповідної системи очищення викидів).

Стаціонарні джерела шкідливих викидів. За даними Головного управління статистики АР Крим, у 2010р. обсяги шкідливих речовин, що потрапили до атмосфери Криму зі стаціонарних джерел, склали 32,3 тис. т, що на 6,1 тис. т (на 22,7%) більше, ніж у 2009р. Таким чином, на кожного жителя Криму припадає 16,5 кг викидів шкідливих речовин із стаціонарних джерел.

Із загальної кількості викиди метану та оксиду азоту, що належать до парникових газів, склали 2,9 та 0,7 тис. т, відповідно. Обсяг викидів діоксиду вуглецю становив 1,4 млн. т.

Найбільші обсяги викидів шкідливих речовин відзначені в Армянську – 12,1 тис. т (37,3% загального обсягу), Краснопереконську – 7,9 тис. т (24,3%), Сімферополі – 2,1 тис. т (6,6%). Порівняно з 2009р., обсяги викидів у цих містах збільшилися, відповідно, на 65,1% та 13,6%; натомість у Сімферополі – зменшилися на 5,4%.

За даними регіонального моніторингу, у 2010р. виявлено 186 стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин. Перші позиції в цьому переліку посідають хімічні заводи, сільгоспдприємства, переробна промисловість і ЖКГ. Вони викидають

³⁵ Насамперед, сірчаних сполук. Докладно див.: Нафтопереробна галузь України: стан, проблеми і шляхи розвитку. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2006, №3, с.32-34.

³⁶ Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря за регіонами. – Статистичний щорічник України 2010, Київ, Держкомстат України, 2011, с.513.

ОСНОВНЫЕ ЭКОЛОГО-ГИГИЕНИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КРЫМА



Сергей ШИБАНОВ,
Крымский государственный
медицинский университет
им. С.И.Георгиевского
(Симферополь)

Основными факторами, влияющими на здоровье населения, являются социально-экономические, генетические, медицинские (уровень и качество медицинской помощи) и экологические (загрязнение среды обитания)¹. Последние, по данным ВОЗ, формируют до 25% патологии населения, а в отдельных странах и регионах на фоне значительного техногенного изменения окружающей среды – до 40-60%².

Крымский полуостров является преимущественно аграрным регионом и курортной зоной Украины. В городах Крыма сосредоточена в основном легкая и пищевая промышленность, в приморских зонах – судостроение и рыбоперерабатывающая промышленность, рекреационное хозяйство. Химическая промышленность получила развитие в Симферополе, Армянске и Краснопереконске. Наличие в Крыму различных отраслей промышленности, особенно химической, использование в сельском хозяйстве различных пестицидов, минеральных удобрений обуславливает загрязнение окружающей среды, отрицательно сказывается на здоровье населения. По суммарному годовому выбросу вредных веществ в атмосферу Крым сопоставим с такими промышленными областями Украины, как Запорожская и Харьковская, при этом лидирующее положение занимают Керчь, Симферополь и Армянско-Краснопереконский регион³.

Анализ качества окружающей среды в городах и районах Крыма (уровни загрязнения атмосферного воздуха, питьевой воды, воды водоемов, почвы, накопления и хранения пестицидов, пестицидная нагрузка и др.) проведен по материалам Республиканского комитета по экологии и природным ресурсам, Крымской республиканской СЭС, Госкомгидромета и других ведомств за 1996-2010гг. Материалы по динамике показателей здоровья населения Крыма за этот же период получены в информационном отделе Министерства здравоохранения АР Крым.

Экологическое состояние регионов Крыма

Несмотря на проводимые природоохранные мероприятия, в целом экологическая ситуация в АР Крым остается неблагоприятной.

К основным региональным проблемам Крыма следует отнести:

- ухудшение качества гидроминеральных ресурсов (Сакский, Ленинский районы, города Евпатория, Феодосия, акватория озера Сиваш);
- загрязнение поверхностных водных объектов суши (реки Салгир, Чурук-Су);
- загрязнение прибрежной зоны моря (Керченская, Камыш-Бурунская бухты, Керченский пролив, зона курортного водопользования Ялты, Каркинитский залив);
- нарушение структуры земель при разработке месторождений полезных ископаемых открытым способом (Сакский, Ленинский, Бахчисарайский, Симферопольский, Красногвардейский районы);

¹ WHO. Evaluation and Use of Epidemiological Evidence for Environment Health Risk Assessment. – Copenhagen, 2000.

² Гичев Ю.П. Экологическая обусловленность основных заболеваний и сокращения продолжительности жизни. – Новосибирск, 2002, с.10.

³ Подробно см.: Шибанов С.Э. Методология охраны окружающей среды Крыма от деградации вследствие антропогенного загрязнения. – Таврический медико-биологический вестник, 2001, №4, с.17-20.



- **усиливающееся воздействие автотранспорта на атмосферу городов Крыма;**
- **ухудшение качества сельскохозяйственных угодий,** связанное с увеличением удельного веса засоленных (Ленинский район), переувлажненных (Красноперекоский, Джанкойский, Нижнегорский районы) и эродированных (Сакский, Первомайский районы) земель⁴.

Анализ основных показателей здоровья жителей Крыма (демографические данные, показатели заболеваемости, физического развития и инвалидизации населения) **выявляет неблагоприятные тенденции его ухудшения по всем показателям.** Демографические данные свидетельствуют о нарастании в Крыму процесса депопуляции – преобладания показателей смертности над рождаемостью и отрицательном движении населения. Смертность детей до 1 года, показатели мертворожденности и перинатальной смертности превышают среднеукраинский уровень и выше, чем во многих промышленных областях Украины. Среди причин смертности у взрослых преобладают болезни системы кровообращения и злокачественные новообразования. **Экологически обусловленным является рост хромосомной патологии среди населения Крыма (увеличение частоты врожденных аномалий, их разнообразие), причем имеется прямая корреляционная связь развития генетически обусловленных заболеваний с уровнем загрязнения атмосферы и водоемов⁵.**

Наибольшее загрязнение атмосферного воздуха в Крыму отмечается в промышленных центрах и городах-курортах. При этом в Керчи и Армянско-Красноперекоском регионе основным источником выбросов в атмосферу являются промышленные предприятия, а в городах Ялте, Симферополе и Евпатории 80-90% выбросов вредных веществ в атмосферу приходится на долю автотранспорта.

По объемам выбросов от автотранспорта города Крыма распределяются таким образом: Симферополь – 22,5% объема выбросов в Крыму, Керчь – 9,9%, Ялта – 8,5%, Красноперекоск – 8,1%, Армянск – 5,2%, Евпатория – 4,9%⁶.

Высокие уровни загрязнения атмосферы в некоторых регионах Крыма, в т.ч. в курортных зонах, не только отрицательно сказываются на состоянии здоровья населения и рекреантов, но и служат источником загрязнения других объектов окружающей среды – поверхностных водоемов, почвы, продуктов питания и курортных ресурсов⁷.

Большое загрязняющее воздействие, в первую очередь на водные ресурсы, оказывают:

- **крупные животноводческие комплексы, отходы которых практически не утилизируются;**
- **недостаточно очищенные сточные воды населенных пунктов, многих промышленных предприятий, сбрасываемые в реки и в воды Черного и Азовского морей;**
- **смываемые с полей в те же акватории воды, содержащие высокую концентрацию ядохимикатов и удобрений, что негативно сказывается на биокомплексах морских акваторий⁸.**

В связи с химическим и микробным загрязнением поверхностных и подземных вод, накоплением высокотоксичных отходов **наиболее неблагоприятная экологическая ситуация сложилась в Симферопольском, Джанкойском, Бахчисарайском, Сакском и Белогорском районах Крыма.** В Джанкойском районе накоплено 21,7% общекрымского количества запрещенных и непригодных пестицидов, в Бахчисарайском – 20,4%, в Симферопольском – 24,1%, в Сакском – 6,7%.

Загрязнение почвы тяжелыми металлами отмечается в Армянско-Красноперекоском промхимврае. Многие районы Крыма (Черноморский, Джанкойский, Сакский и др.) отличаются высокой минерализацией (3-4г/л) подземных источников⁹.

Территория Крымского полуострова по степени загрязнения

По степени загрязненности территорию полуострова можно условно разделить на пять типов: чистые, умеренно загрязненные, загрязненные, сильно загрязненные, чрезмерно загрязненные зоны с районами экологической катастрофы¹⁰.

Условно чистые и умеренно загрязненные территории расположены в пределах гряды Крымских гор, возле Крымского государственного заповедника, в отдельных местах предгорий с ограниченным притоком туристов и отдыхающих. Здесь наименьшая плотность населения, хорошо сохранились природные

ландшафты с характерной фауной и флорой. Загрязненность воздуха, воды и почвы пылью, сернистым газом, окисью азота, оксидом углерода и пестицидами в условно чистых территориях колеблется от 0 до 1 нормы (по ПДК), а в умеренно загрязненных территориях – до 2-2,5 нормы на почве и до 5 норм в воздухе и воде¹¹.

Загрязненные территории расположены в центре полуострова в пределах Центральной возвышенной равнины и на Тарханкутском плато. Это области интенсивного поливного земледелия. Основное загрязнение почвы здесь обусловлено широким использованием агрохимикатов (до 5 норм). Воздух и грунтовые воды на загрязненных территориях полуострова содержат пыль, различные тяжелые металлы и органические соединения (10-20 норм)¹².

Сильно и чрезмерно загрязненные территории соответствуют размещению крупных промышленных центров (Симферополь, Севастополь, Керчь, Феодосия, Армянско-Красноперекоский промышленный узел). В этих регионах Крыма ярко выражено антропогенное воздействие на окружающую среду, местами загрязнение здесь достигает 25 норм по воздуху, 25-40 норм по воде и в сотни раз превышает ПДК по тяжелым металлам в почве. Основными источниками загрязнения этих территорий являются автомобильный транспорт, химические предприятия, ТЭЦ и котельные. Наиболее часто превышение гигиенических нормативов ксенобиотиков в воздухе отмечено по окислам азота и серы, оксиду углерода и пыли, в воде водоемов – по нефтепродуктам, нитратам и фенолу, а загрязнение пестицидами почв – одно из самых высоких на Украине. **Загрязнением охвачены и уникальные курортно-рекреационные ресурсы Крыма: лечебные грязи, минеральные и прибрежные морские воды¹³.**

Выводы

1. С учетом изложенного, экологическую ситуацию в Крыму можно оценить как напряженную, характеризующуюся ухудшением состояния отдельных компонентов окружающей среды, однако еще не принявшим необратимого характера. На фоне экологической ситуации в регионе в целом существует ряд внутрикрымских проблем, связанных с особенностями техногенного воздействия на окружающую среду в пределах административных районов и крупных городов.

2. Наиболее неблагоприятное эколого-гигиеническое состояние среды отмечается в Армянско-Красноперекоском, Симферопольском, Бахчисарайском, Джанкойском, Сакском и Белогорском районах Крыма. Морские акватории курортов Крыма и другие курортные ресурсы (минеральные воды, лечебные грязи) часто имеют значительное химическое и микробное загрязнение.

Ввиду изложенного, первоочередные природоохранные мероприятия и их финансирование необходимо сосредоточить в данных городах и районах Крыма.

3. В связи с отсутствием единого координационного и информационного центра по изучению эколого-гигиенических проблем Крыма и его курортно-рекреационного потенциала, в настоящее время назрела настоятельная необходимость создания такого центра при Министерстве курортов Крыма или Республиканского Комитета по охране природы (Рескомприроды).

⁴ Подробно см.: Шибанов С.Э. Основные экологические проблемы различных регионов Крыма. – Таврический медико-биологический вестник, 2006, т.9, с.126-128.

⁵ Подробно см.: Шибанов С.Э. Влияние экологической ситуации на состояние здоровья населения Крыма. – Таврический медико-биологический вестник, 1998, №1-2, с.7-11.

⁶ Подробно см.: Шибанов С.Э. Актуальные проблемы охраны атмосферного воздуха курортных регионов Крыма. – Актуальні питання гігієни та екологічної безпеки України, Київ, 2007, с.87-89.

⁷ Пивоваров Ю.П. Современное воззрение на роль экологических факторов в формировании общесоматических, инфекционных и стоматологических заболеваний у населения. Див.: Гігієнічні проблеми півдня України. – Одеса, 2003, с.5.

⁸ Супрычев А.В. География. – Симферополь, 2004, с.79.

⁹ Шибанов С.Э. Основные экологические проблемы различных регионов Крыма. – Таврический медико-биологический вестник, 2006, т.9, с.126-128.

¹⁰ Тарасенко В.С. Экологическая обстановка в Крыму. – Вестник физиотерапии и курортологии, 1997, №2, с.41-44.

¹¹ Шибанов С.Э. Основные экологические проблемы различных регионов Крыма. – Таврический медико-биологический вестник, 2006, т.9, с.126-128.

¹² Там же.

¹³ Там же.

в атмосферне повітря чадний і вуглекислий гази, оксид азоту, пил, сполуки фтору, сірки, хлору тощо.

Найбільша питома вага викидів припадає на приватне акціонерне товариство “Кримський титан” в Армянську (37,3%) і публічне акціонерне товариство “Кримський содовий завод” у Красноперекопську (32,1%)³⁷ (врізка “Підприємства “великої хімії” і перспективи покращення екологічної ситуації у Криму”³⁸).

ПІДПРИЄМСТВА “ВЕЛИКОЇ ХІМІЇ” І ПЕРСПЕКТИВИ ПОКРАЩЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ У КРИМУ

Понад 60% шкідливих викидів у повітряний басейн Криму припадає на два підприємства – “Кримський титан” і “Кримський содовий завод”, які належать відомому в Україні мільярдеру Д.Фірташу. Обидва підприємства побудовані більш ніж 40 років тому, відповідно – устатковані морально та фізично застарілим обладнанням і використовують застарілі, екологічно шкідливі технології. Зокрема, на головному промисловому майданчику “Кримського титану” нараховується 290 стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин. **Начальник управління ресурсами Реском-природи АР Крим О.Лесов визнав, що Красноперекопський район “великої хімії” перебуває у передкризовій екологічній ситуації.**

Водночас, за його словами, практично всі заходи, передбачені цільовою програмою до 2015р. з усунення або зменшення забруднення атмосферного повітря об’єктами “великої хімії” передбачено реалізувати за рахунок їх коштів. О.Лесов стверджує: “Всі ці кошти підкріплені їх печатками, їх гарантійними листами”.

Проте, названі підприємства попередили, що впровадження найближчих п’яти років вони не запроваджуватимуть нових технологій, а обмежаться лише утриманням обсягів викидів у межах 2009р. О.Лесов констатує: “Там потрібно кардинально міняти технології, робити маловідходні або зовсім безвідходні. Але на цю п’ятиріччю вони запроваджувати технології не зобов’язуються, тільки не розширяться”.

Відмовляючись від запровадження нових технологій представники підприємств апелюють до своєї значимості як містоутворюючих і бюджетоутворюючих підприємств, а також повідомляють про мільйонні витрати на заходи з охорони довкілля.

Тим часом, **кримські екологи давно наполягають на конверсії цих підприємств, стверджуючи, що їх конкурентоспроможність тримається винятково на дешевій робочій силі та мізерній платі за природокористування та забруднення довкілля.**

На додаток, слід відзначити, що за всіх обіцянок “не розширяться”, на території “Кримського титану” будується комплекс з виробництва сірчаної кислоти потужністю понад 1,8 млн. т/добу. Щоправда, керівники майбутнього підприємства запевняють, що воно буде використовувати нові технології та оснащене найновішим обладнанням, у т.ч. очисним.

Що стосується користі від підприємств для міст, де вони розташовані (крім надання низькоякісної зайнятості), то виразними є думки їх жителів, висловлені під час проведення фокус-групи в Армянську.

“Имея на территории городского совета огромное градообразующее предприятие “Титан”, – весь город работает на него. Что имеет бюджет? Только подоходный налог. А что имел город раньше? Полное содержание города было за счет завода. И для него это – как слону дробина”.

– “Это предприятие республиканского значения. Частное акционерное общество.

– Все отчисления в бюджет идут в АРК.

– Я хотел бы обратить внимание владельцев акционерной компании. Раз в год в день города они выделяют 200 тыс. грн. Это хорошо, в этом году они фейерверки бухнули. Но раз в год! Раньше предприятие делало капитальный ремонт больницы, капитальный ремонт центра культуры и досуга, ремонт базы отдыха при заводе на берегу Киркинитского залива в районе Раздольного. Была перспектива замены кровли с плоской на шатровую. Эксплуатация кровли одной и другой – десятки лет разница! Наш уровень не позволяет нам выйти на переговоры с акционерами. Раньше это было закрытое, сейчас – частное предприятие. Я думаю, что даже руководитель завода не общается с акционерами, поскольку есть холдинг”.

“А вы заметили, у нас идет реконструкция на “Титане”, и все забито приезжими. А сколько работает сегодня на подряде армянских, можете сказать?

– Пара человек. Это все от нестабильности так получилось.

– Да нет, туда не попасть, потому что генеральный подрядчик – “Титан-Украина”, кто там выиграл тендер – мы можем только догадываться. И они субподрядчиков набирают из собственных соображений”.

“Приезжали из какого-то института. Останавливали на улице: у вас такой завод вредный, вам доплачивают деньги за то, что вы дышите этими отходами? Мы даже про это не знали.

– Сейчас другая проблема: людей, работающих во вредных цехах, лишают этой вредности”.

“С экологией в городе проблемы. В черте города есть загазованность. Контроля как такового нет. Житель не получает ничего за вредные условия, за то, что дышит этим газом. Выбросы есть, контроль город не ведет...”

Рухомі джерела шкідливих викидів. Значні обсяги складають шкідливі викиди автотранспорту, насамперед – у великих містах (так, в Ялті, Сімферополі та Євпаторії на їх частку припадає до 70-80% шкідливих обсягів), кількість шкідливих викидів зростає в курортний сезон, за рахунок автотуристів³⁹ (докладно див. також врізку “Основные эколого-гигиенические проблемы Крыма”, с.10-11).

Загальні рівні забруднення за районами Криму наведено на карті “Зони АР Крим за рівнем забруднення шкідливими викидами”⁴⁰.

Забруднення водних об’єктів. На території Криму в досить значній кількості наявні водні об’єкти (врізка “Водні об’єкти АР Крим”⁴¹). Однак, Крим належить до регіонів із складними умовами водопостачання. За рахунок власних ресурсів задовольняється лише близько 30% потреби. При цьому, на 100 підземних водозаборах спостерігається перевищення допустимого рівня мінералізації у 3-4 рази, що є чинником ризиків захворювань (Роздольненський, Сакський, Чорноморський та ін. райони). В багатьох районах Криму спостерігається значне забруднення підземних вод азотистими сполуками (в т.ч. нітрами)⁴².

Головною причиною забруднення водних об’єктів Криму є скидання у поверхневі водойми стічних вод, обсяг яких складає понад 500 млн. м³/рік. 95% цього обсягу припадає на стічні води ЖКГ (водовідведення та каналізація).

ВОДНІ ОБ’ЄКТИ АР КРИМ

- Майже 1 660 рік і водотоків загальною протяжністю близько 6 000 км;
- 1 907 ставків, з яких 1 957 – на території Криму і 50 – у Севастопольському районі; загальна площа водного дзеркала складає майже 1,3 га, а повна ємність – 211,1 млн. м³;
- 315 озер, з яких 14 – належать до категорії лікувальних (найбільш відомі – Сакське, Бакальське, Сасик-Сиваш, Кизил-Яр, Чокракське);
- запаси підземних вод складають понад 300 млн. м³.

Запаси води у водосховищах

(станом на липень 2011р.)

Запаси води складали 75% повного обсягу. У наливних водосховищах – 72%, у сховищах природного стоку – 78%. Цієї кількості води досить для потреб Автономії у 2011р.

Запаси води у водосховищах природного стоку, призначених для постачання питної води, склали (млн. м³):

- Ялта: Счастливенське – майже 9,6 (81%), Загорське – 24,9 (89%)
- Алушта: Ізобільненське – майже 12 (90%), Кутузівське – майже 1 (88%)
- Севастополь: Чорноріченське – майже 40 (62%)
- Сімферополь: Аянське – 3,2 (83%); Партизанське – 28,4 (83%), Сімферопольське – 31 (86%)

Запаси в наливних водосховищах:

- Керч: Станційне – 19,7 (82%)
- Феодосія: Феодосійське – 12,5 (81%), Фронтоне – 216,4 (76%)
- Леніно: Ленінське – 3,7 (82%)
- Щелкіно: Самарлінське – 6,9 (86%)
- Сімферополь: Міжгірне – 30,4 (61%)

³⁷ Див.: В Криму скоро будет нечем дышать. – Интернет-ресурс ECOS, 24 марта 2011г., <http://ecocollaps.ru>

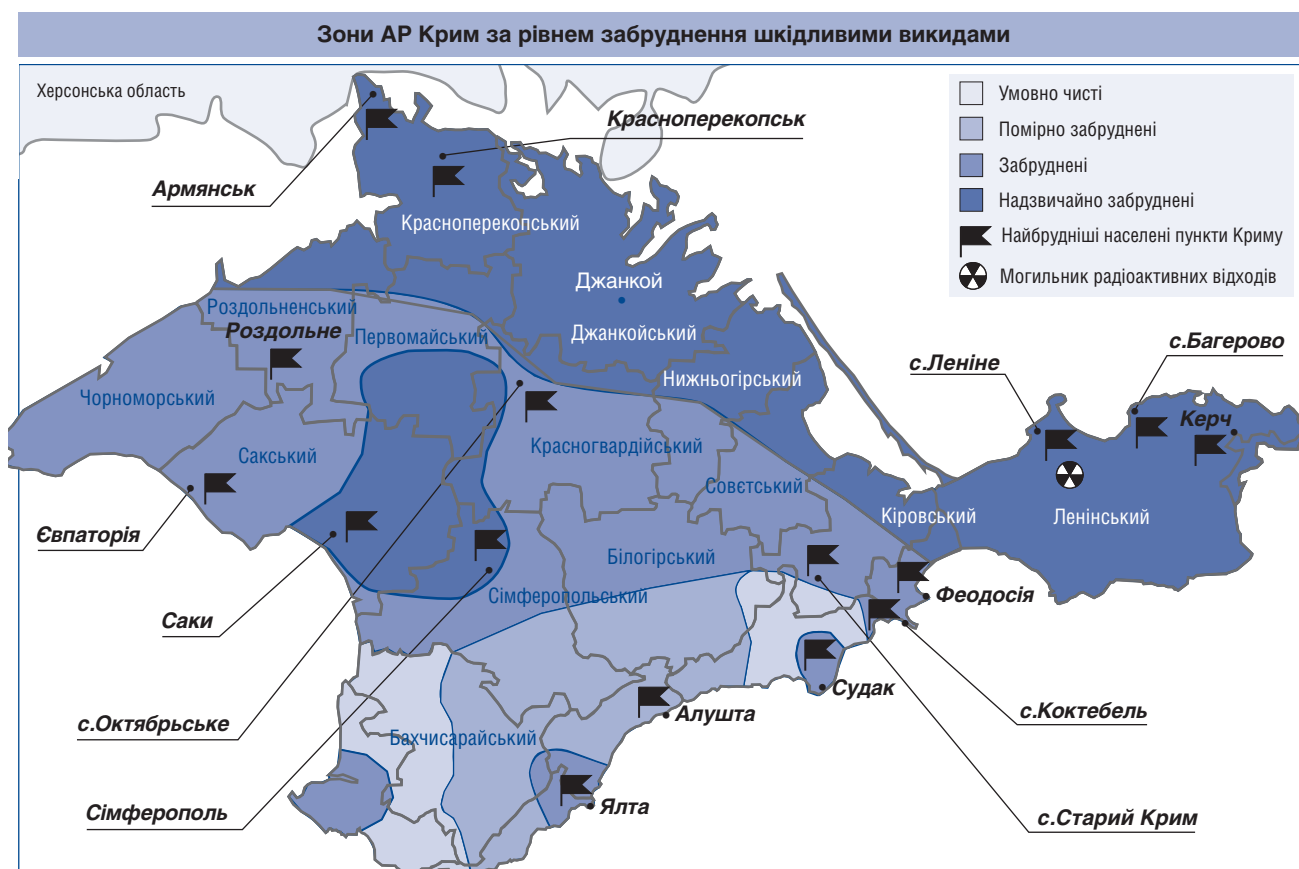
³⁸ Джерело: Госпрограмма экологической безопасности в Крыму не затронет “большую химию” Д.Фирташа. – Новый Регион – Крым, 28 февраля 2011г., <http://nr2.com.ua>

³⁹ См.: Шибанов С. Основные экологические проблемы Крыма. – Интернет-ресурс Publishing house Education and Science s.r.o, http://www.rusnauka.com/SND/Ecologia/2_shibanov%20s.e..doc.htm

⁴⁰ Джерело: Україна. Техногенне навантаження на природне середовище. – Топографічні карти, 11 квітня 2011р., <http://only-maps.ru/ekologicheskie-karty/tehnogenne-navantazhennya-na-prirodne-seredovishhe-2.html>

⁴¹ Джерело: Санітарно-екологічне станіє по поверхностних об’єктах Криму. – Республіканський комітет АР Крим по інформації, 18 люля 2011г., ...

⁴² Шибанов С. Основные экологические проблемы Крыма.



З початку 2011р. Рескомприроди АРК нарахував 120 млн. грн. збитків, завданих забрудненням довкілля скиданням каналізаційних стоків водоканалами, однак стягнуто лише 1,5 млн. грн. (оскільки головні забруднювачі – підприємства ЖКГ, а вони є неплатоспроможними)⁴³.

Дуже серйозне становище склалося в багатьох прибережних містах і селищах. Так, у 2010р. було зривано курортний сезон в Малореченському – санітарна служба кілька разів закривала пляжі, оскільки каналізаційні стоки йшли прямо в море. **Критичною є ситуація в містах Судак, Феодосія, Керч, Армянськ, Старий Крим, Саки, Сімферополь**⁴⁴.

Наразі кошти на нові очисні споруди виділяються. Державна цільова екологічна програма передбачає також реконструкцію і будівництво очисних споруд у Рибачому, Привітному (Велика Алушта), Керчі, Саках, Судак, Ялті, Чорноморському⁴⁵.

У лютому 2011р. каналізацією зацікавилися правоохоронні органи: Президент України доручив СБУ та МВС перевірити ситуацію, пов'язану з викидами стічних вод на побережжя Чорного моря і великих рік. При цьому, він заявив, що 90% очисних споруд перебувають в аварійному стані, а також запропонував підвищити відповідальність за забруднення довкілля і змінити корпус санітарних лікарів, які працюють у населених пунктах чорноморського узбережжя, через їх корумпованість⁴⁶.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Роздольне: "Проблема Роздольного – це водоснабження. Сьогодні ми подавали круглодобово воду. Решаємо цю проблему, подаємо її за 8 км, навіть за 11 в поселок Роздольное. В поселке есть вода, но она не пригодна для питья. Сегодня в первый раз круглодобово работала скважина и работала всю ночь, в дальнейшем то все будет продолжаться. Необходимо замена старых водопроводных труб. Мы сейчас сделали проект, просчитали смету и вступаем в крымскую программу, для того чтобы они нам помогли в этом плане, потому что такие деньги, 600 тыс. мы не в состоянии найти в бюджете ни поселковом, ни в районном".

Судак: "Какие мероприятия, инвестиционные проекты могли бы быть реализованы у вас и стать полезными для Судака?"

– Вода это первое, это база всего...

Феодосія: "Если завод "Море" заработает, мы не в состоянии его водой обеспечить."

– Он должен заработать по этой Стратегии.

– А воды не будет там!"

"Ни одна из этих отраслей не будет существовать без ЖКХ."

Это все отсталая мысль. Коммунальное хозяйство очень наукоемкая, энергоемкая, инженероемкая отрасль. Без нее мы сейчас задыхаемся, а если что-то хотим развивать, реконструировать, то мы не в состоянии это обеспечить."

– Реконструкция наверно это предполагает.

– Нет, не предполагает. Это нужно выделять отдельно и отдавать этому приоритет. Потому что мы сегодня загрязняем Черное море не только себе, но и нашим соседям. Сегодня мы не можем попить воды нормальной. Мы теряем 62% воды, это миллиарды гривен. Конечно, их не хватит ни на что. Жемчужина!

А как эта жемчужина без воды и канализации?"

Сімферополь: "Давайте предположим, что кто-то взял и взорвал плотину Каховского водохранилища. Что будет с Крымом? Я могу сказать вам. Есть крымская статистика 53-го года: 17 хлебных магазинов в сельской зоне, 6 автомобилей "Газ", урожайность – 6 центнеров с гектара. Т.е. сеют больше, чем получают. Вот, что такое Крым без воды".

⁴³ См.: Ахметова А. "Макевский" зампред Рескомприроды Крыма берет по 1 000 грн. за консультацию. – Информгентство "Новый регион", 11 ноября 2011г., www.nr2ru/crimea

⁴⁴ Слід зауважити, що у ЗМІ час від часу поширюється інформація про наявність поблизу значної частини узбережжя Криму затоплених під час Другої світової війни контейнерів з хімічними боеприпасами, що можуть становити небезпеку. Непокій та обставина, що офіційні дані стосовно цієї ситуації є засекреченими. Так, Програма пошуку та знешкодження залишків хімічної зброї, затоплених у виключній (морській) економічній зоні України, схвалена Постановою Кабінету Міністрів України №1415 від 25 листопада 1996р., досі має гриф "не для друку".

⁴⁵ Програма затверджена Постановою КМУ №539 від 25 травня 2011р. (набула чинності 3 червня 2011р.).

⁴⁶ В.Янукович: "Там коррупция, вони роками не застосовують ті правила та закони, які в Україні діють". См.: Президент Украины поручил силовым структурам разобраться с ситуацией сброса сточных вод в Одесской области. – Интернет-ресурс "Новостник", 3 марта 2011г., <http://novostnik.com.ua>. У липні 2011р. була затримана заступник головного державного санітарного лікаря АР Крим, звинувачена в тому, що дозволила одному з підприємств скидати забруднені стічні води до моря в районі Феодосії. Шкода, завдана довкіллю, оцінюється в 14,8 млн. грн. Див.: В Криму задержана заместитель главного санврача. – Проект мониторинга Ренета Webground, 22 июля 2011г. <http://webground.su>



Споживання свіжої води. Загалом, у 2010р. в АРК обсяг споживання свіжої води становив 764 млн. м³, або 390 м³ на одного постійного жителя Криму, що є вищим показником, ніж у середньому по Україні (214 м³), але – не враховуючи близько 6 млн. туристів і рекреантів, які побували у Криму впродовж року. А якщо порівняти показник АРК із Запорізькою областю, співвідносною з Кримом за чисельністю населення (1,8 млн. осіб), то показник Автономії виявиться набагато нижчим: у Запорізькій області було спожито 1 099 млн. м³ свіжої води, або 610 м³ на одного жителя⁴⁷.

Тверді побутові відходи (ТПВ). На цей час у Криму налічується 28 офіційно зареєстрованих полігонів для ТПВ, на яких накопичено понад 18 млн. т (понад 45 млн. м³) побутових і мало небезпечних відходів. Більшість з цих полігонів вичерпали свої санітарно-технічні та територіальні можливості⁴⁸. Тим часом, щорічно в АРК потребують утилізації понад 2 млн. м³ твердих побутових відходів і їх обсяг постійно зростає.

Особливо складним є становище з утилізацією побутових відходів у містах Сімферополі, Ялті, Алушті, Керчі, Старому Криму, селищах Коктебель, Океанське, Леніно, Багерово. Сміттєзвалища в селах є фактично неконтрольованими, за деякими оцінками, площа сільських звалищ перевищує 350 га⁴⁹.

Проблемою залишається збір і вивезення сміття на полігони. Зокрема, в Ялті прийнято рішення про те, що вивезення сміття будуть оплачувати самі жителі (окремо від квартплати та оплати комунальних послуг), що обійдеться кожному жителю міста в 95-100 грн./рік⁵⁰.

Водночас, за словами начальника управління ресурсами Рескомприроди АР Крим О.Лесова, узгоджено відведення кількох ділянок під сміттєпереробні комплекси. Так, планується, що комплекс у с.Кольцово (Сакський район) прийматиме відходи не лише із Сак, але й Євпаторії; у с.Тургенєво Білогірського району – із Сімферополя та Ялти. Нові полігони ТПВ планується відкрити в Судаку, Севастополі, Красноперекопську, Чорноморському, а старі – рекультивувати. Планується також створити реєстр територій, забруднених різного роду відходами. Так, передбачається рекультивувати землі Сакського хімічного заводу, що збанкрутував, і передати їх місцевій районній державній адміністрації⁵¹.

Скорочення площ зелених зон у населених пунктах на навколо них. Зелені зони та ліси є важливим рекреаційним ресурсом Криму. Однак, площі

3 висловлювань учасників фокус-груп

Армянськ: “Завод по переработке твердых бытовых отходов. Один завод в Симферополе. На наш район тоже не мешало бы. Я раньше очень часто ездил в Симферополь. Снег растаял – на поле сплошной мусор лежит: пакеты, стаканчики, бутылки. Это все засеивается. А что будет через несколько десятков лет?”

“Я читал здесь, что составляется реестр объектов для захоронения отходов, свалки, прочее. Мы уже третий год не можем произвести захоронение своих отходов, потому что деньги не выделяются. Считать мы считаем, каждый год передаем перечень объектов, сколько у нас по Крыму свалок, а реализовать ничего не можем – денег не выделяют”.

їх скорочуються приблизно на 7% щорічно (станом на 2001р.) через відведення лісових (паркових) ділянок, скверів тощо під забудову⁵². Так, у Севастополі на місці насаджень занесених до Червоної книги України сосен Станкевича передбачається зведення багатоповерхового будинку⁵³. У Сімферополі скорочується площа Гагаринського парку, яка в 1985р. становила 43,5 га, а на цей час – 36,1 га. Причому, як правило, інформація про зелені зони, ділянки яких виділяються під забудову, є закритою⁵⁴. В Алушті під приватну забудову виділено ділянки в парку ім.Годлевського та Піонерському парку⁵⁵.

Рівень лісистості Криму є невисоким – близько 11% (299,3 тис. га), проти 15% в Україні і за європейського нормативу 19%. Проте, ліси Криму багаті на реліктову та ендемічну рослинність. Тим більш важливим є захист лісів та розширення їх площ. Великою проблемою для Криму є незаконна вирубка цінних та/або занесених до Червоної книги України дерев, зокрема, ялівцю. Так, повідомляється, що в Бахчисарайському районі ці дерева зникли зовсім, на черзі – Севастопольські ліси. Щороку втрачаються сотні дерев з числа занесених до Червоної книги віком 50 до 800 років⁵⁶. Особливою проблемою є стан лісозахисних полос, яких налічується 23,8 тис. га, але лише 3 400 га мають власників. Решта 20,4 тис. га перебувають у землях запасу, з них лише 34% закріплені за користувачами, інші – вже потребують реанімації⁵⁷.

Підсумовуючи наведене, можна констатувати, що нинішня екологічна ситуація в АР Крим не є відповідною як забезпеченню високої якості життя кримчан, так і пріоритетному напрямку розвитку Автономії, визначеному Стратегією – формування конкурентоспроможного санаторно-курортного і туристичного комплексу. Не сприятимуть реалізації цього пріоритету і плани розширення екологічно небезпечних (навіть за сучасних технологій) промислових підприємств.

⁴⁷ Розраховано за: Споживання свіжої води за регіонами. Див. Статистичний щорічник України 2010, с.509.

⁴⁸ Шибанов С. Основные экологические проблемы Крыма.

⁴⁹ Див.: Улучшение экологической безопасности бассейна Черного моря в АР Крым...: Проектное предложение для программы ENBI BLACK SEA – Joint Operation Programme “BLACK SEA 2007-2013”. – Институт содействия исследованию проблем региональной безопасности, с.4.

⁵⁰ Начальник міського управління з питань ЖКГ М.Герон повідомив: “Місто більше не може брати на себе витрати з утилізації відходів”. За попередніми розрахунками, збирання та вивезення 1 м³ сміття обходиться приблизно у 31,8 грн. Див.: В Ялте подорожає вивоз мусору. – Первая Крымская информационно-аналитическая газета, 18 февраля 2011г., <http://1k.com.ua/362/details/3/16>

⁵¹ См.: Грачева М. Экологические язвы полуострова собираются подлечить. – Первая Крымская информационно-аналитическая газета, 4 марта 2011г., <http://1k.com.ua>

⁵² Див.: Солдатова С. Экономическая оценка рекреационных ресурсов как основа рационального природопользования. – Сайт “Все о туризме – туристическая библиотека”, http://tourlib.net/stati_tourism/soldatova.htm

⁵³ Севастопольці воюють проти уничтожения деревьев. – Утренний город, 18 сентября 2011г., <http://www.ugorod.crimea.ua>

⁵⁴ См.: Куда пропал гектар Гагаринского парка? – Информагентство “Контекст-Крым”, 8 апреля 2011г., <http://context.crimea.ua/digest>

⁵⁵ Ермолин А. Не дадим жульню застроить парк! – Крымская правда, 18 ноября 2011г., <http://www.kp.crimea.ua>

⁵⁶ За матеріалами Держекоінспекції Севастополя. Див.: Можжевелник многострадальный. – Интернет-ресурс “Слава Севастополя”, 19 марта 2010г., <http://slava.sebastopol.ua>

⁵⁷ Горная Е. Что нам даровано природой. – Сайт FIJET, http://www.fijet.com.ua/darovano_prirodoy.html



Громадська безпека та безпека особи

Криміногенна ситуація. За офіційними статистичними даними, рівень злочинності в АР Крим є вищим, ніж середній по Україні. Так, у 2010р. коефіцієнт зареєстрованих злочинів (кількість злочинів у розрахунку на 100 тис. населення) по Україні становив 1 102, а по АРК – 1 705 (таблиця “Кількість і коефіцієнт зареєстрованих злочинів в АР Крим та Україні”⁵⁸). Водночас, коефіцієнт злочинів проти особи є нижчим від середнього українського показника (у 2010р. – 8,1 проти 8,7 по Україні).

Кількість* і коефіцієнт зареєстрованих злочинів в АР Крим та в Україні**

	АР Крим		Україна	
	Кількість, тис.	Коефіцієнт	Кількість, тис.	Коефіцієнт
1995	1 549	34,4	1 246	641,9
2000	1 452	30,2	1 147	567,8
2005	1 198	23,8	1 044	491,8
2007	1 055	20,8	878	408,2
2008	1 011	19,9	843	390,2
2009	1 169	23,0	954	439,5
2010	1 705	33,5	1 102	505,4
2011*** (9 міс.)	1 060	20,8		н/д

* У 1995р. – органами внутрішніх справ, включаючи УМВС на транспорті, з 2000р. – включаючи податкову міліцію.

** У розрахунку на 100 тис. населення.

*** Попередні дані.

Останніми роками (2009-2010р.) спостерігається збільшення кількості злочинів. За цим показником, у 2010р. Автономія фактично повернулася до ситуації середини 1990-х років: зареєстровано 33 486 злочинів проти 34 396 у 1995р.

Дані за три квартали 2011р. свідчать, що зазначена тенденція зберігається. Упродовж січня-вересня зареєстровано 20,8 тис. злочинів, що на 16,3% більше, ніж за аналогічний період 2010р.⁵⁹ Із загальної кількості кримінальних злочинів 38% складають тяжкі та особливо тяжкі. 73,5% – крадіжки, грабежі, розбійні напади, вимагання та шахрайство стосовно всіх форм власності. Порівняно з січнем-вереснем 2010р., кількість вимагань збільшилася у 3,3 разу, хабарництва – на 32%, крадіжок і розкрадань колективного та особистого майна – на 23%. Що стосується безпосередньо злочинів проти особи, то, зокрема, кількість грабежів зросла на 30%, убивств – на 20%.

Число потерпілих від злочинних дій зросло на 19,2% і складо 22,8 тис. осіб (або 1,2% населення Автономії)⁶⁰.

За словами начальника Головного управління МВС України в АР Крим С.Резнікова, “Злочинів стало більше за всіма статтями. Злочини проти особи, хуліганство, грабежі, крадіжки, вуличні злочини... На цей момент у Криму здійснено 109 убивств, з них 94 розкрито...”⁶¹.

Привертає увагу зростання правопорушень серед самих співробітників міліції. Зокрема, працівниками органів внутрішніх справ на транспорті у 2010р. було скоєно 147 правопорушень – проти 139 у 2009р., органів спецміліції – 69 (проти 63)⁶². Заступник прокурора АРК О.Домініков повідомляв, що за I квартал 2011р. до дисциплінарної відповідальності притягнуто 17 міліціонерів; крім того, прокуратура виявила 191 факт злочинів, прихованих міліцією від обліку, за якими було відмовлено у порушенні кримінальних справ⁶³.

Серед регіонів Криму найбільш високі коефіцієнти злочинності (кількість зареєстрованих злочинів у розрахунку на 10 тис. населення) мають міста Саки (389), Алушта (330), Судак (308), Джанкой (266), Феодосія (253), Євпаторія (248) і Ялта (244), найнижчі – Керч (169) та Армянськ (170). Серед районів Автономії найвищими показниками вирізняються Ленінський (164), Чорноморський (150) Сакський (143) і Роздольненський (138); найнижчими – Білогірський (85), Сімферопольський (87), Первомайський (96), Красноперекіпський (98) і Джанкойський (99) (карта “Зареєстровані злочини в регіонах АР Крим”⁶⁴, с.16).

В АР Крим відзначається торгівля наркотичними речовинами та їх транзит до інших територій України. Так, в Алушті була затримана група наркоторгівців. За словами С.Резнікова, “до цього були затримані наркоділки, які через Вінницьку область налагодили з Молдови наркотрафік. Усі такі групи чисельні – в них більш ніж по 5-6 осіб, які займаються виробництвом, транспортуванням і продажем наркотичних засобів”⁶⁵.

Ситуація на дорогах. Попри ту обставину, що кількість автомобілів у розрахунку на 1 000 осіб населення в Україні є набагато нижчою, ніж у розвинутих країнах (400-600, станом на 2009р.), Україна належить до країн з підвищеним рівнем небезпеки руху на автошляхах. За оцінками, дорожньо-транспортні пригоди (ДТП) посідають третю позицію в ранжирі причин зменшення чисельності українського населення України (після захворювань та екологічної ситуації)⁶⁶. Так, у 2010р. щодоби в Україні фіксували в середньому майже 550 ДТП, у т.ч. 84 – з постраждалими, а саме: щодоби в ДТП майже 105 осіб отримували травми; 12 осіб – гинули.

В АР Крим упродовж 2010р. зафіксовано 5 037 ДТП (3,4% усіх ДТП в Україні), у яких понад 1 500 осіб зазнали травм (5,3%), 176 – загинули (5,5% всіх загиблих у ДТП в Україні).

⁵⁸ Розрахунки здійснені експертами Центру Разумкова на підставі даних з наступних джерел: Статистичний щорічник Автономної Республіки Крим за 2010р., Головне управління статистики в Автономній Республіці Крим, Сімферополь 2011; Чисельність наявного населення України на 1 січня 2011р., Державний комітет статистики України, Київ 2011.

⁵⁹ Крім того, зареєстровано 155 злочинів, виявлених податковою міліцією (за аналогічний період 2010р. – 137). Див.: Социально-экономическое положение Автономной Республики Крым за январь-сентябрь 2011г. – Главное управление статистики в АРК, 19 октября 2011г., <http://sf.ukrstat.gov.ua>

⁶⁰ Там само.

⁶¹ Начальник Главного управления МВД Украины в АР Крым Сергей Резников: Алкоголь – главная причина убийств в Крыму. – Комсомольская правда в Украине, 4 октября 2011г., <http://crimea.kp.ua>

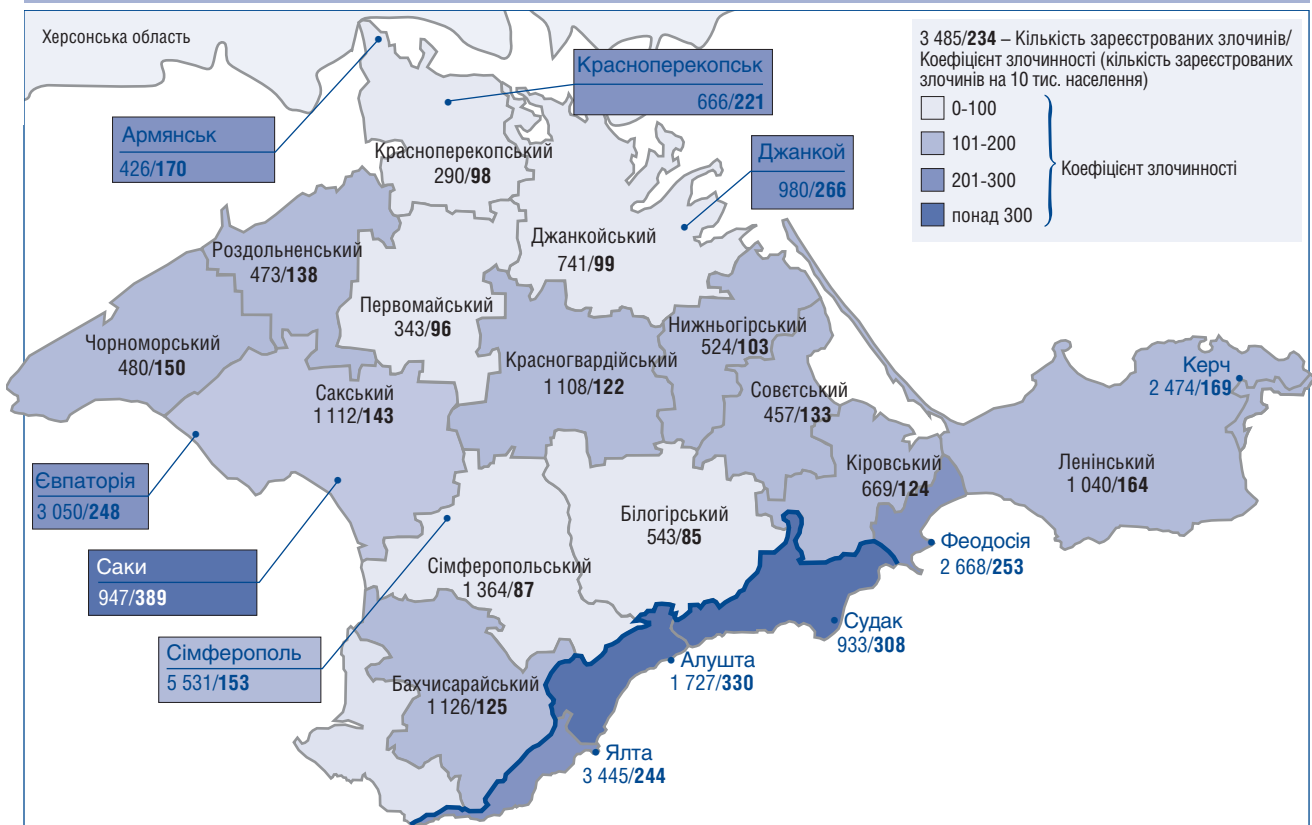
⁶² Кількість зареєстрованих злочинів за регіонами. – Статистичний щорічник Автономної Республіки Крим за 2010р., Головне управління статистики в Автономній Республіці Крим, Сімферополь 2011; Чисельність наявного населення України на 1 січня 2011р., Державний комітет статистики України, Київ 2011.

⁶³ Прокуратура: тяжких преступлений стало на треть больше, но ситуация стабильна. – Информгентство “Новый Регион – Крым”, 8 апреля 2011г., <http://nr2.com.ua>

⁶⁴ Розрахунки зроблені на підставі даних з наступних джерел: Статистичний щорічник Автономної Республіки Крим за 2010р. – Головне управління статистики в Автономній Республіці Крим, Сімферополь, 2011; Чисельність наявного населення України на 1 січня 2011р. – Держкомстат України, Київ, 2011.

⁶⁵ Начальник Главного управления МВД Украины в АР Крым Сергей Резников: Алкоголь – главная причина убийств в Крыму. – Комсомольская правда в Украине, 4 октября 2011г., <http://crimea.kp.ua>

⁶⁶ Див.: Пресс-анонс по поводу встречи-круглого стола по вопросам безопасности дорожного движения. – Сайт “Единый мир” Всеукраинской общественной организации “Ассоциация безопасности дорожного движения”, 10 февраля 2011г., <http://www.uniworld.org.ua>

Зареєстровані злочини в регіонах АР Крим

Дорожньо-транспортні пригоди за дев'ять місяців 2011р. на автодорогах державного значення

	Всього	у т.ч. з постраждалими			Місця концентрації ДТП (станом на 1 січня 2011р.)	
		Загальна кількість ДТП	Загинуло осіб	Травмовано осіб	км	Кількість ДТП за останні три роки (всього постраждалих)
Красноперекіпський-Сімферополь (120 км)	144	47	12	76	14-й 51-й 100-й	25 (16) 12 (7) 5 (5)
Сімферополь-Бахчисарай-Севастополь (81 км)	117	34	6	57	13-й	13 (8)
Ялта-Севастополь (85 км)	191	45	10	104	1	72 (24)
Херсон-Джанкой-Феодосія-Керч (420 км)	325	91	25	105	120-й 140-й 330-й	28 (11) 17 (14) 13 (9)
Харків-Сімферополь-Алушта-Ялта (750 км)	982	270	53	455	562-й 563-й 649-й	19 (11) 16 (18) 19 (15)
Об'їзд Сімферополя (17 км)	76	16	6	13		
Сімферополь-Феодосія (110 км)	121	49	19	89	108-й	32 (12)
Сімферополь-Євпаторія (70 км)	112	32	5	34	45-й	26 (18)
Алушта-Судак-Феодосія (130 км)	82	16	3	28	-	-
Ялта-Алушта (34 км)	7	2	0	2	-	-
Севастополь-порт "Камішова бухта" (11 км)	87	22	1	30	-	-

У 2011р. ознак покращення ситуації немає. За дев'ять місяців сталося 4 845 ДТП (3,6% всіх ДТП в Україні за цей період), в яких травмовано 1 504 особи (5,7%), 178 осіб – загинули (5,8% всіх загиблих у ДТП в Україні)⁶⁷.

Привертає увагу та обставина, що значна частина ДТП, у яких травмуються або гинуть люди, припадає на випадки за участю засобів громадського

пасажи́рського транспорту, водії яких мали б жорстко контролюватися, зокрема – з точки зору стану здоров'я перед рейсом. Тим часом, перевірки з'ясовують, що непоодинокими є випадки, коли засобами пасажирських перевезень керують особи у стані алкогольного сп'яніння або під дією наркотиків (врізка "ДТП за участю громадського пасажирського автотранспорту").

⁶⁷ Дорожньо-транспортні пригоди за 9 місяців 2011р. – Сайт Управління ДАІ МВС України, www.sai.gov.ua/uploads/filemanager/file/dtp09_2011.pdf; Інформація про місця концентрації ДТП на дорогах Служби автомобільних доріг в АР Крим. – Там само, www.sai.gov.ua/uploads/filemanager/file/place_dtp.pdf



ДТП ЗА УЧАСТЮ ГРОМАДСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО АВТОТРАНСПОРТУ

За даними прес-служби ДАІ Криму, в січні-жовтні 2011р. на кримських автошляхах сталося 62 ДТП за участі громадського пасажирського транспорту (у 2010р. – 78), в яких постраждали 150 осіб, 13 осіб – загинули. 28 аварій сталися з вини водіїв пасажирських автобусів. Усього за цей час ними скоєно 18 434 порушення правил дорожнього руху. Зафіксовано 30 випадків управління пасажирським транспортом водіями у стані сп'яніння, 13 – водіями, які перебували під дією наркотиків⁶⁸.

Окреслена ситуація жодним чином не сприяє залученню України до трансконтинентальних та/або транс'європейських транспортних коридорів, у т.ч. з використанням території АР Крим, і вимагає негайних і жорстких дій з наведення порядку на автошляхах країни⁶⁹.

Житлово-комунальний комплекс. Однією з умов належної особи є безпечність житлово-комунального комплексу: житлових будинків і будівель громадського користування, інженерної інфраструктури тощо. В Україні стан житлово-комунального господарства (ЖКГ) є критичним (врізка *“Рада національної безпеки і оборони України: Рішення “Про стан житлово-комунального господарства України...”*⁷⁰). Не є винятком і Крим. В Автономії так само у критичному стані перебуває переважна частина як житлового фонду, так і інженерних мереж ЖКГ.

РАДА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Рішення “Про стан житлово-комунального господарства України та основні напрями його реформування” (витяг)

Розглянувши комплекс проблем житлово-комунального господарства в Україні, Рада національної безпеки і оборони України відмічає системний характер загроз національній безпеці в економічній, соціальній та екологічній сферах, що пов'язано з погіршенням ситуації у сфері житлово-комунального господарства.

...Рада національної безпеки і оборони України **вирішила:**

1. Визнати стан житлово-комунального господарства критичним, таким, що становить небезпеку для життєдіяльності громадян та суспільства, а також сталого функціонування господарського комплексу України.

Стан житлового фонду. За даними Голови опозиційного Уряду АРК В.Лисенка, на цей час понад 30% кримчан мешкають у багатоквартирних будинках, споруджених у 1960-1970-х роках (т.зв. “хрущівках”). Переважна більшість цих будинків (особливо, панельних) мають критичні показники фізичного зношення – 60-70%; негайного відновлюваного ремонту потребує близько 60% житлового фонду Автономії; так само негайно мають бути відселені з аварійного і старого житла понад 5 000 кримчан. Небезпеку життю людини становлять і ліфти

з терміном експлуатації понад 25 років, якими досі користуються жителі 30% багатоповерхових будинків.

Водночас, упродовж останніх років обсяги виконання капітального ремонту житла в Автономії виконуються на рівні 8-12% нормативної потреби. Тому, за твердженням В.Лисенка: “стан житлового фонду має прогресуючу тенденцію до зростання його фізичного зношення, коли він складатиме 80%, житло вже неможливо буде врятувати”⁷¹.

Стан інженерних мереж. Стан кримського ЖКГ, зокрема його інженерних мереж, був предметом спеціального дослідження в межах проекту Системи моніторингу Безпеки людини у Криму (*Human Security Monitoring System in Crimea*), виконаного у 2007р. (врізка *“Окремі дані із Звіту “Проблеми ЖКГ у Криму: соціально-економічні наслідки”*⁷²).

ОКРЕМІ ДАНІ ІЗ ЗВІТУ “ПРОБЛЕМИ ЖКГ У КРИМУ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ”

- У ветхому чи аварійному стані перебувають 49% з 4 000 км. міських водопровідних мереж і 56% каналізаційних мереж.
- У Сімферополі з 818 км водопровідних мереж 262 км (32%) мають ступінь зношення понад 90%.
- У Керчі капітального ремонту і реконструкції потребує 2/3 водопроводів.
- У Старому Криму вийшли з ладу понад 100 км водопровідних мереж, оскільки чавунні труби, з яких вони зроблені, практично згнили.
- Переважна частина теплових мереж потребує капітального ремонту. КПД більшості кримських котельень не перевищує 60-70%, а втрати тепла під час транспортування складають 25%.

На цей час ситуація змінилася мало. За даними В.Лисенка, рівень зношення комунальної інфраструктури міст і населених пунктів Криму досягає 60%; на початок 2011р. капітального ремонту та реконструкції потребували 45% електромереж, понад 50% тепло-трас, до 60% каналізаційних колекторів та очисних споруд, понад 70% водопровідних мереж⁷³.

Враховуючи наведене, не є несподіваними постійні повідомлення з Криму про ті чи інші негаразди в системі інженерних мереж ЖКГ. Так, заступник керченського міського голови С.Брусаков повідомив, що впродовж 2010р., за даними міськводоканалу, на міському колекторі виникало 6 614 аварійних ситуацій⁷⁴. Директор Феодосійського філіалу “Кримтеплокомуненерго” О.Новицький розповів, що з 57 котлів на котельних міста у 26 сплив термін придатності, при цьому зношення теплотрас складає 60-80%⁷⁵. Подібні приклади можна наводити за кожним населеним пунктом Автономії.

Тарифи і якість послуг ЖКГ. При всьому, сказаному вище, попри неодноразові підвищення тарифів на послуги ЖКГ, вони, за заявами властей, досі не приведені “до економічно обґрунтованого рівня”.

⁶⁸ С начала года в авариях в Крыму пострадало 150 человек. – Новости Крыма, 12 ноября 2011г., <http://news.allcrimea.net>

⁶⁹ Доречно нагадати, що з метою залучення України до створення згаданих коридорів ЄС висунув ініціативу проекту “Підтримка інтеграції України в Транс'європейську транспортну мережу (TEN-T)”

⁷⁰ Джерело: Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2006р. “Про стан житлово-комунального господарства України та основні напрями його реформування” №1093 від 16 грудня 2006р. – Сайт РНБО України, <http://www.rainbow.gov.ua>

⁷¹ Див.: Состояние жилищно-коммунального хозяйства Крыма и готовность его к отопительному сезону 2011-2012гг.: Доклад Председателя оппозиционного Совета министров АРК В.Лысенко. – 31 октября 2011г., <http://www.grach.crimea.com> Примітно, що доповідь почав свою доповідь словами: “Живи как хочешь или “жилищно-коммунальный хаос – так на бытовом уровне крымчане расшифровывают аббревиатуру ЖКХ” [ЖКХ – жилищно-коммунальное хозяйство].

⁷² Джерело: Проблемы ЖКХ в Крыму: социально-экономические последствия. – Сайт Верховной Рады АРК, <http://www.rada.crimea.ua>

⁷³ Див.: Состояние жилищно-коммунального хозяйства Крыма и готовность его к отопительному сезону 2011-2012гг. ...

⁷⁴ Советник президента возмущен ужасным состоянием очистных сооружений Керчи. – 20 марта 2011г., <http://www.tnu.in.ua>

⁷⁵ Див.: Генова Е. Половина котлов в Феодосии износилась. – 27 октября 2011г., <http://kafanews.com>

Такі заяви викликають два закономірних питання: (1) чи можна економічно обґрунтувати тарифи, якщо втрати води у водопровідних мережах становлять 40%, тепла – 25%, а каналізаційні стічні води подекуди просто спускаються в море? (2) чому після чергового підвищення тарифів послуги ЖКГ не покращуються, а навпаки – погіршуються?

За результатами соціологічного опитування, рівень житлово-комунальних послуг кримчани оцінили у 2,4 бала (за 5-бальною шкалою), при цьому, оплата квартири та комунальних послуг становить у середньому 30,7% середньомісячних витрат родин респондентів⁷⁶.

Висловлювання учасників цільових і фокус-груп

Феодосія: “Ни одна из... отраслей не будет существовать без ЖКХ. Это все отсталая мысль. Коммунальное хозяйство очень наукоемкая, энергоемкая, инженероемкая отрасль. Без нее мы сейчас задыхаемся, а если что-то хотим развивать, реконструировать, то мы не в состоянии это обеспечить. Это нужно выделять отдельно и отдавать этому приоритет”.

– Очень острый вопрос у нас – ЖКХ. Все ветшает, все стареет.

– Поэтому у нас и приоритет третий в нашей стратегии – ЖКХ.

– А он должен быть первым!

– А как же ЖКХ будет первым, если у нас денег нет? Их надо зарабатывать и вложить.

– Опять все в деньги упирается.

– У нас все упирается в деньги. Вся страна упирается в деньги...”

Підсумовуючи наведене, слід відзначити, що з моменту, коли РНБО України визнала стан ЖКГ критичним і таким, що становить небезпеку для життєдіяльності громадян та суспільства, ситуація фактично не змінилася – як в Україні загалом, так і в АР Крим зокрема. Як і п'ять років тому, значна частина житлового фонду, переважна частина інженерних мереж становлять безпосередню загрозу здоров'ю і життю людей. Довідково: жодне з рішень РНБО про реформування ЖКГ практично не було виконане в повному обсязі. Про перебіг їх виконання ніхто публічно не звітував.

1.3. СОЦІАЛЬНІ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНІ ПОКАЗНИКИ

До цієї групи показників якості життя можна віднести показники, що характеризують стан здоров'я населення та доступність медичної допомоги, наявність у родин житла, освітній рівень населення та доступність якісної освіти, стан задоволення культурних потреб, а також – стан і можливості соціальних комунікацій та рівень згуртованості спільноти.

Стан здоров'я, доступність якісних медичних послуг

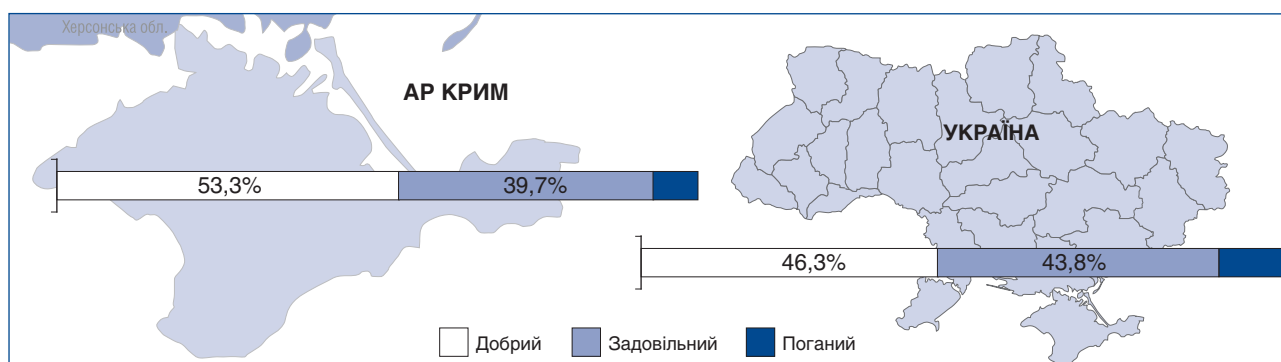
Стан здоров'я: загальні дані. Попри охарактеризовану вище несприятливу екологічну ситуацію, кримчани, порівняно з жителями України загалом, оцінюють свій стан здоров'я дещо вище. Так, як “добрий” його оцінили більшість (53,3%) жителів Криму – тоді як по Україні в цілому цей показник становить 46,3% (діаграма “Стан здоров'я кримчан за самооцінкою”⁷⁷).

Однак, при цьому, майже 68% кримчан упродовж останніх 12 місяців (перед опитуванням) перенесли захворювання, які негативно вплинули на їх повсякденну працездатність (26,2%) або життєву активність (44,8%). 80,5% жителів Криму – зверталися в цей час за медичною допомогою (лише 0,5% з цього числа – до приватної медичної установи або приватно практикуючого лікаря).

27,7% кримчан мають хронічні (шість місяців і більше) захворювання або проблеми із здоров'ям (з них 43,5% – страждають від гіпертонії, 27,2% – мають серцеві захворювання)⁷⁸. Наведені цифри свідчать, що загалом стан здоров'я кримчан не настільки “добрий”, як вони його оцінюють. Рівень захворюваності є досить високим, що негативно відбивається не лише на якості життя людей, але й на якості трудових ресурсів Автономії.

Епідеміологічна ситуація. Особливу проблему для Криму становить епідеміологічна ситуація – в тому сенсі, що вона впливає не лише на згадані вище трудові ресурси, але й становить зрозумілий ризик для реалізації першого пріоритетного напрямку розвитку АРК, визначеному у Стратегії – розвитку санаторно-курортного і туристичного комплексу (СКТК). Для туристів і рекреантів наявність епідемій на території бажаного відпочинку/лікування є вагомою обмежувальною пересторогою.

Стан здоров'я кримчан за самооцінкою,
% опитаних



⁷⁶ Докладно див.: Якість життя, головні проблеми кримчан, шляхи розвитку Криму очима громадян..., с.87, 90.

⁷⁷ Джерело: Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2010р.: Статистичний збірник. – Київ, Держкомстат України, с.52.

⁷⁸ Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2010р.: Статистичний збірник. – Київ, держкомстат України, с.52.



Тим часом, в АР Крим, як і в Україні загалом, наявні дві епідемічні ситуації: епідемії туберкульозу та ВІЛ/СНІДу.

При цьому, тенденція захворюваності на активний туберкульоз є позитивною, проте рівень захворюваності залишається високим. Так, на початок 2011р. коефіцієнт захворюваності на активний туберкульоз (число хворих, які перебувають на обліку в медичних закладах, у розрахунку на 100 тис. осіб населення) становив 183,4 (проти 194,4 у 2009р. та 217 у 2005р.).

Натомість поширеність ВІЛ/СНІДу демонструє протилежну тенденцію: коефіцієнт ВІЛ-інфікованих стало зростає: на початок 2011р. він становив майже 333 – проти 301,5 у 2009р. та 205,6 у 2005р. Так само зростає коефіцієнт хворих на СНІД: 38,9 проти 35 і 22,7, відповідно⁷⁹.

Міжрегіональне порівняння. За показниками числа хворих на активний туберкульоз з діагнозом, що встановлений уперше в житті, та відповідним коефіцієнтом АР Крим, за результатами 2010р. з коефіцієнтом 83,8 посіла четверту позицію серед регіонів України (після Херсонської (107,1), Дніпропетровської (93,9) і Миколаївської (93,9) областей). Коефіцієнт Автономії є значно вищим за середній по Україні – 68,5.

Число ВІЛ-інфікованих з діагнозом, встановленим уперше в житті, у 2010р. в АР Крим становило 1 086 осіб (проти 1 118 у 2009р. та 896 у 2005р.). За цим показником Автономія посіла п'яту позицію серед регіонів України (після Донецької (4 031), Дніпропетровської (3 259), Одеської (2 141) і Миколаївської (1 107) областей).

Відповідне число хворих на СНІД склало 182 особи; восьма позиція серед регіонів України (найвищі показники – в Донецькій (1 226) і Дніпропетровській (1 116) областях⁸⁰).

Отже, якщо АР Крим має намір посісти конкурентоспроможні позиції на міжнародних санаторно-курортних і туристичних ринках, то одне з перших її завдань – максимально забезпечити зниження рівнів захворюваності на активний туберкульоз і ВІЛ/СНІД.

Доступність якісних медичних послуг. У 2010р. потребували медичної допомоги 733,1 тис. (99,6%) кримських сімей⁸¹. Проте, 40,1 тис. (5,5%) з них не змогли її отримати та/або придбати необхідні ліки чи медичне обладнання. 38,7 тис. сімей – не змогли придбати ліки; 1,2 тис. – медичне приладдя; 4,5 тис. – забезпечити хворому відвідання лікаря; 8,1 тис. сімей – відвідання стоматолога. **Всі опитані відзначають одну й ту саму причину неможливості отримання медичної допомоги – занадто висока вартість (ліків, приладдя, послуг)⁸².**

Така ситуація кореспондується з відзначеними вище витратами кримських сімей на охорону здоров'я. Як зазначалося, на нього середньостатистична

кримська сім'я спрямовує 2,3% своїх щомісячних грошових витрат, у грошовому вираженні – 65,6 грн., або 787 грн. (менше \$100) на рік⁸³.

При цьому, з числа кримчан, які лікувалися у стаціонарі у 2010р., змушені були брати із собою до лікарні: медикаменти – 72,6%; постільну білизну – 77,8%; їжу – 65,7%. Лише 3,6% опитаних цієї групи повідомили, що не брали до лікарні нічого⁸⁴. Окрім іншого, ці дані є виразним показником стану забезпечення лікувальних установ Криму ліками, харчуванням для хворих тощо.

Забезпеченість кримчан житлом

Загальні дані. Житловий фонд АР Крим у 2010р. складав 39,333 млн. кв. м загальної площі, або 19,7 кв. м на одного жителя Криму – що є меншим за середньоукраїнський показник (23,3 кв. м). На кожного міського жителя Автономії припадало 21 кв. м, жителя сільської місцевості – 17,6 кв. м житла. Протягом останніх п'яти років ці цифри є фактично незмінними. Порівняно з 2005р., середня загальна площа міського жителя збільшилася на 0,5 кв. м, жителя села – на 1,1 кв. м. **Наведені дані, по суті, свідчать про темпи будівництва у Криму доступного житла.**

Квартирний облік. Кількість сімей, що перебувають на квартирному обліку, щороку дещо зменшується (діаграма "Квартирна черга в АР Крим"). Однак, скорочення черги на житло відбувається не за рахунок збільшення числа сімей, що одержали житло. На жаль, тенденції останніх років засвідчують стале зменшення кількості таких сімей⁸⁵. Якщо у 1995р. покращили свої житлові умови 3 633 кримських родин, то у 2005р. – 1 286, у 2008р. – 1 873, у 2009р. – 748. За 2010р. отримали житло 750 родин. Із них: 438 (58,4%) сім'ї – громадяни, які перебували в загальній черзі; 212 (28,3%) сім'ї – громадяни, які мали



⁷⁹ Джерело: Статистичний щорічник Автономної Республіки Крим 2010. – Держкомстат України, Головне управління статистики в АР Крим, Сімферополь, 2011, с. 432, 437.

⁸⁰ Джерело: Статистичний щорічник України 2010р. ..., с.463, 460.

⁸¹ Мається на увазі, що медичної допомоги потребував хтось із членів сім'ї.

⁸² Самооцінка населенням стану здоров'я..., с.94. Примітно, що, на відміну від інших регіонів України, ніхто з опитаних не посилався на такі причини, як "не змогли знайти необхідні ліки (медичне приладдя)", "черга була занадто довгою", "відсутність медичного спеціаліста потрібного профілю".

⁸³ Середньоукраїнські показники, відповідно, 89,9 та 1 079 грн., або \$136,6. Див.: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2010р. ..., с.116-118.

⁸⁴ Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2010р.: Статистичний збірник. – Київ, держкомстат України, с.54.

⁸⁵ Таке зменшення відповідає і загальноукраїнській динаміці зменшення кількості житла, що передається сім'ям, які перебувають на черзі для отримання житла. У 2005р. житло отримали 20 000 сімей, у 2008р. – 17 000, у 2009р. – 11 000, у 2010р. – 11 000 сімей.



право першочергового одержання житла; 100 (13,3%) сімей – громадяни, які мали право позачергового одержання житла.

Станом на початок 2011р., найбільша кількість сімей на квартирному обліку в Криму зареєстрована в містах Сімферополі (24 167), Ялті (13 460), Керчі (9 425), Євпаторії (6 503) та Феодосії (5 669). Водночас, в окремих із цих міст – найбільші числа сімей, які отримали житло впродовж 2010р.: Євпаторія (152 родини), Феодосія (129), Сімферополь (81), Керч (42 родини).

Загалом, статистичні дані свідчать: щорічно отримують житло мізерний відсоток черговиків (тобто, сімей, які за тими чи іншими показниками, мають право на його отримання). А саме: 1995р. – 2,9%, 2000р. – 1,3%; 2005р. – 1,7%; 2007р. – 2,5%; 2008р. – 2,4%; 2009-2010рр. – по 1%. **З такими темпами надання житла багато черговиків ризикують не дожити до його отримання.**

Доступність житла. Аналіз ринку житла, яке будується у Криму (особливо в містах і населених пунктах узбережжя Чорного моря), свідчить, що воно розраховане на невелике коло забезпечених родин, причому радше України, ніж Автономії. Будеться переважно житло класів “люкс” і “преміум” з відповідними цінами (житло економ класу становить не більше 30% новобудов). Так, вільно пропонуються апартаменти загальною площею від 54 до 220 кв. м, вартістю від \$3000/кв. м до \$7 600/кв. м (вартість місця для авто в підземному паркінгу – \$40 000) На вторинному ринку житла ціни також є досить високими: від вже названих \$3 000/ кв. м у курортних населених пунктах узбережжя, до \$400-500/ кв. м у Красноперекоську. Як зазначалося, сегмент житла економ-класу є невеликим, але, за інформацією ріелтерів, кримчани не купують його, а “докупляють” одну кімнату – тобто, продають, наприклад, однокімнатну на вторинному ринку житла й купують двокімнатну.

Якщо пригадати, що середня зарплата-нетто у Криму за вересень 2011р. склала 1 981 грн. (\$249), то стає зрозумілим, що придбати житло середньостатистична кримська сім'я не в змозі. Не випадково у наведеній вищій структурі видатків такої сім'ї видатки на придбання нерухомості становлять 0.

Запити на ринку житла АР Крим формують невелике коло заможних осіб, не обов'язково – жителів Криму. Для більшості кримчан купівля житла є недоступною, або вимагає тривалого накопичення коштів ціною відмови від найнеобхіднішого.

Освіта: стан, доступність якісних освітніх послуг

Україна та, відповідно, її регіони відносяться до країн з високим рівнем освіченості населення. Завдяки саме показникам освіти, Україна тримається на середніх позиціях у рейтингу Індексу людського розвитку. Проте, якість освіти впродовж останніх 10-15 років невпинно знижується. Головними чинниками цього є:

- незатребуваність національною економікою в її нинішній моделі (як зазначалося, ґрунтованій на низькотехнологічних укладах і дешевій робочій силі) ані фундаментальних наукових розробок, ані висококваліфікованих працівників;

- розрив зв'язку між кваліфікацією (якісною освітою) і оплатою праці (саме у сфері освіти – один з найнижчих рівнів оплати праці);
- вплив інтелекту за межі країни (включно з кваліфікованими науковцями та викладачами), втрата наукових шкіл, отже зниження якості освіти.

З іншого боку, з середини 1990-х років почала стрімко зростати кількість навчальних закладів, переважно приватних: ліцеїв, гімназій, але особливо – вищих навчальних закладів. Темпи зростання ВНЗ набагато перевищували можливості підготовки відповідних професорсько-викладацьких кадрів. У результаті, стрімко зросло число студентів у розрахунку на одного професора та/або доцента, що зробило індивідуальну роботу висококваліфікованого викладача із студентом фактично неможливою. Сказане стосується й АР Крим.

СТАТИСТИЧНІ ПОКАЗНИКИ

Дошкільна освіта. Останніми роками показник охоплення дітей дошкільними навчальними закладами в Автономії, попри запровадження дошкільного навчання як обов'язкового, коливався в межах не перевищував 48% (за винятком 2008р. – 51%). Це нижче середньо українських показників, які в цей період коливалися в межах 53%-56%.

У 2010р. найкращі показники охоплення дітей дошкільним навчанням мали міста Красноперекоськ (92%), Саки (87%), Сімферополь (64%); найнижчі – у Сакському (28%), Советському (28%), Красногвардійському (35%), Кіровському (36%) та Сімферопольському (36%) районах.

Число дітей у розрахунку на 100 місць складало у 2005р. – 80, у 2010р. – 94. Найбільше навантаження на 100 місць у 2010р. спостерігалось в містах Сімферополі (140 осіб), Феодосії (130), Джанкої (129) та Алушті (126). Найменше – у Первомайському (34), Нижньогірському (41), Красноперекоському (42) та Роздольненському (45) районах Автономії.

Середня, професійно-технічна та вища освіта. Усього у навчальних закладах Автономної Республіки Крим у 2010 році навчалось 247,2 тис. осіб, що на 12,3 тисяч осіб (4,6%) менше ніж у 2009 році (259,5 тис. осіб). Із них, станом на початок 2010/11 навчального року: 177,5 тис. осіб (71,8% від загального числа) навчалось у загальноосвітніх навчальних закладах; 14,2 тис. осіб (5,7%) у професійно-технічних закладах; 7,8 тис. осіб (3,2%) – у вищих навчальних закладах I – II рівнів акредитації та 47,7 тис. осіб (19,3%) у вищих навчальних закладах III – IV рівнів акредитації.

Загальноосвітні навчальні заклади. Кількість загальноосвітніх навчальних закладів АРК з року в рік скорочується. Так, у 2005р. їх кількість становила 632, у 2010р. – 609 одиниць (скорочення – на 3,7%).

Це пов'язано насамперед із стійкою тенденцією скорочення числа школярів через демографічну кризу. Так, якщо у 2005р. у школах навчалися 222,8 тис. осіб, то у 2010р. – 177,5 тис., тобто скорочення становило 45,3 тис. осіб, або 20%. Це відповідає загальноукраїнській тенденції (скорочення числа школярів по Україні також склало 20%, з 5,4 млн. осіб у 2005р. до 4,3 млн. осіб у 2010р.).

Професійно-технічні навчальні заклади. Кількість професійно-технічних навчальних закладів Автономії з 2000р. залишається незмінною і складає 30 одиниць. Однак, скорочується число учнів: якщо у 2005р. воно становило 16,6 тис. осіб, то у 2010р. – 14,1 тис., або майже на 15% менше (в цілому по Україні цей показник становить 13%).

Вищі навчальні заклади I-II рівня акредитації. Впродовж 2005-2010рр. у Криму кількість ВНЗ I-II рівня акредитації зменшилася з 22 закладів до 17 (що відповідає ситуації в цілому по Україні – зменшення за цей час з 606 до 505 одиниць).

Відповідно, зменшувалось і число студентів: якщо у 2005р. воно становило 11 204 осіб, то у 2009р. – 7590. У 2010р. число студентів становило 7816 осіб, що на 226 осіб (3%) більше, ніж у 2009р., проте говорити про тенденцію збільшення студентів ВНЗ цього рівня зарано.



Водночас, слід відзначити, що вступний конкурс щороку збільшується. Якщо у 2005р. на 100 зарахованих було подано 137 заяв, то у 2010р. – 207 заяв.

ВНЗ I–II рівня акредитації Криму сконцентровані переважно у найбільших містах Автономії: Сімферополі (9), Керчі (3), Євпаторії, Ялті, Феодосії та Сімферопольському районі – по 1.

Вищі навчальні заклади III–IV рівня акредитації. Кількість цих ВНЗ протягом 10 останніх років є практично незмінною: у 2000р. – 14, у 2010 – 15. А саме: в Сімферополі – 11, Ялті – 2, в Керчі та Феодосії по 1.

Проте, число студентів, за останні чотири роки суттєво зменшилося: з 60 780 осіб у 2007р. до 47 707 – у 2010р. (скорочення – 21,5%).

Водночас, у 2010р. до ВНЗ цього рівня акредитації було зараховано на 8,6% студентів більше, ніж у 2009р. Відзначається тенденція й до збільшення конкурсу: якщо у 2005р. на 100 прийнятих студентів було подано 160 заяв, то у 2010р. – вже 305.

Станом на 1 січня 2011р., 12 закладів освіти в АР Крим мають аспірантуру із загальною чисельністю аспірантів 711 осіб (порівняно із 2005р., число аспірантів збільшилось на 207 осіб, або на 41%) шість ВНЗ мають докторантуру із загальним числом докторантів 22 особи (на 9 осіб більше, ніж у 2005р.).

Доступність якісної освіти. Доступність якісної освіти в АР Крим, як і в Україні загалом, має кілька обмежувальних чинників, серед яких слід вирізнити, насамперед:

- **різницю укомплектованості як кваліфікованими кадрами, так і відповідним обладнанням між міськими і сільськими школами;** останні укомплектовані, як правило, гірше, тому рівень освіти школярів нижчий – **що від початку ставить випускників цих шкіл у нерівні умови вибору професії, вступу до ВНЗ того чи іншого рівня акредитації;**
- **невідповідність профілю ВНЗ та кваліфікації його професорсько-викладацького складу, спеціальностям, яким ці ВНЗ навчають студентів** (наприклад, у технічних ВНЗ готують юристів); **якість такої освіти, в більшості випадків, є критично низькою, випускники таких ВНЗ мають мінімальні шанси працевлаштування за отриманою спеціальністю (фактично, дипломом);**
- **переважання платної освіти у ВНЗ.** Так, питома вага абітурієнтів, зарахованих до ВНЗ Автономії на платній основі у 2010/2011 навчальному році становила 56,4%⁸⁶. Не всі кримські сім'ї, через низькі рівні доходів, можуть забезпечити навчання дітей у ВНЗ, не економлячи на необхідному. Як зазначалося вище, на освіту середньостатистична кримська сім'я спрямовує 1,5% своїх щомісячних грошових витрат (середньо український показник – 1,4%); у грошовому вираженні – 41,1 грн, або 493 грн. (\$62) на рік (середньо українські показники, відповідно, 39,8 та 478 грн., або \$60,5)⁸⁸.

Загалом, за результатами опитувань 2011р., кримчани в середньому мають високий рівень освіти: 13,5% дорослого населення мають початкову/неповну середню освіту; 34,2% – повну середню; 25,4% – середню спеціальну; 26,9% – вищу або незакінчену вищу освіту. Водночас, рівень задоволення якістю власної освіти кримчани оцінили у 3,4 бала (за 5-бальною шкалою), а задоволення рівнем і доступністю освіти у країні загалом – у 2,9 бала.

Культурні запити та потреби

Як свідчать статистичні дані, в АР Крим, показники відвідувань театрів і музеїв уже у 2007р. перевищили показники кризового 1995р. і мають сталу тенденцію зростання – що підтвердили й показники за результатами 2010р. Хоча кількість професійних театрів збільшилася за цей період (1995–2010рр.) лише з шести до восьми, кількість їх відвідувань зросла з 412,5 тис. у 1995р. до 472,9 тис. у 2010р., або майже на 15%. Кількість музеїв збільшилася з 19 до 31 (63%), а кількість їх відвідувань зросла більш ніж удвічі – з 1,2 млн. на рік до 2,7 млн. **Щоправда, за цими показниками важко сказати – чи власне кримчани, чи туристи та рекреанти відвідують театри та музеї.**

Кількість бібліотек та їх відвідувань також не є коректним показником інтересу кримчан до літератури та інформації загалом – через поширення телебачення (кольорові телевізори мають 98,5% кримських сімей), відеоманітофонів (42,2%), а головне – через доступ до мережі Інтернет, якою мають змогу користуватися майже 36% кримчан.

Значно, порівняно з 1995р., зросла кількість і тиражі видання книг: кількість друкованих одиниць (назв) – з 41 до 463, тираж – з 261 тис. примірників до 405,6. Кількість журналів та інших періодичних видань зросла з 6 до 60, їх річний тираж – з 16,4 тис. примірників до 566,9 тис. Кількість газет – є сьогодні фактично такою ж, як і в 1995р. – 57 проти, проте, їх разовий тираж зріс майже втричі, до близько 1,4 млн. примірників. **Також важко сказати, хто є основним споживачем цієї друкованої продукції – кримчани чи гості Криму.**

Як зазначалося вище, на відпочинок і культуру середньостатистична кримська сім'я спрямовує лише 1,8% своїх щомісячних грошових витрат (середньо український показник – 2%); у грошовому вираженні – 52,4 грн, або 629 грн. (\$76) на рік (середньо українські показники, відповідно, 54,5 та 654 грн., або \$83)⁸⁹. Якщо виходити з цих даних, то, можливо, стане зрозумілим, чому **кримчани оцінили рівень задоволеності власним культурним життям лише у 3,3 бала (за п'ятибальною шкалою)**⁹⁰. Отже, можна припустити, що більша частина відвідувачів закладів культури – саме туристи.

З іншого боку, розширення спектру культурних заходів сприяє додатковому залученню туристів, що є одним із пріоритетів розвитку Автономії і позитивно впливає на зайнятість, отже, добробут кримчан.

Тому в Автономії проводяться дедалі більше масових культурних заходів, що набувають регулярного (щорічного) характеру – як, наприклад, фестивалі KaZантип (селище Поповка поблизу Євпаторії), міжнародні джазові фестивалі в Коктебелі (“Джаз-Коктебель”), міжнародний фестиваль популярної музики (Севастополь), міжнародний фестиваль “Театр Чехова” та багато інших. Наприклад, у 2010р. було проведено понад 70 фестивалів різного рівня: від місцевого до міжнародного.

Це свідчить про розвиток в АРК т.зв. “подієвого туризму”, який сприяє перетворенню Криму на цілорічний курортно-туристичний центр, а з тим – досягненню пріоритетного напрямку розвитку Автономії.

⁸⁶ Докладно див.:

⁸⁷ Статистичний щорічник Автономної Республіки Крим 2010..., с.423.

⁸⁸ Витрати і ресурси домогосподарств України у 2010р..., с.116–118.

⁸⁹ Витрати і ресурси домогосподарств України у 2010р..., с.116–118.



1.4 ІНТЕГРАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ЯКОСТІ ЖИТТЯ: ДЕМОГРАФІЧНІ ТА СУБ'ЄКТИВНІ

Демографічна ситуація є одним із комплексних та інтегральних показників якості життя. З її основних параметрів можна визначити тенденції, проблеми та перспективи соціально-економічного розвитку як у цілому країні, так і окремого її регіону. Вона розглядається як невід'ємна частина соціальної політики, що має безпосередній вплив на інші сфери життя громадян, такі, як ефективна зайнятість і праця, освіта, охорона здоров'я тощо.

Демографічні показники. Як правило, до головних демографічних показників якості життя відносять показники середньої очікуваної тривалості життя при народженні; коефіцієнт народжуваності; показники шлюбів/розлучень; смертність дітей до 1 року;

Для АР Крим ці показники є наступними:

- середня очікувана тривалість життя при народженні у Криму складає 70,45 року (чоловіки – 65,24, жінки – 75,41). Ці показники мають сталу тенденцію збільшення: у 2005р. вони склали в середньому 67,73 року (чоловіки – 65,24, жінки – 75,41). Показники Автономії відповідають аналогічним загальноукраїнським показникам – 70,44 року в середньому (чоловіки – 65,28, жінки – 75,5);
- коефіцієнт народжуваності (у розрахунку на 1000 осіб населення) в АРК упродовж останніх трьох років має стабільний характер і, станом на 2010р., складає 11,8 – проти 9 у 2005р.; примітно, що динаміка коефіцієнта народжуваності є вищою у сільській місцевості (13,3 – проти 9,3, відповідно), ніж у міській (11,0 проти 8,9, відповідно);
- коефіцієнт шлюбів (у розрахунку на 1 000 наявного населення) в Автономії є нестабільним і коливається впродовж останніх п'яти років наступним чином: найвищий показник – 8,8 припав на 2007р., найнижчий – 6,9 – зафіксовано у 2010р.
- Водночас, коефіцієнт розлучень демонструє сталу тенденцію до зменшення; так, у 2007р. він становив 4,1, у 2010р. – 2,9;
- коефіцієнт смертності дітей до 1 року (у розрахунку на 1 000 дітей, народжених живими) є непостійним і досить високим: так, у 2007р. він становив 11,0, у 2010р. – зменшився до 8,8;
- залишається високим (хоч і з певною тенденцією до зменшення) рівень смертності в перинатальному періоді: у 2010р. – 280 випадків проти 283 випадків у 2009р. (зменшення – 1,1%). Ці показники збігаються із загальноукраїнськими тенденціями: так у 2010р. у середньому по Україні таких випадків було на 4,2% менше ніж у 2009р. (5281 проти 5502 у 2009р.).

Наведені показники свідчать, *по-перше*, про те, що демографічні тенденції в Автономії загалом збігаються із загальноукраїнськими (та є залежними від них); *по-друге*, вони характеризують якість життя кримчан (як і в цілому в Україні) радше як посередню.

Суб'єктивні показники

На першому етапі дослідження під час цільового опитування жителів Криму з'ясувалося, що за п'ятибальною шкалою, кримчани оцінили задоволеність своїм життям у цілому на «трійку» (посередньо). Жоден з аспектів, що наводилися в переліку, не був оцінений п'ятьма балами.

Відносно задоволені кримчани (близько чотирьох балів) аспектами приватного та родинного життя: відносинами в сім'ї (3,9 бала) та вірогідністю отримання допомоги від близьких людей у важкій ситуації (3,8 бала). Примітно, що показники сімейних цінностей у кримсько-татарської спільноти є дещо вищими, ніж у решти респондентів: по 4,1 бала за обома позиціями.

Виразним показником є «двійка» державі, оскільки вірогідність отримання від неї допомоги у важкій ситуації саме так оцінили кримчани – **це при тому, що, як зазначалося вище, у структурі доходів кримських сімей більшу частину складають саме соціальні трансферти, які виділяються державою.**

Цей показник може свідчити про те, що кримчани (як і всі громадяни України загалом) очікують від держави не «милостині» у вигляді різноманітних соціальних допомог і компенсацій, а, *по-перше*, відмови від політики дешевої робочої сили та цілеспрямованих зусиль на встановлення адекватної оплати праці у країні, *по-друге*, – забезпечення безпеки життя своїх родин.

Тим часом, за результатами соціологічних опитувань, кримчани не відчують себе захищеними від жодної із загроз: від спроб відчуження власності (бізнесу, земної, житла) до ризику епідемічного захворювання⁹¹.

Узагальнюючи наведене в Розділі, можна стверджувати:

- *по-перше*, навіть постійне робоче місце із середньою заробітною платою в Автономії (як і в Україні в цілому) не є гарантією добробуту та не захищає сім'ї працівників від бідності. Бідність працюючих – це винятково українське явище серед європейських країн.
- *по-друге*, занижена ціна праці є однією з головних причин безробіття, відпливу трудових ресурсів за межі країни, втрати людиною стимулу до продуктивної зайнятості, саморозвитку та навпаки – безробіття, зневіра у своїй соціальній перспективі є чинниками т.зв. «соціальних хвороб»: алкоголізму, наркоманії, асоціальної поведінки аж до виявів агресивності, злочинних дій;
- *по-третє*, привертає увагу обмеженість доступу кримчан (особливо в сільській місцевості та в малих містах степового Криму) до якісних медичних та освітніх послуг, а також – до забезпечення гідних житлових умов для своєї родини.

Таким чином, стартові соціально-економічні умови досягнення мети Стратегії розвитку АРК є дуже складними (насамперед, у частині оплати праці та доходів кримчан). Але змінити ці умови Автономія винятково власними силами не в змозі, оскільки політика оплати праці формується на рівні держави та полягає на цей час в утриманні низької ціни праці як конкурентної переваги національної економіки. ■

⁹⁰ Докладно див.: Якість життя, головні проблеми кримчан, шляхи розвитку Криму очима громадян..., с.87.

⁹¹ Там само, с.88.

2. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АР КРИМ: ЇХ МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ У ВИКОНАННІ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ АРК

Як відомо, “Стратегія економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011-2020рр.” (далі – Стратегія) підготовлена за дорученням Президента України та затверджена Постановою Верховної Ради АР Крим 22 грудня 2010р.¹

Згідно зі Стратегією, перший етап її реалізації припадає на 2011-2013рр. і полягає в подоланні кризових тенденцій та формуванні передумов структурних зрушень. Рада міністрів АР Крим затвердила “План реалізації першого етапу (2011-2013рр.) Стратегії економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011-2020рр.” (далі – План реалізації).

Аналіз Стратегії і Плану реалізації дозволяє зробити перші висновки стосовно можливостей та обмежень властей АРК у виконанні цих документів, а також сформулювати певні пропозиції стосовно тих кроків, які мають зробити органи державної влади АР Крим для усунення обмежень і досягнення **стратегічної мети розвитку Автономії – забезпечення стійкого розвитку якості життя кримчан.**

2.1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АР КРИМ

Конституційне регулювання

Конституція України містить окремий розділ “Автономна Республіка Крим” (Розділ Х). У ньому, зокрема визначено питання, з яких Верховна Рада АР Крим здійснює нормативне регулювання (ст.137) та сфери відання Автономії (ст.138).

Так, установлено, що, *по-перше*, бюджет АР Крим розробляється, затверджується та виконується на основі єдиної податкової і бюджетної політики України (п.4 ст.138). *По-друге*, розробка, затвердження та виконання галузевих регіональних програм здійснюється відповідно до загальнодержавних програм (п.5 ст.138).

Конституція АР Крим унормовує повноваження: Автономії (ст.18), Верховної Ради АР Крим (ст.26), виконавчого органу – Ради міністрів АР Крим (глава 7).

Хоча Конституція України (п.10 ст.138) і Конституція АР Крим (п.1 ст.18) передбачають можливість законодавчого делегування АР Крим окремих повноважень, **наразі спеціального делегування повноважень АР Крим немає.**

Законодавче регулювання

Повноваження, порядок формування та діяльності (коло функцій і повноважень у кожній із сфер діяльності) вищих органів влади АР Крим унормовані законами України:

- Верховної Ради АР Крим – Законом “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” (ст.9);
- Ради міністрів АР Крим – Законом “Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим” (ст.14-35).

Верховна Рада АР Крим:

- представницький орган АР Крим, що здійснює свої повноваження на підставі Конституції і законів України, Конституції і нормативно-правових актів АР Крим;
- у випадку порушення нею Конституції або законів України, *за наявності висновку Конституційного Суду України*, її повноваження можуть бути достроково припинені Парламентом України.

Рада міністрів АР Крим:

- є підконтрольною, підзвітною й відповідальною перед Верховною Радою АР Крим (п.1 ст.38), має право вносити на її розгляд проекти нормативно-правових актів (п.6 ст.38);
- водночас – підзвітна та підконтрольна Кабінету Міністрів України з питань здійснення державних функцій і повноважень (п.1 ст.36).

Так само, відповідними законами України внормовано **діяльність місцевих (районних) державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на території АР Крим.**

Повноваження та організаційно-розпорядчі функції Верховної Ради АР Крим (далі – ВР АР Крим), Ради міністрів АР Крим (далі – Уряд АР Крим), районних державних адміністрацій (РДА) та органів місцевого самоврядування наведені на схемі “*Місце органів державної влади АР Крим у владній системі України, їх функції і повноваження*”.

¹ Доручення Президента України №1-1/1790 від 12 серпня 2010р. за підсумками робочої поїздки до АР Крим 3 серпня 2010р. для вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку регіону (М.Азарову, В.Джарті). Зокрема, п.3 “Розробити разом з Національним інститутом стратегічних досліджень проект Стратегії економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011-2020рр. і внести її на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим”. Термін – до 1 грудня 2010р. – Офіційний сайт Ради міністрів АРК, <http://www.ark.gov.ua>; Постанова ВР АРК “Про Стратегію економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011-2020 роки” №121-6 від 22 грудня 2010р.



РОЗПОДІЛ ФУНКЦІЙ І ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ В АР КРИМ

Політичні партії, інші інститути громадянського суспільства

Політичні партії, Меджліс, інші інститути громадянського суспільства

Кабінет Міністрів України вищий орган виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (113³)	– проводить фінансову, цінову, інвестиційну та податкову політику; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (116.3¹); – реалізує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України (116.4¹); – розробляє проект Державного бюджету України, забезпечує його виконання (116.6¹); – спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (116.9¹); – ініціює відставку Голови Ради Міністрів АР Крим (7.1³)
---	---

Верховна Рада України	– приймає закони (85.3¹); – здійснює бюджетну політику (85.4¹); – визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики (85.5¹); – затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (85.6¹); – розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (85.11¹); – достроково припиняє повноваження Верховної Ради АР Крим (85.28¹); – змінює адміністративно-територіальний устрій (85.29¹); – затверджує перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (85.36¹)
------------------------------	---

Президент України	– видає укази та розпорядження (106¹); – скасовує акти Кабінету Міністрів України та Ради міністрів АР Крим (106.16¹); – погоджує призначення та звільнення Голови Ради міністрів АР Крим (37.1³); – призначає та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій в АР Крим (106.10¹; 37.3³)
--------------------------	---

Рада міністрів АР Крим вищий орган у системі виконавчої влади АР Крим (1³, 2³, 35³) (очолює – Голова Ради міністрів АР Крим) (організовує діяльність Ради міністрів АР Крим (36.1²) та очолює її 45.1.1³)	Повноваження у сфері управління економікою і майном Організаційно-розпорядчі функції	– здійснює виконавчі функції та повноваження з питань: – розвитку економіки; – фінансової, кредитної та цінової політики; – промисловості, ПЕК, сільського господарства, транспорту, зв'язку, дорожнього будівництва, поліграфії та видавничої справи; – землеустрою; – лісового господарства; – водогосподарського будівництва і зрошуваного землеробства; – розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; – зовнішньоекономічної діяльності та зовнішніх зв'язків; – ЖКГ, благоустрою, архітектури і містобудування; – торговельного і побутового обслуговування населення; – розвитку освіти, науки, культури, мистецтва, охорони пам'яток історії та культури, міжнаціональних відносин, молодіжної політики, охорони материнства і дитинства, охорони довкілля, забезпечення безпечних і здорових умов життя населення; – розвитку охорони здоров'я, фізичної культури і спорту; – соціальної політики; – забезпечення законності, охорони громадського порядку і прав громадян; – управління майном – виконує державні виконавчі функції і повноваження, делеговані законами України (35.3²); – видає обов'язкові для виконання на території АР Крим акти – постанови і розпорядження (ст.52); – взаємодіє з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (37.1³); – спрямовує, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади АР Крим (39.1³); – скасовує акти міністерств і комітетів АР Крим, підвідомчих органів, РДА (38.6²); – спрямовує та контролює діяльність РДА (40.1³); – контролює виконання делегованих їм повноважень самоврядування органами місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду (44.2³); – уніфікує акти виконкомів органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду (44.2³); – забезпечує взаємодію органів виконавчої влади, РДА з органами місцевого самоврядування АР Крим (41.1³); – утворює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (51³)
---	--	---

Верховна Рада АР Крим представницький орган АР Крим (21², 4¹)	Повноваження у сфері управління економікою і майном Організаційно-розпорядчі функції	– здійснює бюджетну політику (26.7², 9.2.7⁴, 9.2.16⁴, 26.9⁴, 9.2.9⁴, 26.10², 9.2.10⁴); – затверджує програми з питань соціально-економічного і культурного розвитку; національного природокористування, охорони довкілля, контролює їх виконання (26.11², 9.2.12⁴); – визначає порядок управління майном (26.4², 9.2.4⁴); – визначає перелік майна, яке не підлягає приватизації (26.6², 9.2.6⁴); – вирішує питання адміністративно-територіального устрою, надає статус курортів (26.12², 9.2.13⁴); – регулює земельні відносини, використання природних ресурсів, розміри плати за користування ними (26.31², 9.2.32⁴); – встановлює податки і пільги на податки (9.2.8⁴); – урегулює питання господарської діяльності (9.1⁴); – створює спільні підприємства, в т.ч. з іноземними інвестиціями (9.2.11⁴) – формує й припиняє діяльність Ради міністрів (5.1², 10.1⁴); – утворює та ліквідує міністерства і комітети (26.23², 9.2.24⁴); – призначає й звільняє Голову Ради міністрів (26.20², 9.2.21⁴, 7.1, 12.1³); – призначає заступників Голови Ради міністрів, міністрів, голів комітетів (26.21², 9.2.22⁴, 8⁴), звільняє їх (26.24², 3.1³), висловлює недовіру Урядові (26.29², 9.2.25⁴); – погоджує призначення й звільнення начальників ГУ МВС України в Криму, ГУ юстиції Міністерства юстиції України в АР Крим, генерального директора ДТРС "Крим"; – призначає Прокурора АР Крим (26.25²); – уніфікує дію постанов і розпоряджень Ради міністрів (26.26², 9.2.27⁴, 39.3³); – заслуховує звіти Голови Ради міністрів, Ради міністрів АР Крим (26.28²), окремих міністерств, комітетів (37.5², 9.2.29⁴); – уніфікує акти представницьких органів із одночасним зверненням до суду (44.2²)
--	--	--

Агентство регіонального розвитку АР Крим¹⁰ (створено на виконання доручення Президента України за рішенням Ради міністрів Криму; спільний проект Європейського союзу, Програми розвитку ООН (ПРООН) і Уряду АР Крим)	– координує інвестиційну діяльність; – залучення і просування інвестицій до Криму в рамках реалізації Стратегії створення і просування позитивного іміджу регіону – надання допомоги інвесторам за принципом "єдиного інвестиційного вікна" – підготовка і провадження інвестиційних проектів
--	---

Координаційна рада зі стратегічного розвитку⁷

Рада інвесторів при Раді міністрів АР Крим⁸

Громадська рада при Раді міністрів АР Крим⁹



Політичні партії, Меджліс, інші інститути громадянського суспільства

Органи виконавчої влади АР Крим

– утворюються, реорганізуються і ліквіднуються Верховною Радою АР Крим (53.2³);
– діють на підставі положень, затверджених Радою міністрів АР Крим (53.4³)

Районні державні адміністрації

Місцеве самоврядування
(право територіальної громади – села, селища, міста; здійснюється безпосередньо, через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи 140¹)
Органи – рада, виконком (140¹), голова села, селища, міста (141¹)

Організаційно-розпорядчі функції	Повноваження у сфері управління економікою і майном
– визначає порядок і умови реалізації спільних із Верховною Радою АР Крим програм і проектів (45²); – проводить референдуми (143¹, 7⁶, 18⁶), загальні збори ініціативи (9⁶); – здійснює місцеві (8⁶), здійснює місцеві ініціативи (9⁶); – створює виконавчі органи (11⁶, 26.3⁶); – скасовує рішення виконкомів (26.15⁶)	Здійснюють власні (самоврядні) управлінські та делеговані повноваження у сфері економіки, господарювання, управління майном, внутрішньої політики, зовнішньоекономічної діяльності: – управляють майном (143¹); – затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, інші цільові програми, контролюють їх виконання (143¹, 26.22⁶); – проводять бюджетну політику (143¹, 26.23⁶, 26.25⁶, 26.26⁶); – встановлюють місцеві податки і збори (143¹, 26.24⁶, 26.28⁶); – створюють, реорганізують, ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи (143¹, 26.33⁶), встановлюють для них розмір частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (26.29⁶); – затверджують програми приватизації (26.30⁶); – регулюють земельні відносини (26.34⁶); – затверджують ставки земельного податку (26.35⁶); – надають і скасовують дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення податку (26.36⁶); – організують території і об'єкти природно-заповідного фонду місцевого значення (26.37⁶); – дозволяють розміщати на території адміністративно-територіальних одиниць об'єкти (26.38⁶); – затверджують містобудівні програми (26.42⁶); – встановлюють правила благоустрою території (26.44⁶); – створюють спеціальні вільні та інші зони, погоджують створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів (26.46⁶) і багато інших
– здійснюють виконавчу владу (118¹, 1⁵); – відповідають перед Президентом і Кабінетом Міністрів, підзвітні й підконтрольні Кабінету Міністрів (30⁵); – підзвітні й підконтрольні радам у частині делегованих повноважень (118¹, 34⁵); – реалізують делеговані державою та радами повноваження (2.7, 14⁵); – підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (118¹, 31⁵); – взаємодіють із органами місцевого самоврядування (2.6⁵)	Повноваження у сфері управління економікою і майном Відносять питанням (13⁵): – соціально-економічного розвитку; бюджету; – фінансів та обліку; – управління майном, приватизації; – сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; – промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; – науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді; – використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; – зовнішньоекономічної діяльності; – соціального захисту здійснюють державний контроль над (16⁵): – використанням державного майна; – фінансовою дисципліною і звітністю; – виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; – використанням і охороною земель, лісів, надр, води та інших природних ресурсів; – охороною пам'яток історії та культур; – збереженням житлового фонду; – додержанням виробничими підприємствами стандартів та інших вимог; – додержанням санітарних і ветеринарних правил; – збиранням і захороненням відходів, благоустроєм; – додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування; – додержанням законодавства про захист прав споживачів; – додержанням законодавства з питань реклами, науки, мови, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; – додержанням громадського порядку

* Число в дужках означає номер статті та пункту відповідного нормативно-правового акта.

¹ Конституція України.

² Конституція АР Крим.

³ Закон України "Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим".

⁴ Закон України "Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим".

⁵ Закон України "Про місцеве державне управління".

⁶ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні".

⁷ Створена Постановою Ради міністрів АР Крим "Про Раді відізначених та ноземних інвесторів при Раді міністрів АР Крим" №353 від 21 липня 2011р. Додатком затверджено Положення про неї.

⁸ Створена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про деякі питання діяльності підприємства "Агентство регіонального розвитку" №38 від 31 січня 2011р.

⁹ Створена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про деякі питання діяльності підприємства "Агентство регіонального розвитку" №38 від 31 січня 2011р.

¹⁰ Функції визначено Постановою Ради Міністрів АР Крим "Про деякі питання діяльності підприємства "Агентство регіонального розвитку" №38 від 31 січня 2011р.



Аналіз повноважень і функцій вищих органів державної влади АР Крим, РДА, органів місцевого самоврядування свідчить про наступне:

- органи державної влади АР Крим наділені широким колом компетенцій, необхідних для участі в розробці та виконанні державних програм; розробці та забезпеченні виконання програм АР Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля;
- законодавча база регулювання діяльності Уряду АР Крим є досить повною і розгалуженою; він має достатні важелі впливу на місцеві органи виконавчої влади та механізми координації їх діяльності з роботою органів місцевого самоврядування;
- Уряд АР Крим є інституційно спроможним і має достатньо організаційно-розпорядчих функцій для виконання Стратегії і Плану реалізації та корекції дій і програм – як своїх власних і місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування – для забезпечення реалізації завдань, окреслених зазначеними документами;
- ухвалення Стратегії (документа, розрахованого на довгострокову перспективу, що має на меті реалізацію завдань, які виходять за рамки державних цільових програм), неодмінно вимагатиме змін нормативно-правової бази діяльності Уряду АР Крим та місцевих органів виконавчої влади стосовно повноважень у сфері управління економікою, майном тощо – тобто практично в усіх сферах діяльності;
- обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування свідчить, що він є невиправдано великим. Повноваження сформульовані нечітко (переважно абстрактно: “участь у здійсненні...”, “здійснення відповідно до закону контролю...”, “здійснення заходів щодо розширення...” тощо²). Внаслідок цього, контроль РДА над здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень перетворюється на засіб впливу державних адміністрацій і на здійснення самоврядними органами їх власних повноважень³.

2.2. ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА АР КРИМ

Виконуючи загальнодержавні програми, Уряд АР Крим здійснює водночас власні повноваження та повноваження, покладені Урядом України на місцеві органи державної виконавчої влади. Реалізація повноважень АР Крим щодо формування дохідної частини бюджету, виконання загальнодержавних програм, встановлення розмірів податкових платежів, започаткування місцевих позик тощо, потребує узгодження рішень ВР та Уряду АР Крим з Парламентом та Урядом України.

Відмінний від інших регіонів України механізм призначення керівництва Уряду АР Крим зумовив

напруженість взаємин між центральною і республіканською властями. Ширші, порівняно з обласними радами, можливості Парламенту Криму впливати на кадрову політику та наявність суперечностей між окремими нормами законів породили правові колізії та надали можливість органам влади АР Крим виходити за межі власних повноважень і зволікати з виконанням рішень, ухвалених у центрі.

Детально причини інституційної неефективності управління суспільними процесами в АР Крим, відсутності системного підходу до діяльності органів влади в республіці, тривале невиконання Указів Президента, недофінансування програм із облаштування та соціально-культурної адаптації репатріантів вже аналізувалися Центром Разумкова⁴.

Інституційні суперечності створення, діяльності та підзвітності органів виконавчої влади АР Крим після приходу до влади Президента України В.Януковича та формування на базі Партії регіонів пропрезидентської більшості в парламентах України та Криму фактично усунуто.

Це, з одного боку, дозволяє уникати конфліктів під час призначення керівництва Уряду АР Крим, міністерств і відомств, і вести роботу, спрямовану на реалізацію перспективних документів, мати швидку й ефективну підтримку законодавчих пропозицій у Парламенті та Уряді України.

Проте, з іншого – спричинило: (а) домінування виконавчої гілки влади на представницькою; (б) переважання політичного підходу над професійним при призначеннях на керівні посади (вибір, як правило, робиться на користь представників інших регіонів); (в) значно послабило можливості ВР АР Крим впливати на змістовну частину діяльності Уряду Автономії.

2.3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ПОЛЕ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ

Нормативно-правова база. Правове поле реалізації Стратегії визначають: закони про державний бюджет України (на поточний рік), про Державну програму економічного і соціального розвитку України (на поточний рік), Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України, інші законодавчі акти.

Одним із завдань першого етапу реалізації Стратегії є створення нормативно-правової бази її функціонування. Проте *ні Стратегія, ні План її реалізації не містять переліку актів, які потребують змін.*

Законодавчі ініціативи Уряду АР Крим. Водночас, Уряд АР Крим вдавався до законодавчих новацій. Зокрема, ініціював ухвалення Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління землями на території Автономної Республіки Крим”, яким розширив свої повноваження у сфері управління землею. Відтепер РДА мають погоджувати з Урядом АР Крим рішення щодо передачі земельних ділянок державної форми власності, а також рішення щодо надання та зміни цільового призначення земель водного фонду,

² Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ст.27, 28, 30 та ін.

³ Докладно див.: Ославський М. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. – Інтернет-портал “Електронна бібліотека Князева”, http://ebk.net.ua/Book/dvu/oslavskiy_vvu/part5/502.htm

⁴ Докладно див.: Кримський соціум: лінії поділу та перспективи консолідації. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2009, №5, с.3-73.

історико-культурного, лісогосподарського, оздоровчого, рекреаційного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення в межах населених пунктів.

Варто зазначити, що ухвалення названого Закону, попри сформовану вертикаль влади Партії регіонів, відбувалося складно⁵. У Києві в новаціях кримського Уряду вбачали звуження обсягу повноважень РДА у Криму, порівняно з обсягом повноважень решти РДА⁶. **Вочевидь, вплив погоджень з Урядом рішень про землевідведення на стан реалізації Стратегії буде мінімальним.**

Набув чинності Закон “Про державно-приватне партнерство”, ухвалений 1 липня 2010р., який визначає, що державно-приватне партнерство (ДПП) – це співробітництво між державою Україна, АР Крим, територіальними громадами та юридичними чи фізичними особами. Закон вносить новації до сфери надання земельних ділянок у рамках державно-приватного партнерства, передбачає конкурсний відбір приватних партнерів до участі у проектах ДПП, вимагає необхідності оцінок економічних, соціальних, екологічних ризиків цих проектів. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають компенсувати за рахунок коштів відповідних бюджетів втрати приватного інвестора, якщо ціни (тарифи) на роботи (послуги), що надаються в рамках проекту ДПП, є об’єктом державного регулювання. **Формально закон є сприятливим для залучення приватних інвестицій в економіку України.**

Пропозиції інших суб’єктів права законодавчої ініціативи. На цей час на розгляді Верховної Ради України перебуває кілька законопроектів, що стосуються АР Крим (таблиця “Законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді України VI скликання”). Так, законопроект “Про території пріоритетного розвитку” пропонує змінити засади встановлення особливого режиму спеціальної митної зони на територіях пріоритетного розвитку (ТПР).

Аналіз запропонованих цими законопроектами новацій дає підстави для наступних **висновків і зауважень**:

- в якості одного з головних інституційних інструментів розв’язання соціально-економічних проблем АР Крим, пропонується запровадження (фактично, відновлення) ТПР і спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ). З такою пропозицією можна погодитися лише в тому випадку, якщо прийняті закони враховуватимуть попередній негативний досвід діяльності ТПР і СЕЗ в Україні та передбачатимуть жорсткий контроль над їх діяльністю. Крім того, з огляду на інерційність економічних процесів, законопроекти, що стосуються ТПР і СЕЗ (у випадку їх прийняття), можуть справити позитивний вплив на виконання Стратегії лише в довгостроковій перспективі (5-7 років);
- законопроект “Про основи розвитку Автономної Республіки Крим та особливості провадження

інвестиційної діяльності на її території”, хоч і декларує врахування Стратегії в розробці програм економічного, соціального та екологічно безпечного розвитку Криму, але практично не змінює законодавчо визначеного обсягу повноважень Уряду Криму;

- для реалізації Стратегії Уряд АР Крим має значно активніше використовувати надані йому повноваження стосовно ініціювання проектів нормативно-правових актів (включно із законопроектами). З огляду на таку амбітну мету Стратегії, як побудова інтенсивно зростаючої інноваційно-інвестиційної моделі економіки, законодавчі новації мають стосуватися практично всіх сфер діяльності органів виконавчої влади АР Крим.

Бюджетні та податкові новації. Нові Податковий і Бюджетний кодекси внесли певні зміни в характер міжбюджетних відносин у державі. Насамперед, це стосується розширення дохідної бази бюджету АР Крим, до якого має надходити по 50% плати за спеціальне використання лісових ресурсів, спеціальне водокористування, а також за користування надрами загальнодержавного значення тощо. Ці та інші новації (особливо виділена Урядом України субвенція на соціально-економічний розвиток АР Крим у сумі 0,9 млрд. грн.) сприяли покращенню наповнення республіканського та місцевого бюджетів.

Водночас, бюджетного прориву не сталося. Тому ресурсів, як і раніше, ледь вистачає для забезпечення поточної життєдіяльності АР Крим. Для власне розвитку та формування основ інноваційно-інвестиційної економіки, як це передбачає Стратегія, ресурсів фактично немає. В окремих випадках для запровадження інноваційно-інвестиційних проектів ресурси відволікаються від розв’язання першочергових проблем життєзабезпечення.

Збільшувати надходження до бюджетів усіх рівнів потрібно за рахунок активізації власне кримських резервів (і саме Уряд АР Крим має бути їх ініціатором). А саме:

- запровадження жорсткого обліку земель і контролю над їх використанням і на цій основі – збільшення плати за землю;
- максимальне виведення з “тіні” малого та середнього підприємництва, подолання нелегальної готельної діяльності і сфери послуг загальною;
- детінізація зарплат і доходів населення (оскільки доходи фізичних осіб є головним джерелом доходів місцевих бюджетів);
- підвищення штрафних санкцій за забруднення довкілля, розміщення відходів і т.ін.

Крім того, слід більш раціонально використовувати кошти державного бюджету, що виділяються на виконання державних програм, учасницею яких є АР Крим, а також – можливості залучення інвестицій через національні проекти, що виконуються на її території (врізка “Державні програми та національні проекти в АР Крим”).

⁵ Докладно див.: Рада снова не дала землю Джарты. – Первая крымская информационно-аналитическая газета, 25 февраля 2011г., <http://1k.com.ua/363/details/6/2>

⁶ Зауваження Головного юридичного управління Верховної Ради України від 1 березня 2011р. – <http://w1.c1.rada.gov.ua>



ЗАКОНОПРОЕКТИ, ЗАРЕЄСТРОВАНІ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ВІ СКЛИКАННЯ				
№	Назва законопроекту	Стислий зміст	Стан проходження	Коментар
1.	“Про засади державної регіональної політики” (реєстр. №6462 від 1 червня 2010р.) Автори: народні депутати А.Матвієнко, М.Мартиненко, М.Трайдук, В.Баранов	Мета – створення законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики. Зокрема, визначено механізм формування та реалізації державної регіональної політики, основні положення щодо змісту та процедури розробки Державної стратегії регіонального розвитку, Стратегії розвитку регіону та програм їх реалізації. У законопроекті визначено порядок створення та діяльності інституцій у сфері регіональної політики, зокрема Національної ради з питань державної регіональної політики, рад та агенцій регіонального розвитку, що діятимуть у регіонах.	Роздано народним депутатам і передано на розгляд парламентських комітетів. Внесено до порядку денного 9 сесії.	Зважаючи на цілу низку суперечливих норм, Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики ухвалив рішення запропонувати Верховній Раді направити законопроект на доопрацювання з наступним внесенням на повторне перше читання.
2.	“Про території пріоритетного розвитку” (реєстр. №7255 від 15 жовтня 2010р.) Автор: народний депутат О. Тищенко	Мета – перетворення депресивних територій на території пріоритетного розвитку шляхом залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій як одного із заходів відродження таких територій.	Роздано народним депутатам і передано на розгляд парламентських комітетів. Внесено до порядку денного 9 сесії.	За правовою природою території пріоритетного розвитку є типом спеціальної (вільної) економічної зони (СЕЗ). Досвід їх запровадження в Україні був невдалим, однак це не виключає можливість їх використання за певних умов.
3.	“Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку Західного регіону Автономної Республіки Крим” (реєстр. №8195 від 3 березня 2011р.) Автор: народний депутат В.Шемчук	Мета – активізувати інвестиційні процеси в Західному Криму (Роздольненський, Сакський, Чорноморський райони, міста Євпаторія, Саки); ефективніше використовувати цінні рекреаційні, природні, мінеральні ресурси на цій території шляхом запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності. Запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності на цих територіях – механізм активізації їх соціально-економічного розвитку.	Роздано народним депутатам і передано на розгляд парламентських комітетів. Внесено до порядку денного 9 сесії.	До законопроекту можна віднести ті самі коментарі, що й до попереднього.
4.	“Про індустриальні парки” (реєстр. №8396 від 15 квітня 2011р.) Автори: народні депутати В.Каськів, Н.Королевська, Л.Литвинов, М.Чечетов	Мета – визначення правил створення та експлуатації індустриальних парків, управління ними для забезпечення економічного розвитку й підвищення конкурентоспроможності територій, активізації інвестиційної та інноваційної діяльності, створення нових робочих місць, розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури.	Ухвалено в першому читанні 6 липня 2011р.	Індустриальні парки – різновид спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ).
5.	“Про основи розвитку Автономної Республіки Крим та особливості провадження інвестиційної діяльності на її території” (реєстр. №8763 від 6 липня 2011р.) Подано Кабінетом Міністрів України.	Мета – створення сприятливих умов для комплексного і збалансованого розвитку АРК, ефективного використання ресурсного потенціалу та залучення інвестицій. Визначає головні засади забезпечення ефективного економічного, соціального та екологічного безпечного розвитку АРК як невід’ємної частини України та підвищення її інвестиційної привабливості. Передбачає врахування Стратегії розвитку АР Крим під час розробки програм економічного, соціального та екологічного безпечного розвитку Криму – що викликало заперечення Головного науково-експертного управління Парламенту*.	Роздано народним депутатам і передано на розгляд парламентських комітетів. Внесено до порядку денного 9 сесії.	Проект закону є декларативним. Більшість норм має “загальний” характер. Зокрема, законопроект пропонує передати право на ліцензування семи видів господарської діяльності у відання Ради міністрів АРК. Однак, визначення Ради міністрів АРК органом ліцензування належить до компетенції Кабінету Міністрів України, а не Верховної Ради (отже, не потребує врегулювання Законом).
6.	“Про внесення змін до деяких законодавчих актів” (щодо спрощення механізму надання надру користування) (реєстр. №9405 від 3 листопада 2011р.) Автор: народний депутат Ю.Каракай	Мета – скасування необхідності додаткових погоджень із Радою міністрів АРК, областими, Київською та Севастопольською міськими радами рішення про надання в користування надру загальнодержавного значення, що, на думку автора, суттєво спростить нинішні процедури надання спеціальних дозволів на користування надрами.	Роздано народним депутатам і передано на розгляд парламентських комітетів.	Законопроект звужує повноваження місцевих органів влади, які втрачають контроль над надкористуванням і захистом довкілля на відповідних територіях.

* Повний текст висновку див. http://w1.1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40904



ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ В АР КРИМ

Державні програми.

Окремі елементи Стратегії будуть реалізовані в рамках державних програм, що фінансуються державним бюджетом.

Державні програми “Вода Криму” на період 2011-2020рр., “Розвиток транспортно-дорожнього комплексу Автономної Республіки Крим” на період 2011-2020рр., “Екологічно безпечний Крим” на період 2011-2020рр.⁷, “Програма з облаштування та соціально-культурного розвитку депортованих і забезпечення міжнаціональної злагоди в Автономній Республіці Крим на 2012-2015рр.” ще мають бути затверджені Кабінетом Міністрів України.

Національні проекти на території АР Крим

Реалізація Національних проектів ґрунтується на моделі державно-приватного партнерства, запровадженні інновацій, пріоритеті інвестиційних коштів над бюджетними, проектному менеджменті в державному управлінні⁸. Це їх споріднює з принципами розробки Стратегії.

Два проекти реалізовуватимуться на території АР Крим. Це будівництво сонячного парку “Охотніково” (Сакський район), побудову якого здійснює австрійська компанія *Activ Solar* наприкінці жовтня. Його перша черга дає електроенергію з липня 2011р. Потужність станції 100 тис. МВт-год. електроенергії на рік. Інший проект – “Доступне житло” – передбачає реалізацію соціальної програми будівництва дешевого житла. На території АР Крим до будівництва на засадах державно-приватного партнерства доступного житла залучатимуться учасники “Програми з облаштування та соціально-культурного розвитку депортованих і забезпечення міжнаціональної злагоди в Автономній Республіці Крим”.

Для залучення прямих іноземних інвестицій, спрямованих на запровадження інноваційного виробництва на території Криму, Уряд Автономії має намагатися використати можливості Національних проектів і активніше співпрацювати з Державним агентством із інвестицій та управління національними проектами України.

2.4. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ

У Стратегії розвитку АРК визначено інститути, відповідальні за її реалізацію:

- Верховна Рада АР Крим;
- Уряд АР Крим;
- Координаційна рада зі стратегічного розвитку;
- Рада інвесторів при Раді міністрів АР Крим (у липні 2011р. реорганізована в Раду вітчизняних та іноземних інвесторів при Раді міністрів АР Крим)⁹;
- місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в АР Крим;
- Агентство регіонального розвитку АР Крим.

Верховна Рада АР Крим, Рада міністрів АР Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають законодавчо визначені компетенції та найвищу ступінь легітимності. Змінити їх права та/або повноваження можна лише законодавчим шляхом. Отже, Уряд АР Крим може визначати повноваження та функції лише органів, створених ним самим.

- Координаційна рада зі стратегічного розвитку. Консультативно-дорадчий орган, мета і завдання якого – розробка та забезпечення реалізації Стратегії, участь у розробці регіональних стратегій розвитку міст і районів, моніторинг реалізації Стратегії тощо. За своїм складом та інституційними можливостями це радше науково-експертна рада при Уряді АР Крим.

- Рада вітчизняних та іноземних інвесторів при Раді міністрів АР Крим. Консультативно-дорадчий орган, завданням якого є сприяння ефективній взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання у сфері інвестиційної діяльності.

Стосовно названих рад слід зробити два зауваження. *По-перше*, обидві ради створено постановами кримського Уряду; керівником обох рад є глава Уряду – тому їх діяльність фактично цілком залежить персонально від керівника Уряду, його уявлень про функції, місце і роль цих дорадчих органів. *По-друге*, покладання на названі ради функцій із забезпечення реалізації Стратегії виходить за межі повноважень консультативно-дорадчих органів, визначених Постановою Уряду України¹⁰.

Агентство регіонального розвитку (АРР) АР Крим. Це державне підприємство, що здійснює політику, спрямовану на створення позитивного іміджу АР Крим, забезпечує “процес структурування інвестицій” і представляє інтереси республіканських підприємств в їх отриманні. На нього покладено також завдання із самостійного залучення інвестицій і координації інвестиційної діяльності на території Криму. Реалізуючи це завдання, Агентство взаємодіє з органами влади та органами місцевого самоврядування АР Крим, органами влади інших держав, міжнародними та неурядовими організаціями, організаціями всіх форм власності, включно з іноземними, іншими суб'єктами інвестиційної діяльності.

Таким чином, на Агентство покладено досить широкий спектр функцій і великий обсяг завдань, хоча воно не має статусу органу виконавчої влади, а відтак – і відповідних організаційно-розпорядчих повноважень.

Водночас, організаційно-правова форма цього державного підприємства – агентство – суперечить логіці адміністративної реформи, метою якої є розмежування повноважень і функцій між міністерствами, службами та агентствами¹¹. У процесі реформування передбачалося, що “агентства будуть наділені управлінськими функціями щодо державного майна й надаватимуть послуги юридичним особам, які пов'язані з об'єктами державної власності”¹². Тим часом, АРР не управляє жодними державним майном, не має власних ресурсів, отже – його можливості із залучення й тим більше, гарантування інвестицій є обмеженими.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що в наведених у Стратегії структурі інститутів, відповідальних за її реалізацію, передбачені функції прийняття рішень, забезпечення, консультативно-дорадчі, координаційні – однак, немає головного: не визначено функції безпосереднього управління процесом виконання Стратегії. Відповідно, не створено структури, на яку покладалася б такі функції та повноваження, а відтак – реальна відповідальність за результат виконання Стратегії і використанні ресурси.

⁷ Згадане Доручення Президента України №1-1/1790 від 12 серпня 2010р.

⁸ Сайт Держінвестпроекту України: <http://www.ukrproject.gov.ua/page/pro-natsionalni-proekti>

⁹ Постанова Ради міністрів АР Крим “Про Раду вітчизняних та іноземних інвесторів при Раді міністрів АР Крим” №353 від 21 липня 2011р.

¹⁰ Постанова КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №996 від 3 листопада 2010р.

¹¹ Започаткована згідно з Указом Президента “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” №1085 від 9 грудня 2010р.

¹² Див.: Мостова Ю., Рахманін С. Міністр юстиції Олександр Лавринович: “Побачите самі, як зміняться Адміністрація Президента, РНБОУ, яка випаде доля центральним органам виконавчої влади...”. – Дзеркало тижня, 11 грудня 2010р., <http://dt.ua>. Створення агентств і розмежування функцій центральних органів виконавчої влади, за словами Міністра юстиції України, забезпечить ситуацію, коли “один орган не може вирішувати, що робити, як робити, а потім себе ще контролювати й преміювати. Є міністерства (визначають політику), служби (надають державні послуги), інспекції (здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства), агентства (управляють державною власністю) і регулятори”. Див.: Ведерникова І. Олександр Лавринович: “Окремі шановані люди хочуть дискредитувати саму ідею адміністративної реформи”. – Дзеркало тижня. Україна, 11 листопада 2011р.

2.5. ОБМЕЖЕННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АР КРИМ У ВИКОНАННІ СТРАТЕГІЇ

Обмеження можливостей органів влади та органів місцевого самоврядування в АР Крим має два рівні – загальнодержавний (на який зазначені органи мають відносно невеликий вплив) і власне регіональний, який переважною мірою залежить саме від політики та дій кримських властей.

Обмеження загальнодержавного рівня

Державна політика у сфері зайнятості та оплати праці. Як зазначалося в попередньому розділі, створена в Україні економічна модель базується на низькотехнологічних укладах і дешевій робочій силі, що офіційно вважається конкурентною перевагою національної економіки на міжнародних ринках. Знижена ціна праці в Україні загалом і, відповідно, в АР Крим, унеможлиблює перетворення кримської спільноти на внутрішнього інвестора, підтримує довіру до влади, знижує соціальну престижність чесної праці, позбавляє людину стимулів до набуття якісної освіти, високої кваліфікації, навчання протягом життя, тобто саме тих чинників, які формують передбачену Стратегією “соціально-економічну систему інноваційного типу”.

Нестабільність законодавства. Так, в Україні склалася хибна практика призупинення дії законів під час ухвалення закону про державний бюджет. Зміни у правовому регулюванні діяльності ТПР, скасування державної допомоги суб’єктам господарювання та наданих інвесторам державних гарантій щодо незмінності правового режиму їх діяльності негативно позначаються на інвестиційному кліматі в державі загалом і, відповідно – на можливостях АР Крим у залученні інвестицій.

Механізми врахування інтересів АР Крим на державному рівні. З огляду на наявність у Конституції АР Крим посилання на можливість “врахування особливостей Автономної Республіки Крим, передбачених Конституцією України, органами державної влади України при прийнятті рішень, які стосуються Автономної Республіки Крим” (абзац третій п.2 ст.3), існує необхідність налагодження ефективних механізмів такого врахування.

З цієї метою можуть бути використані можливості народних депутатів України – членів різних фракцій, вихідців із Криму, Постійного представництва АР Крим у Києві, які до сих пір використовувалися недостатньо ефективно, а також Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради з питань АР Крим (створена 31 травня 2011р.). Однак для цього є необхідною, насамперед, розробка Урядом АР Крим проектів законодавчих актів, потрібних для реалізації Стратегії.

Уряд АР Крим має право ініціювати розроблення проектів актів Кабінету Міністрів України. Водночас, практика засвідчує, що, *по-перше*, цей інструмент не використовується системно, *по-друге*, у процесі узгодження цих документів усіма міністерствами їх первісний зміст може бути суттєво змінений.

Реалізація повноважень АР Крим щодо формування дохідної частини бюджету, виконання загальнодержавних програм, встановлення розмірів податкових платежів, започаткування місцевих позик тощо, потребує узгодження рішень ВР та Уряду АР Крим із

Парламентом і Урядом України. Водночас, бюджетні та податкові новації істотно позначаються на стані наповнення місцевих бюджетів.

Організаційні обмеження. Уряд АР Крим як підзвітний і підконтрольний колегіальний орган, що формується Верховною Радою АР Крим, є залежним від останньої в частинах призначення Голови і членів Уряду (та їх звільнення), а також ухвалення проектів нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим. Таке узалежнення Уряду від представницького органу (порівняно більше, ніж місцеві державні адміністрації залежать від відповідних рад) впродовж тривалого часу не сприяло реалізації в АР Крим перспективних програм, було джерелом накопичення відстрочених нерозв’язаних проблем. Як зазначалося, наразі Уряд і Верховна Рада АР Крим контролюються Партією регіонів, і цей чинник тимчасово усунуто. Проте, це не виключає його актуалізації в разі зміни політичної ситуації.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в регіонах в обов’язковому порядку погоджують призначення та звільнення керівників територіальних органів з головами місцевих державних адміністрацій. Це суттєво посилює їх подвійну підпорядкованість, чим створюються передумови для виникнення в їх діяльності конфліктів пріоритетів – центральних і регіональних.

Досі залишаються до кінця не врегульованими (не розмежованими) компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (це створює підстави для втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій). Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають суміжну компетенцію. Тому РДА використовують можливість контролю стану виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень і загальної діяльності для впливу на них.

Регіональні обмеження

Невизначеність структури (органу), безпосередньо відповідальної за виконання Стратегії. Як зазначалося вище, в системі організаційного забезпечення виконання Стратегії немає структури, яка б безпосередньо відповідала за стан її виконання, координувала б дії усіх залучених до цього процесу міністерств, відомств та організацій. Це призводить до розпорошення зусиль і ресурсів, неузгодженості дій учасників виконання, послаблює контроль над використанням коштів (та інших ресурсів) і в кінцевому підсумку – гальмує процес досягнення пріоритетів і цілей Стратегії.

Тому має бути вироблена модель створення органу управління програмою, який має здійснювати координацію дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Автономії, аналіз і контроль стану виконання Стратегії, розробляти рекомендації коригування дій всіх учасників її виконання, проекти необхідних нормативно-правових актів, здійснювати інші необхідні функції. Статус і повноваження такого органу, його місце в системі органів влади Автономії мають бути визначені після проведення функціонального обстеження цих органів та з урахуванням його результатів.

Обмеження участі громадськості. Це обмеження є фактично визначальним і полягає, *по-перше*, в низькому рівні довіри кримчан до будь-яких програмних документів і Стратегії розвитку Криму

зокрема – що виразно засвідчили результати поведених у рамках виконання цього проекту фокус-групи та консультативні зустрічі.

Однією з причин такого становища є той факт, що громадськість не залучалася до процесу розробки Стратегії. Лише в лютому 2011р. створено Громадську раду при Уряді АР Крим, яка фактично здійснює інформаційний супровід перебігу виконання Стратегії шляхом проведення публічних заходів, презентацій інвестиційних проектів тощо¹¹.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Роздольне: “...Люди будут делать, когда им дадут возможность: когда будет человек свободный – раз, когда будет свободная конкуренция, а не коррупция сплошная, когда он будет заинтересован. А когда всякие дяди написали эти бумажки и пытаются кого-то что-то заставить сделать, я думаю, ничего делаться не будет. Как и всегда говорят: вы думаете, что вы нам платите, тогда думайте, что мы работаем”.

“А как можно вообще планировать до 20-го года. У нас что будет – кризис или развитие? Украина настолько зависима страна – завтра не будут покупать металл у нас, и мы вообще сидеть будем. Как можно на такой длительный срок формировать эти стратегии?”

“Какие вообще могут быть планы, когда законы не работают?”

Армянськ: “Я многим показывала эту книжечку. Просмотрели: мы уже ни во что не верим. Для меня главное – чтобы была сыта моя семья”.

“Люди не верят. Очень много обещают нам, но мало делается. Больше всего это касается людей 50 и старше. Для них главное, чтобы хватило сегодня, а дальше не знают как. По поводу строительства, увеличения вложений в Крым, говорят: вот просто не верим”.

Феодосія: “Люди вообще разочаровались. Нужны конкретные шаги в программах, даже узких, которые были. Программы широкомасштабной не было, были узкие, проекты, которые в силу разных причин не реализовались”.

Чи підтримуєте Ви діяльність наведених органів влади і державних інститутів? % опитаних



По-друге, в низькому рівні підтримки кримчанами дій органів влади та органів місцевого самоврядування. Як видно з діаграми “Чи підтримуєте Ви діяльність наведених органів влади і державних інститутів?”, станом на березень 2011р., дії Парламенту та Уряду АРК, а також їх керівників повністю підтримували лише близько 13% кримчан проти 35-37% тих, хто ці дії не підтримував.

По-третє, в недовірі до влади та/або бізнесових структур, які братимуть участь у виконанні заходів Стратегії, – що засвідчили так само результати фокус-груп і консультативних зустрічей.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Армянськ: “Тут везде написано, кто ответственный исполнитель. Я так понимаю, министерства – Министерство курортов и туризма. Оно же будет привлекать кого: частный бизнес – раз, потом свои организации, которые у министра под крышей”.

Роздольне: “Кто-то пытается показать, что он что-то делает, а при этом выкачивает бюджетные деньги и пытается лишний раз обобрать народ. Поэтому все эти бумажки и выбрасываются”.

Сімферополь: “Местные органы власти. ... Ну, как можно доверить исполнение стратегии людям, которые получают зарплату меньше 200 долларов?”

Тим часом, без суспільної підтримки та участі кожного кримчанина виконання такого амбітного документа, яким є Стратегія розвитку АРК, є неможливою.

Тому головним завданням властей АР Крим сьогодні є не лише інформаційна кампанія стосовно Стратегії, а забезпечення суспільної довіри до всіх інститутів і персоналій влади Автономії.

Виконання цього завдання можливе шляхом, насамперед:

- обмеження корупції, усунення тіньових схем виділення земельних ділянок, розміщення державних замовлень тощо;
- забезпечення відкритості і прозорості дій, їх відповідності “словам”: зобов’язанням, обіцянкам, офіційним звітам;
- залучення структур громадянського суспільства до контролю над використанням ресурсів АР Крим, коштів, що виділяються на виконання тих чи інших заходів з виконання Стратегії (підзвітність органів влади та органів місцевого самоврядування);
- залучення громад населених пунктів до обговорення інвестиційних проектів, що пропонуються для виконання на їх території; відмови від проекту в разі незгоди громади. ■

¹³ Із 157 громадських організацій АР Крим до Громадської ради ввійшли представники 51. Серед заходів Громадської ради: 23 листопада 2011р. спільно з Республіканським комітетом АР Крим з охорони навколишнього природного середовища проведено круглий стіл на тему “Екологічно безпечний Крим”, на якому розглянули стан виконання Державної цільової екологічної програми розвитку Криму на 2011-2015рр., затвердженої у травні Постановою Уряду України; 7 листопада спільно з Міністерством курортів і туризму проведено конференцію “Розвиток і реформування рекреаційного комплексу Криму”, на якій презентувався проект “Програми розвитку і реформування рекреаційного комплексу АР Крим на 2012-2013рр.”.

3. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ АРК: СЕРЕДНЬОСТРОКОВІ ЕКОНОМІЧНІ ВИКЛИКИ

Економічна динаміка АРК у 2011р. була вкрай неоднорідною. Окремі позитивні результати поєднувалися з погіршенням економічних показників, що не давало можливості забезпечити стійке покращення якості життя кримчан. Низькими залишаються темпи структурних змін, бюджетні видатки вимушено мають переважно соціальну спрямованість, обмежуючи ресурси на інвестиції, а заходи стимулювання окремих територій пріоритетного розвитку, як і в Україні в цілому, не змогли стати прискорювачем регіонального розвитку. **Загалом, це ставить під сумнів можливості формування у Криму інноваційно-інвестиційної моделі у середньостроковій перспективі.**

3.1. ГОЛОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ РОЗВИТКУ КРИМУ У 2011р.

Економічна ситуація в АРК, згідно з інформацією Головного управління статистики в АРК, характеризується наступними показниками. В жовтні 2011р. **випуск промислової продукції** збільшився, порівняно як з попереднім місяцем (на 1,1%), так і з жовтнем 2010р. (на 2,5%). За 10 місяців 2011р. приріст промислового виробництва склав 5,2%¹.

Але на фоні показників розвитку України в цілому, згаданий позитивний результат виглядає менш оптимістично. Так, *по-перше*, зростання на 1,1% в жовтні було меншим за середньоукраїнський показник – 3,2%, *по-друге* – попередніми місяцями у промисловості Криму спостерігалось зниження показників виробництва, тому навіть після зростання останнього місяця випуск промислової продукції ще не вийшов на рівень літніх показників (таблиця “Індекси промислової продукції у 2011р.”)². Відтак, **загальне зростання**

промисловості у Криму з початку 2011р. (5,2%) було помітно меншим, ніж загалом в Україні (8,2%).

Дещо **кращою є ситуація в аграрному секторі**, де в літньо-осінній період Автономії вдалося наростити обсяги виробництва сільськогосподарської продукції. Так, якщо за результатами I кварталу 2011р. зростання обсягів аграрної продукції у Криму складало лише 3,1% (в Україні – 5,3%), то за результатами 10 місяців – 16,8%, що незначним чином перевищило національний показник (16,6%)³.

Помітно **вищою залишається у Криму інфляційна динаміка**. Так, якщо індекс споживчих цін в Україні зріс на 4,2% (слід підкреслити – згідно з офіційними даними), то у Криму зростання відповідного індексу склало 5,7% (таблиця “Індекси споживчих цін на товари та послуги”)⁴. Більше того, у Криму випереджальними темпами відбувається зростання цін на найбільш соціально-значимих ринках – продуктів харчування, житлово-комунальних і транспортних послуг. За таких умов кримській владі потрібно буде й надалі **витрачати додаткові кошти на соціальну підтримку населення, що унеможливить розширення витрат на інвестиції і, своєю чергою, перешкоджатиме повноцінній реалізації Стратегії.**

Індекси промислової продукції у 2011р., %

	Жовтень 2011р. до вересня 2011р.	Жовтень 2011р. до жовтня 2010р.	Січень-жовтень 2011р. до січня-жовтня 2010р.
Україна	103,2	104,7	108,2
АР Крим	101,1	102,5	105,2
	Вересень 2011р. до серпня 2011р.	Вересень 2011р. до вересня 2010р.	Січень-вересень 2011р. до січня-вересня 2010р.
Україна	99,7	106,4	108,6
АР Крим	98,5	105,0	105,5
	Серпень 2011р. до липня 2011р.	Серпень 2011р. до серпня 2010р.	Січень-серпень 2011р. до січня-серпня 2010р.
Україна	102,2	109,6	108,9
АР Крим	96,7	98,7	105,5

Індекси споживчих цін на товари та послуги, % в жовтні 2011р. до грудня 2010р.

	Індекс споживчих цін	Продукти харчування та безалкогольні напої	Житло, вода, електроенергія, газ та інші види палива	Транспорт
Україна	104,2	101,5	111,0	120,1
АР Крим	105,7	102,9	115,1	123,2

Іншою сферою, що вимагає великих обсягів фінансування, залишається житлове забезпечення. **Обсяги введення в експлуатацію житла у Криму є вкрай**

¹ Соціально-економічне положення Автономної Республіки Крим за январь-октябрь 2011г. – <http://sf.ukrstat.gov.ua>

² Індекси промислової продукції за регіонами (за відповідні періоди). – Держкомстат, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

³ Індекси обсягу сільськогосподарського виробництва за регіонами (за відповідні періоди). – Держкомстат, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

⁴ Індекси споживчих цін на товари та послуги за регіонами (за відповідні періоди). – Держкомстат, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

низькими (і значно нижчими, порівняно із загальнонаціональними показниками) (таблиця “Введення в експлуатацію житла”⁵).

Введення в експлуатацію житла (січень-вересень 2011р.)		
	Загальна площа, тис. м ²	% до січня-вересня 2010р.
Україна	4 905,4	93,5
АР Крим	222,7	64,2

Дещо кращою є ситуація у сфері **капітальних інвестицій** (таблиця “Капітальні інвестиції”⁶), що дало підстави Міністерству економічного розвитку і торгівлі АРК наголошувати на лідерстві Криму в цій сфері у 2011р⁷. Однак, капітальні вкладення, навіть якщо вони будуть продуктивними, вимагають тривалого часу для виявлення дійсного ефекту.

Капітальні інвестиції (січень-вересень 2011р.)				
	Освоєно (використано) капітальних інвестицій ¹		У т.ч. інвестицій в основний капітал	
	млн. грн.	% загального обсягу	млн. грн.	% до січня- вересня 2010р.
Україна	143 200,0	100,0	117 215,6	121,2
АР Крим	10 608,5	7,4	9 834,4	289,8

Зовнішньоекономічна спроможність Криму сьогодні залишається вкрай низькою. Так, динаміка експорту АРК значно поступається загальноукраїнській, а обсяги експорту складають лише 1% загальних показників країни (таблиця “Обсяги експорту-імпорту товарів”⁸). Незадовільною залишається структура експорту/імпорту товарів, дедалі погіршується зовнішньоторгівельне сальдо⁹, що негативно впливає по конкурентні позиції Автономії.

Обсяги експорту-імпорту товарів за регіонами України (січень-вересень 2011р.)						
	Експорт			Імпорт		
	\$ млн.	% до січня- вересня 2010р.	% загаль- ного обсягу	\$ млн.	% до січня- вересня 2010р.	% загаль- ного обсягу
Україна	49 951,8	137,8	100,0	59 494,8 ¹	142,7	100,0
АР Крим	497,6	119,4	1,0*	813,6	388,9	1,4

* Довідково, частка населення Криму в загальноукраїнській чисельності складає 4,3%.

Основні показники діяльності малих підприємств за регіонами у 2010р.					
	Кількість підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення, од.	Кількість найманих працівників (штатні та позаштатні працівники), тис. осіб	Фонд оплати праці, млн. грн.	Середньо-місячна заробітна плата найманих працівників, грн.	Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг), млн. грн.
Україна	63	1992,5	29 885,1	1 249,88	478 256,7
АР Крим	61	79,4	1 047,2	1 099,81	12 739,2

Вказані макроекономічні суперечності унеможливають суттєве покращення конкурентоспроможності АР Крим, матимуть негативний вплив на готовність інвесторів до входження до Автономії, отже заважатимуть успішній реалізації інноваційно-інвестиційної моделі її економіки (врізка “Конкурентні позиції АР Крим”¹⁰).

КОНКУРЕНТНІ ПОЗИЦІЇ АР КРИМ

В Україні здійснюється оцінка регіонів країни на основі міжнародного індексу конкурентоспроможності. Останні дослідження показують, що в рейтингу конкурентоспроможності регіонів України АР Крим посідала у 2010р. досить високе 5 місце (після Києва, Дніпропетровської, Закарпатської та Львівської областей) (оцінювалися 20 регіонів).

Водночас, проблемними аспектами розвитку АРК названі розвиток фінансового ринку, ефективність ринку товарів і послуг, інституційний розвиток. Останнє, 20 місце АРК посіла за складовими “Ефективність ринку товарів”, “Рівень розвитку фінансового сектору”. Серед інших проблемних сфер виокремлюються нестабільність політики та корупція – Крим посідає передостаннє, 19 місце за складовою “Державні та приватні інституції”. Водночас, за інноваційною складовою Крим посів 15 позицію.

Такі показники вказують на наявність проблемних факторів ведення бізнесу в регіоні, що зрештою унеможливорює розвиток приватних ініціатив кримчан для покращення добробуту та послаблює стимули до продуктивної зайнятості.

Більше того, поряд з макроекономічними залишаються суттєвими і структурні недоліки. Зокрема, помітно нижчим за середньоукраїнський показник залишається розвиток малого підприємництва – сектору, який у переважній більшості цивілізованих країн відіграє чи не найважливішу роль в економічному прискоренні та розвитку. Як за рівнем зайнятості в малому бізнесі, так і за рівнем доходів Крим має незадовільно низькі показники (таблиця “Основні показники діяльності малих підприємств”¹¹) – хоча частка малих підприємств у виробничій структурі є лише дещо меншою за середньоукраїнський показник, проте середній рівень заробітних плат у малому бізнесі в Україні майже на 20% перевищує відповідні зарплати в Автономії.

Таким чином, попри певні успіхи в окремих секторах економіки, макроекономічні і структурні суперечності становлять певний виклик і перешкоджають інтеграції позитивних досягнутих результатів у створення базису для прискореного формування, впровадження та реалізації інноваційно-інвестиційної моделі економіки в рамках Стратегії розвитку Криму.

⁵ Введення в експлуатацію житла за регіонами (за відповідні періоди). – Держкомстат, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

⁶ Капітальні інвестиції за регіонами (за відповідні періоди). – Держкомстат, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

⁷ Див.: По приросту інвестицій в основний капітал Крим на першому місці. – Міністерство економічного розвитку і торгівлі, <http://www.minek-crimea.gov.ua>. Приріст інвестицій в основний капітал зафіксовано в 11 регіонах Автономії.

⁸ Обсяги експорту-імпорту товарів за регіонами (за відповідні періоди). – Держкомстат, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

⁹ Якщо за три квартали 2010р. сальдо зовнішньої торгівлі товарами було позитивним і перевищувало \$200 млн., то у відповідному періоді 2011р. сальдо виявилось дефіцитним – понад \$300 млн.

¹⁰ Докладніше див.: Звіт про конкурентоспроможність України 2010. – http://www.feg.org.ua/docs/Competitiveness_report_2010_ua.pdf

¹¹ Основні показники діяльності малих підприємств за регіонами. – Держкомстат, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.



3.2. РЕГІОНАЛЬНЕ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ

За умов наявності в Україні економіки, орієнтованої на низькопродуктивний і низькотехнологічний експорт, ґрунтованої, фактично, на дешевій робочій силі та експлуатації великих промислових комплексів (що залишилися з радянських часів і є ресурсозатратними та неефективними), на рівні окремих регіонів, у т.ч. в АР Крим, запроваджувались і впроваджувались нові форми та режими стимулювання економічної діяльності¹².

Території пріоритетного розвитку (ТПР) є однією з чинних форм спеціальних правових режимів економічної діяльності (СПРЕД) в Україні, що застосовується поряд зі спеціальними економічними зонами (СЕЗ), технологічними та науковими парками. ТПР розглядалися як інструмент державної регіональної політики подолання депресивності регіонів через залучення інвестицій і створення нових робочих місць (врізка *“Окремі особливості оподаткування ТПР в Україні”*).

ОКРЕМІ ОСОБЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ ТПР В УКРАЇНІ

Податкові та митні пільги, що надавалися інвесторам, які задовольняли визначеним вимогам¹³:

- податок на прибуток – на перші три роки встановлюється ставка – 0%, наступні три роки ставка складає 50% діючої;
- ввізне мито – звільняється на п'ять років ввезення сировини, матеріалів, устаткування, необхідних для реалізації інвестиційних проектів;
- податок на додану вартість – звільняється на п'ять років ввезення сировини, матеріалів, устаткування, необхідних для реалізації інвестиційних проектів;
- звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом;
- звільняється від плати за землю на період освоєння земельних ділянок, але не більше, ніж три або п'ять років;
- не справляється збір до Державного інноваційного фонду на період реалізації інвестиційних проектів але, не більше, ніж на п'ять років тощо.

Загалом, світова практика свідчить про значні потенційні можливості для покращення результатів економічної діяльності в ТПР і СЕЗ. Більше того, в результативному функціонуванні таких зон можуть бути зацікавлені як бізнес – через потужні мотиви нарощування прибутків, – так і політичне керівництво країни чи регіону – завдяки позитивній ілюстрації ефективності управління і впровадження нових форм і методів господарювання.

Так, ще з середини 1970-х років у колишніх соціалістичних країнах – Югославії, Румунії, Угорщині, Болгарії й Польщі – вільні економічні зони

застосовувалися як економічний експеримент, спосіб освоєння закордонного досвіду¹⁴. Наприкінці 1990-х років видатні успіхи економіки Китаю пов'язуються з низкою ТПР і СЕЗ, насамперед у прибережній частині країни. Упродовж останнього десятиліття практика створення ТПР і СЕЗ широко застосовувалася у світовій економіці – на сьогодні існує понад 4 000 економічних зон різних видів, через які проходить, за деякими оцінками, до 20% світового товарообігу.

Слід констатувати, що в Україні позитивний світовий досвід не був використаний належним чином. Хоч на початковому етапі запровадження ТПР відіграли певну позитивну роль у покращенні соціально-економічній ситуації на регіональному рівні, проте загалом ТПР як економічний інструментарій було застосовано без стратегічної орієнтованості (скоріше, заради отримання короткострокових податкових вигод)¹⁵, а низка негативних чинників, замість позитивних результатів, по суті, дискредитувала ідею функціонування ТПР і СЕЗ як значимих інструментів економічного зростання і розвитку (врізка *“Окремі проблеми та результати впровадження ТПР і СЕЗ в Україні”*).

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТПР І СЕЗ В УКРАЇНІ

До проблем, які ускладнили впровадження ТПР і СЕЗ в Україні, найчастіше відносять¹⁶:

- обрання регіонів для запровадження на їх територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності безвідносно до об'єктивних критеріїв рівня їх економічного розвитку;
- непрозору процедуру прийняття рішень про створення таких територій і зон та участі в них конкретних підприємств¹⁷;
- прагнення використовувати СЕЗ і ТПР не стільки як спосіб залучення інвестицій, скільки як інструмент вирішення соціальних проблем депресивних регіонів;
- непоодинокі приклади використання пільг у рамках режимів ТПР і СЕЗ з метою мінімізації чи навіть уникнення оподаткування, в т.ч. шляхом маніпуляцій з товарною номенклатурою (зокрема, декларування та оформлення споживчих товарів як інвестиційних, реалізація товарів на внутрішніх ринках замість їх експорту тощо);
- правову незавершеність регламентації засад створення та функціонування ТПР в єдиному (базовому) законі про СПРЕД, що зумовлює певні відмінності режимів ТПР різних регіонів¹⁸;
- неузгодженість форм та обсягів державної допомоги суб'єктам господарювання ТПР окремих регіонів з нормами і стандартами ЄС¹⁹, хоча значна частина ТПР створювалися вже після набуття чинності Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та державами-членами;
- низьку інфраструктурну підтримку державою територій пільгового оподаткування, а також слабкий контроль над їх діяльністю (перевірками до 2005р. встановлювалися численні факти порушення податкового та митного законодавства);

¹² Вільні економічні зони в Україні (загальні дані, законодавчо-правова база, перелік та пільги). – <http://www.kmu.gov.ua>. Перелік нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність ТПР в Україні, подає аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень: Території пріоритетного розвитку в Україні: проблеми та перспективи. Аналітична записка. – НІСД, <http://www.niss.gov.ua>

¹³ Спеціальні (вільні) економічні зони та території пріоритетного розвитку на території України як шлях до залучення іноземних інвестицій і стимулювання розвитку виробництва. Аналітична записка. – НІСД, <http://old.niss.gov.ua>

¹⁴ Див., зокрема: Реализация специального режима хозяйствования в регионе. – Информационное агентство “Юротдел”, <http://yurotdel.com>

¹⁵ Див., зокрема: Ткаченко В. Спеціальні (вільні) економічні зони: чи ефективний такий інструмент регіонального розвитку. – Одеський філіал НІСД, <http://www.niss.od.ua/p/27.doc>.

¹⁶ Див., зокрема: Території пріоритетного розвитку в Україні: проблеми та перспективи. Аналітична записка..., <http://old.niss.gov.ua>

¹⁷ Саме поняття “зона” вимагає однозначного тлумачення і чіткої обмеженості сфери дії особливих правил. Див., зокрема: Нові форми організації територій із особливим податковим режимом (СЕЗ і ТПР). Аналітична записка. – НІСД, <http://old.niss.gov.ua>

¹⁸ У 2010р. була спроба уніфікації законодавчого визначення ТПР у проекті Закону “Про території пріоритетного розвитку”. Проте, висновком Головного науково-експертного управління від 8 лютого 2011р. визначено, що законопроект у першому читанні доцільно відхилити. – Сайт Верховної Ради України, <http://gska2.rada.gov.ua>.

¹⁹ Стосувалося, насамперед, Волинської, Донецької, Житомирської, Луганської, Харківської областей.



- невизначеність місця та ролі ТПР у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015р. та у відповідних регіональних стратегіях розвитку.

Після скасування у 2005р. Законом “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет на 2005р.” і деяких інших законодавчих актів України” передбаченого державного сприяння суб’єктам господарювання, **результативність ТПР помітно погіршилася**²⁰:

- кількість ТПР в Україні впродовж 2005-2010рр. суттєво скоротилася – з 59 до 28 (в АР Крим – із 7 до 3), а суб’єктів господарювання в рамках ТПР – з 374 до 80 (в АР Крим – з 50 до 9);
- лише у 3% проектів, що реалізовувалися в СЕЗ і ТПР, було виконано всі інвестиційні зобов’язання²¹;
- якщо у 2005р. у ТПР планувалося залучити \$970 млн., а фактично було залучено \$660 млн., то вже у 2010р. за I півріччя планувалося залучити лише \$52 млн., фактично залучено \$59 млн.
- у ряді СЕЗ і ТПР вигоди від спеціальних режимів інвестування виявилися мінімальними. Так, у СЕЗ “Порт Крим” залучено інвестицій на рівні 0,2% прогнозованого, створено робочих місць 0,3% очікуваного рівня;
- якщо у 2005-2006рр. середньомісячна зарплата в рамках ТПР перевищувала середньомісячну українську на 25-40%, то у 2009р. рівні зарплат фактично зрівнялися.

Слід підкреслити недоречність відкидання ідеї створення ТПР і СЕЗ в Україні та, вірогідно, слід очікувати певного відновлення інтересу до них. Свідченням цьому є активне обговорення цих питань під час ухвалення Податкового кодексу України²². Однак, залишається не визначеною ситуація з подальшим існуванням (чи скасуванням) ТПР, оскільки в розділі “Спеціальні податкові режими” питання створення та формування діяльності СПРЕД не згадуються.

Більше того, оскільки питання економічного стимулювання АР Крим, у т.ч. через механізми ТПР і СЕЗ, вже неодноразово розглядалося на законодавчому рівні (врізка “Започаткування ТПР і СЕЗ в АР Крим”), то й у процесі розгляду Податкового кодексу у 2010р. це питання не залишилося поза увагою. Так, під час обговорення (нового Податкового кодексу восени 2010р.) не була затверджена норма, що припускає надання 5-річних пільг для інвесторів у Криму²³. Відповідна норма була прописана в деяких перехідних положеннях нового Податкового

кодексу, однак ідея спрощення податкового режиму для компаній, які вкладають у Крим інвестиції, не дістала підтримки²⁴.

Водночас, слід зауважити, що найбільш перспективним напрямом реформування різноманітних податкових пільг для зон спеціального розвитку може стати не стільки зниження ставки оподаткування (прибутку підприємств), скільки активніше використання амортизаційної політики (самі по собі низькі ставки не є інвестиційним стимулом)²⁵, тобто надання стимулів безпосередньо інвестиціям та інвестиційним намірам.

ЗАПОЧАТКУВАННЯ ТПР І СЕЗ В АР КРИМ

Стосовно АРК базовим нормативно-правовим документом, яким визначався спеціальний режим інвестиційної діяльності в АР Крим, став Указ Президента²⁶, який 21 грудня 2000р. знайшов законодавче продовження²⁷. Йшлося про створення спеціальної економічної зони “Порт Крим” і ряду ТПР, зокрема “Велика Ялта”, “Алушта”, “Судак”. Впровадження діяльності ТПР передбачалося з 1 січня 2000р. терміном на 30 років. Серед пріоритетних видів економічної діяльності визначалися:

охорона здоров’я,
санаторно-курортні послуги,
готельне господарство,
лісове господарство,
рибне господарство,
сільське господарство,
добувна промисловість,
харчова промисловість та переробка сільгосппродукції,
текстильна промисловість і пошиття одягу,
хімічне виробництво,
машинобудування та приладобудування тощо²⁸.

Проте, ТПР в АР Крим, як і в Україні в цілому, не стали реальним дієвим інструментом прискорення економічного розвитку.

Водночас, у Верховній Раді України перебуває на розгляді Проект Закону “Про основи розвитку Автономної Республіки Крим та особливості провадження інвестиційної діяльності на її території”²⁹. Мета законопроекту – активізація залучення інвестицій і розвиток регіону, спроба впровадження на всій території Автономії сприятливого інвестиційного клімату³⁰.

²⁰ Хоча частині суб’єктів господарювання ТПР на підставі судових рішень вдалося відновити пільгові умови діяльності, що, втім, не мало вирішального значення для результативності функціонування ТПР в Україні.

²¹ Докладніше див.: Нові форми організації територій із особливим податковим режимом (СЕЗ і ТПР): Аналітична записка. – <http://old.niss.gov.ua>

²² Під час обговорення проектів Податкового кодексу влітку 2010р. (напередодні розгляду у Верховній Раді) положення стосовно спеціальних режимів оподаткування подавалися та були навіть представлені в законодавчих проектах, зокрема про суб’єкти господарювання, які реалізують інвестиційні проекти на територіях спеціальних (вільних) економічних зон, на територіях пріоритетного розвитку. Визначалися також певні критерії віднесення суб’єктів господарювання, на які поширюється спеціальний режим оподаткування. Так, зокрема, йшлося про те, що спеціальний режим оподаткування запроваджується на території населених пунктів і районів, яким окремим законом надано статус ТПР, за умови, що на території таких населених пунктів та районів протягом трьох років поспіль: середньомісячний розмір заробітної плати становить не більше 85% середнього рівня в Україні; рівень безробіття перевищує 110% середнього показника в Україні тощо.

Див., наприклад: Спеціальні податкові режими. – Інформаційне агентство “ЛИГА”, <http://news.liga.net/news/N1016912.html>. Проте, в поточній редакції Закону (від 11 жовтня 2011р.), представлений на сайті Верховної Ради на момент підготовки цього журналу, положень про спеціальні режими немає.

²³ Див., зокрема: Депутати українського парламенту вирішили не давати Криму налоговые льготы. – Інтернет-портал “Ура-Інформ. Новості Крима”, <http://crimea.ura-inform.com/2010/11/19/4433>

²⁴ Зокрема, йшлося про те, що інвестори, вже зайняті реалізацією у Криму своїх проектів, на п’ять років звільняються від податків на додану вартість за ввіз устаткування та матеріалів.

²⁵ ... у т.ч. підвищення норми амортизації на основні фонди, впровадження прискореної амортизації тощо.

²⁶ Указ Президента України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону “Порт Крим” в Автономній Республіці Крим” №740 від 27 червня 1999р.

²⁷ Закон “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону “Порт Крим” в Автономній Республіці Крим”.

²⁸ Території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності в Автономній Республіці Крим. – Міністерство економіки України, <http://www.me.gov.ua>.

²⁹ Законопроект №8763 внесено 6 липня 2011р. Кабінетом Міністрів України. Див. також: В Верховній Раді України готовяться прийняти закон о развитии Крима. – Новості Крима, <http://news.allcrimea.net/news/2011/9/23/1316755800/>.

³⁰ Комітет з питань економічної політики прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді прийняти в першому читанні за основу проект Закону України “Про основи розвитку АР Крим та особливості провадження інвестиційної діяльності на її території”. На момент підготовки журналу проект “очікує розгляду”. Водночас, у Регіональному комітеті з економічних реформ АР Крим розробляється та обговорюється Концепція розвитку регіональних кластерів в АР Крим. Її мета – визначити систему засобів державного регулювання, зорієнтованих на виявлення та ефективне використання конкурентних переваг регіону, із врахуванням пріоритетів Стратегії. В Концепції, як передбачається, будуть визначені принципи, основні напрями та форми державної підтримки, що надаватиметься учасникам кластера, які передбачають консолідацію зусиль підприємств кластера для реалізації спільних (кластерних) ініціатив і підвищення рівня конкурентоспроможності. Див.: В Криму розробляється Концепція розвитку регіональних кластерів. – Міністерство економічного розвитку і торгівлі, <http://www.minek-crimea.gov.ua>

Проте, економічно сприятливий режим в окремому регіоні не зможе довгостроково функціонувати належним чином, якщо не відбуватиметься послідовне вдосконалення економічного середовища у країні в цілому. Зважаючи на українські реалії, від спеціальних стимулюючих режимів не можна очікувати вагомої віддачі в коротко- та середньостроковій перспективі – саме внаслідок низької якості державного управління в країні, суперечливості політики та корумпованості політиків, критично низького рівня суспільної підтримки дій влади.

Таким чином, ідея створення ТПР і СЕЗ не набуде реального та відповідного їй справжній суті втілення, якщо не будуть виконані базові передумови. Міжнародний досвід, а також мало успішний досвід діяльності ТПР і СЕЗ в Україні засвідчують, що такими мінімально необхідними умовами є:

- відсутність або принаймні достатньо обмежений рівень корупції,
- сильна політична воля як на державному, так і регіональному рівнях, що дозволяє результативно поєднувати спрямованість державної політики з жорстким контролем виконання та унеможливленням зловживань,
- чіткі, глибокі, базовані на реалістичних ресурсах і всебічно обґрунтовані пріоритетні проекти,
- відкритість країни та її регіонів для всіх інвесторів (без огляду на національну належність капіталів), запобігання дискримінації за національною ознакою походження капіталу.

3.3. МОЖЛИВОСТІ ПОДАТКОВОГО РЕГІОНАЛЬНОГО СТИМУЛЮВАННЯ³¹

Як і ТПР, податкове регіональне стимулювання не стало ефективним чинником ефективного перерозподілу коштів через бюджетну систему. Бюджетна система України з року в рік зберігає негативну тенденцію обмеження фінансових прав регіональної влади та місцевого самоврядування через невідповідність повноважень та їх ресурсного забезпечення.

Слід констатувати, що нинішня система міжбюджетних відносин³²:

- **спирається на неефективні податкові інструменти наповнення місцевих бюджетів;** органи місцевої влади істотно не впливають на формування бази оподаткування, ставки податків і порядок їх адміністрування;
- **не сприяє стимулюванню регіональної та місцевої влади до забезпечення належного управління бюджетами і проведення економічної**

політики, спрямованої на підвищення рівня ділової активності, розвитку конкуренції, підтримку нових підприємств;

- **перешкоджає впровадженню на регіональному рівні нових видів діяльності,** які на початкових етапах потребують значних фінансових витрат (при тому, що вигоди можуть проявитися лише в середньостроковій перспективі, що в умовах частих політичних змін і пасивної ролі місцевого самоврядування є політично недоцільним);
- **обмежує можливості дольової участі регіональної і місцевої влади у фінансуванні проектів розвитку чи спільних проектів удосконалення регіональної і транскордонної інфраструктури.**

Загалом, попри гасла про реформування, міжбюджетні відносини практично законсервовано. Так, у 2007р. урядовим розпорядженням було схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів і затверджено пакет змін до Бюджетного кодексу³³. Концепція передбачала щорічне підвищення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на 1-2%, чітке розмежування видатків на виконання власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, прив'язку потенціалу збільшення видатків місцевих бюджетів до розширення власних доходів місцевих органів, створення Державного та місцевих фондів регіонального розвитку (для ефективного використання субвенцій капітального характеру) тощо. З метою посилення зацікавленості місцевих органів у збільшенні власних доходів передбачався перерозподіл джерел доходів між рівнями бюджетів, запровадження податку на нерухомість і його зарахування до переліку місцевих доходів³⁴.

Загалом, Концепція адекватно відбивала проблеми міжбюджетних відносин і визначала стратегічні напрями їх удосконалення. Проте, нові механізми підвищення зацікавленості місцевих органів у нарощуванні їх доходної бази не дістали підтримки нового Уряду. Більше того, в діях Уряду простежувалося намагання посилити централізацію бюджетно-податкової системи шляхом підвищення ступеня перерозподілу ресурсів через Державний бюджет і збільшення обсягу цільових дотацій (субвенцій) місцевим бюджетам на виконання ними окремих програм і функцій, визначених на центральному рівні³⁵.

Свідченням цього є аналіз виконання місцевих бюджетів у 2010р. Виконання місцевих бюджетів відбувалося в умовах збільшення їх залежності від ресурсів державного бюджету (таблиця “Структура доходів місцевих бюджетів України у 2010р.”)³⁶. Так,

³¹ Докладно див. статтю З.Варналія “Формування бюджету та міжбюджетних відносин в Автономній Республіці Крим”, вміщену після цього Розділу.

³² Докладніше див.: Конкурентоспроможність регіонів: стан і проблеми. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2008, №4, с.12-29.

³³ Розпорядження КМУ “Про затвердження Концепції реформування місцевих бюджетів” №308-р від 23 травня 2007р.

³⁴ Див., зокрема: Правові засади організації міжбюджетних відносин. – Український діловий інформаційний каталог, <http://udik.com.ua/books/book-1710/chapter-64406/>

³⁵ У цьому підрозділі стосовно місцевих бюджетів використані матеріали Рахункової палати України, зокрема: Стефанюк І. Взаємовідносини державного і місцевих бюджетів України у 2010р. – Сайт Рахункової палати України, <http://www.ac-rada.gov.ua>. Див. також: Конкурентоспроможність регіонів: стан і проблеми. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2008, №4, с.12-29.

³⁶ “...при суттєвому зростанні абсолютних обсягів і питомої ваги міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів”. Докладніше див.: Стефанюк І. Взаємовідносини державного і місцевих бюджетів України у 2010р. – Сайт Рахункової палати України, <http://www.ac-rada.gov.ua>



Структура доходів місцевих бюджетів України у 2010р.

Показники	млрд. грн.	
	План	Фактично
<i>Доходи, формування яких здійснюється на центральному рівні</i>		
Доходи загального фонду	59,9	58,8
Субвенції загального фонду	28,9	28,2
Субвенції спеціального фонду	6,6	5,4
Дотація вирівнювання	43,6	43,6
Додаткові дотації	0,6	0,6
ЗАГАЛОМ	139,6	136,6
% загального	84,8	85,7
<i>Доходи, формування яких здійснюється на місцевому рівні</i>		
Доходи загального фонду	12,2	8,8
Доходи спеціального фонду,	12,9	14,0
ЗАГАЛОМ	25,0	22,8
% загального	15,2	14,3
Всього	164,7	159,4

загальний обсяг наданих із державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам збільшився, порівняно з 2009р. на 15,5 млрд. грн. (на 25,1%), а питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів досягла 49,1%, або зросла за рік на 2,4 відсоткові пункти³⁷. Це суперечить вимогам згаданої Концепції реформування місцевих бюджетів, основним завданням якої визначено **підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів**. При цьому, майже 95% трансфертів з державного бюджету складала дотації вирівнювання та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення.

Поряд з цим, у 2010р. планові показники доходної частини місцевих бюджетів (164 млрд. грн.) недовиконані (96,8%), хоч у вказаному році в Україні спостерігалася позитивна економічна динаміка (зростання реального ВВП склало приблизно 4,5%). Також були недовиконані надходження за власними та закріпленими доходами місцевих бюджетів – 80,5 млрд. грн. або 96,4% річного плану³⁸. При цьому, **спостерігається суттєве перевищення темпів зростання обсягів трансфертів вирівнювання, які передаються місцевим бюджетам, над темпами зростання самостійно залучених ними доходів**. Основна частина ресурсів, які мають у своєму розпорядженні органи місцевого самоврядування (майже 85-86%), формуються на центральному рівні та можуть бути спрямовані лише на виконання функцій, переданих державою. При виконанні місцевих бюджетів у 2010р. частка закріплених законодавством за місцевими бюджетами податків і зборів, а також міжбюджетних трансфертів досягла 85,7% загальної суми доходів місцевих бюджетів,

причому такий рівень є характерним для більшості областей України³⁹.

Серед доходів, які формуються на центральному рівні та закріплені за місцевими бюджетами, головним бюджетоутворюючим податком для місцевих бюджетів залишається податок із доходів фізичних осіб, частка якого в таких доходах перевищує 86%⁴⁰. **Доходи ж загального фонду місцевих бюджетів, формування яких здійснюється на місцевому рівні, та які є основним джерелом забезпечення видатків, пов'язаних із виконанням самоврядних повноважень місцевої влади (ЖКТГ, житлове будівництво, утримання транспортної мережі тощо) у загальній структурі доходів місцевих бюджетів складають лише 5,5%, а доходи спеціального фонду (8,8%) мають певне визначене призначення. Обсяги місцевих податків і зборів є вкрай незначними (з них залучено до місцевих бюджетів лише близько 800 млн. грн.), щоб мати хоч якийсь вплив на можливості й спроможність місцевих фінансів. Тобто:**

- зберігається стійка тенденція збільшення залежності органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів влади;
- частка податків і зборів, які спрямовуються на забезпечення виконання власних повноважень місцевого самоврядування, поступово зменшується;
- у місцевих бюджетів, по суті, не залишається коштів на реалізацію власних інвестиційних проектів⁴¹, створення додаткових робочих місць, вдосконалення інфраструктури, а з тим і забезпечення політики стійкого довгострокового зростання.

Законодавством заборонено планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів. Водночас, за державою залишається можливість передати регіональним органам влади право на здійснення видатків, передбачаючи при цьому і відповідну передачу бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів⁴². Проте, українська практика засвідчує, що кошти, якщо й передаються, то не в належних обсягах, отже ефективність місцевої влади знижується (не усуваючи відповідальності) разом із нарощуванням дефіциту відповідних коштів.

Таким чином, бюджетна система України, попри ухвалення змін до Бюджетного кодексу, а також прийняття Податкового кодексу залишається високо централізованою. Бюджетоутворюючим податком для місцевих бюджетів є закріплений за ними податок із доходів фізичних осіб. У структурі місцевих бюджетів видатки мають переважно соціальну спрямованість, що на практиці унеможливорює реалізацію політики інноваційно-інвестиційного стимулювання регіонів.

³⁷ У 2008р. відповідна частка складала 43%.

³⁸ Див. зокрема: Стефанюк І. Взаємовідносини державного і місцевих бюджетів України у 2010р. – Сайт Рахункової палати України, <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737806>

³⁹ Див., зокрема: Архів повідомлень управління економічного аналізу за 2011р. – Державна податкова адміністрація у Харківській області, <http://www.dpa.kharkov.ua>

⁴⁰ Згідно зі статтею 65 Бюджетного кодексу України, до місцевих доходів зараховується різна частка обсягу доходів фізичних осіб. Зокрема, до бюджетів міст республіканського значення в АР Крим зараховується 75% податку на доходи фізичних осіб, що сплачуються на території цих міст. – Бюджетний кодекс України. – Закон України від 8 липня 2010. – <http://zakon1.rada.gov.ua>

⁴¹ У структурі видатків місцевих бюджетів продовжується знижуватися частка капітальних видатків – у 2010р. вона зменшилася до 7,7% загальних видатків.

⁴² Докладніше див.: Правові засади організації міжбюджетних відносин. – Український діловий інформаційний каталог. – <http://udik.com.ua/books/book-1710/chapter-64406>. Див. також: Бондаренко А. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи. – http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_4/doc/2/13.pdf

3.4. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ КРИМУ У 2011р.

Вказані системні недоліки попередніх років проявились у виконанні бюджету АР Крим у I півріччі 2011р.⁴³. Хоча за I півріччя 2011р. до зведеного бюджету АР Крим надійшло майже 4,0 млрд. грн. доходів (у т.ч. до республіканського бюджету – 2,1 млрд. грн.), проте, *по-перше*, у структурі доходів продовжували домінувати централізовано встановлювані надходження, *по-друге*, бюджетні витрати мають достатньо визначену соціально-орієнтовану структуру, залишаючи вкрай мало коштів на фінансування капітального будівництва та інфраструктурних об'єктів.

Так, із загальної суми доходів загального фонду у I півріччі 1,6 млрд. грн. становлять податки і збори та майже 2,0 млрд. грн. – трансферти з Державного бюджету України⁴⁴, тобто обсяги трансфертів вже перевищили обсяги податків і зборів, що посилює залежність фінансів АРК від централізованих надходжень. Слід зазначити, що за результатами 2010р. із загальної суми доходів загального фонду 6,1 млрд. грн. (доходи зведеного бюджету – 7,6 млрд. грн.) 3,3 млрд. грн. (або 54% загального обсягу) становили податки і збори та 2,8 млрд. грн. – трансферти з Державного бюджету України⁴⁵.

При цьому, в I півріччі 2011р., порівняно з відповідним періодом 2010р., надійшло більше наступних податків і зборів:

- акцизного податку – на 101,8 млн. грн. (або на 39,6%) (*інформативно*: за весь 2010р. зростання складало 345 млн. грн. порівняно з відповідними річними показниками попереднього року);
- податку на доходи фізичних осіб – на 142,6 млн. грн. (або на 18,1%) (за весь 2010р. зростання – 258 млн. грн.);
- плати за землю – на 28,7 млн. грн. (або на 13,8%) (відповідне зростання за весь 2010р. – 73,1 млн.).

Вказані зміни значною мірою зумовлені невисокою, проте позитивною, динамікою розвитку економіки України загалом та окремих регіонів, зокрема, а також помірною офіційною інфляцією. Так, зростання номінального ВВП, який має вагоме значення для наповнення бюджетів, у 2010р. склало приблизно 19%, оцінка зростання номінального ВВП у I півріччі

2011р. до I півріччя 2010р. – 18%⁴⁶. Тобто, наповнення республіканського бюджету в загальних рисах відповідає динаміці валового регіонального продукту.

Складною залишається ситуація з видатками бюджету АР Крим. Обсяг видатків загального фонду зведеного бюджету АР Крим за I півріччя 2011р. склав 3,3 млрд. грн., із них 86,8% спрямовано на соціально-культурну сферу та заходи із соціального захисту населення⁴⁷. Слід зазначити, що видатки загального фонду зведеного бюджету АР Крим у 2010р. склали 6,1 млрд. грн., з яких найбільший обсяг (84,5%) також склали видатки на соціально-культурну сферу та заходи із соціального захисту населення. Зважаючи, що в II півріччі зазвичай відбувається підвищення зарплат, зростають деякі соціальні виплати, можна стверджувати, що в бюджеті АР Крим у 2011р. збільшаться соціальні витрати, не залишаючи зовсім ресурсів на проекти розвитку.

Дійсно, видатки, пов'язані з будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг АР Крим, у I півріччі 2011р. профінансовані в обсязі 7,3 млн. грн., на капітальні вкладення спрямовано 54,4 млн. грн. У 2010р. на покращення автомобільних доріг спрямовано 63,6 млн. грн. (причому, профінансовано лише на 89% річного плану), на капітальні вкладення – 190,5 млн. грн. (70% річного плану). Тобто недофінансування статей розвитку є хронічним і дедалі збільшується.

Хоча розвиток Криму як цілорічного курорту (загальнодержавного та міжнародного курортно-рекреаційного і туристичного центру) визнається серед першочергових пріоритетів, однак відповідні заходи у I півріччі 2011р. профінансовані лише в сумі 520 тис. грн. (у 2010р. відповідні кошти склали також мізерні 3,7 млн. грн. – при тому, що основні витрати були пов'язані з підготовкою та проведенням курортного сезону).

Таким чином, бюджетні кошти АР Крим, так само як і заходи в рамках ТПР, поки що не спроможні стати прискорювачем економічних перетворень у регіоні. Будь-яке посилення податкового тиску неминуче призведе до погіршення економічного потенціалу, а тому будуть потрібні нові додаткові ресурси (трансферти) з державного бюджету для забезпечення мінімальних соціальних стандартів.

Реалізація Стратегії означає комплексне реформування соціально-економічного середовища Автономії і вимагає значних ресурсів. АР Крим дійсно володіє вагомим потенціалом – надзвичайні позитивні можливості пов'язані з ревізією, обліком, моніторингом використання кримської землі, насамперед, заповідних і прибережних територій. Лише після такого обліку стане зрозумілим наскільки реалістичними є наміри розвитку рекреаційно-туристичної сфери, наскільки зможе бути розширена податкова база, наскільки стимулюючої для економіки Криму загалом стануть вкладення в загальну інфраструктуру та інноваційну інфраструктуру. ■



⁴³ Узагальнені дані про виконання бюджету Криму на час підготовки журналу наявні за I півріччя. Джерело: Депутати підтримали проект постанови Верховної Ради АР Крим про виконання республіканського бюджету за I півріччя 2011р. – Верховна Рада АР Крим, <http://www.rada.crimea.ua>.

⁴⁴ Постановление Совета Министров АРК №415 от 30 августа 2011г. – Потрал "АРК", <http://www.ark.gov.ua>

⁴⁵ Постановление Совета Министров АРК №19 от 29 марта 2011г. – Потрал "АРК", <http://www.ark.gov.ua>

⁴⁶ Тут не проводиться пряме порівняння виконання бюджетів у 2010р. та I півріччі 2011р. Йдеться, скоріше, про визначення та підтвердження головних тенденцій, які мають стійкий і довготривалий характер.

⁴⁷ Постановление Совета Министров АРК №415 от 30 августа 2011г. – Потрал "АРК", <http://www.ark.gov.ua>. Постановление Совета Министров АРК №19 от 29 марта 2011г. – Там само.

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ



Захарій ВАРНАЛІЙ,
начальник НДЦ з проблем оподаткування
Національного університету ДПС України

Сучасний етап розвитку світової спільноти характеризується наявністю двох могутніх процесів у системі міжрегіональних відносин, з одного боку – посиленням глобалізаційних процесів, з іншого – зростанням регіоналізації. Глобалізація проявляється завдяки відносинам, які стирають межі між країнами. Регіоналізація (особливо внутрішня) розвивається завдяки децентралізації господарювання та управління. Крім того, слід зазначити, що регіоналізація є формою захисту інтересів певного регіону від руйнівної дії глобальних процесів.

У цьому контексті, головна проблема, що виникає у зв'язку з вибором нової моделі державної регіональної політики, а отже і нової парадигми регіональної політики України, концентрується у проблемі співвідношення централізації і децентралізації забезпечення регіонального розвитку. Баланс між цими складовими не є інваріантним, а встановлюється ситуативно у процесі складного політичного вибору під тиском об'єктивних потреб та із врахуванням можливостей конкретного періоду розвитку країни.

Сьогодні в Україні створюється ситуація, коли на фоні дій Центру (центральної органів влади), спрямованих на підвищення рівня централізації в регіональній політиці, дедалі більш виразно проявляється потреба у глибокій децентралізації цієї політики. Її новий обрис буде визначатися тим, яка із цих двох тенденцій візьме гору та яка нова пропорція встановиться між централізованим і децентралізованим підходами до вирішення проблем розвитку регіонів України.

Централізація і децентралізація влади у процесах регіонального розвитку: яка з тенденцій має бути провідною?

Упродовж останніх років централізований підхід, що базувався на багаторічних традиціях, був домінуючим у державній регіональній політиці. При цьому, постійно говорилося про те, що на рівні регіонів економічних стимулів і важелів для їх самостійного розвитку немає. І ресурси, і повноваження, і ключові інструменти регіонального розвитку – практично все тримає у своїх руках Центр. У більшості випадків керівники регіонального рівня опікувалися (й досі опікуються) проблемами розвитку регіону не в себе на місці, а домагаються їх вирішення в Києві.

За цих умов держава має виробити стратегічні орієнтири, які б консолідували всі її регіони, а це – курс на міжрегіональну інтеграцію і водночас – на підвищення ролі регіонів, курс на надання

місцевому самоврядуванню реального змісту та нового функціонального наповнення й одночасно – на запровадження сильної централізованої регіональної політики, яка б базувалася на загальнодержавних пріоритетах.

Майбутнє України, піднесення її економіки та культури, розвиток демократичних принципів організації суспільства безпосередньо залежить від зусиль регіонів. Саме такий підхід, обґрунтований наукою і підкріплений історичним досвідом, має бути покладений в основу сучасної регіональної політики України.

Слід зазначити, що конституційна реформа спричинила низку проблем, без вирішення яких неможливий подальший розвиток політичної системи України. Важливу роль у динаміці суспільно-політичних і соціально-економічних процесів відіграє (точніше, повинен відігравати) регіональний компонент. Сьогодні у світі активізуються процеси

на субрегіональному рівні, отримують подальший розвиток інтеграційні процеси, а аналіз розвитку регіонів України за попередні роки свідчить про протилежне – про посилення дезінтеграційних тенденцій, і насамперед – про економічну дезінтеграцію.

Позитивні процеси останнього часу, на жаль, не завжди підкріплюються достатністю системності процесів регіоналізації та вдосконалення відносин “центр-регіони”, міжрегіональних і міжбюджетних відносин.

З огляду на це, головною метою державної регіональної політики на сучасному етапі є інтеграція регіонів в єдиний духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір за умови збереження регіонального різноманіття.

Роль держави в цьому процесі полягає, *по-перше*, в гармонізації регіональних, міжрегіональних і загальнодержавних інтересів; *по-друге*, у впровадженні єдиних “правил гри” в економічній сфері для всіх регіонів; *по-третє*, у впровадженні уніфікованих соціальних стандартів на всій території України та державних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина; *по-четверте*, в реалізації європейських принципів субсидіарності, рівних прав і відповідальності регіонів і Центру.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації.

На часі – пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Невід’ємною складовою політичної реформи має стати децентралізація системи влади в Україні, розширення повноважень і фінансових можливостей територіальних громад.

Децентралізація влади: завдання, шляхи

Головними завданнями децентралізації влади є перетворення територіальних громад на ключового суб’єкта влади на місцевому рівні та максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. При цьому, на вищий рівень влади мають передаватися винятково ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб’єктами влади нижчого рівня. Тобто потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, які – разом з іншими громадами, а які – делегувати органам державної влади. Такий розподіл доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії.

Ідеологія розвитку регіонів закладається у стратегічному плануванні. Розробка стратегічних програмних документів регіонального розвитку передбачає спрямованість місцевих органів влади на вирішення великомасштабних перспективних

завдань, що стоять перед економічною, соціальною та гуманітарною сферою відповідних регіонів.

У 2003-2004рр. (іноді й пізніше) в майже терміновому порядку почалася розробка стратегій соціально-економічного розвитку регіонів (областей) на період до 2015р. У більшості випадків якість розроблених стратегій не витримувала критики. Підхід до розробки таких документів, як правило, був формальним, з використанням примітивного “типового шаблону”, що не враховував специфіку кожного регіону.

Стратегія розвитку регіону – це повномасштабний орієнтир для громадян, бізнесу та інститутів громадянського суспільства відповідного регіону. Саме такою сучасною та новаторською бачиться *Стратегія економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011-2020рр.*, ухвалена Постановою Верховної Ради АРК 22 грудня 2010р. Вона дійсно є справжньою стратегічною доктриною розвитку Кримського регіону. В цьому документі не лише розкриваються стан і проблеми розвитку Криму, але й чітко визначено стратегічні пріоритети та завдання соціально-економічного розвитку регіону, організаційно-інституціональні механізми та етапи реалізації Стратегії в цілому.

З іншого боку – реалізація цієї (як і інших стратегій) залежить насамперед від достатності фінансових ресурсів. В цьому контексті – реалізація основних положень стратегій розвитку регіонів України не виняток. Для більшості країн світу головні проблеми міжбюджетних відносин пов’язані з пошуком відповіді на одне з головних питань: **як розподіляти доходи джерела між рівнями бюджетної системи.**

Отже, радикальні перетворення у сфері ринкових відносин, що здійснюються в Україні, водночас вимагають також розробки нової бюджетно-податкової політики. Побудова децентралізованої моделі системи державної влади з наданням максимальної самостійності регіональним органам влади у вирішенні соціально-економічних завдань на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці вимагає створення адекватного механізму міжбюджетних відносин.

Податковий і новий Бюджетний кодекси: результати для Криму

Прийняття Податкового та нового Бюджетного кодексів загалом сприятливо позначилося на зміцненні зведеного бюджету АР Крим:

(1) розширена доходна база бюджету АР Крим, до якого має надходити по 50% зборів за спеціальне використання лісових ресурсів, спеціальне водокористування, та по 50% платежів за користування надрами загальнодержавного значення. Також, до нього мають надходити й інші ресурси, плати за ліцензії (у т.ч. на виробництво та торгівлю спиртом, алкоголем і тютюновими виробами), за державну реєстрацію тощо. Такі надходження спрямовуються до першого кошика, тому зростання його обсягу має зменшувати фіскальне навантаження на державний бюджет у частині передання трансфертів місцевим бюджетам¹;

¹ Перший кошик – доходи, що враховуються при обрахуванні трансфертів, другий – коли не враховуються.



(2) **відкориговано механізм формування міжбюджетних трансфертів.** Модифікація механізму трансфертних платежів відбувалася з метою збільшення власної спроможності місцевих бюджетів, надання системі міжбюджетних відносин гнучкості та чіткості. В цій сфері відбулися такі зміни:

- **збільшено перелік видатків, які не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.** До них внесено: місцеві програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних послуг, забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;
- **розширено перелік доходних джерел другого кошика.** Крім існуючих раніше (зокрема, плати за землю), до нього віднесено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, а також передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження;
- **розмежовано перелік видів міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами:** замість субвенцій на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, запроваджено субвенції на видатки місцевих бюджетів – як ті, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, так і ті, що не враховуються;
- **для розрахунку прогнозованого обсягу доходів, закріплених за місцевими бюджетами, взято за основу методику розрахунку, що передбачає обчислення індексу відносної податко-спроможності окремих адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням коефіцієнту коригування доходів внаслідок впливу фінансової кризи.**

Значним практичним кроком має стати і зміна в методиці розрахунку міжбюджетних трансфертів, запланована у проекті державного бюджету на 2012р. Зокрема, удосконалено алгоритм розрахунку показника стимулювання шляхом встановлення мінімального та максимального значення межі темпів зростання прогнозного обсягу доходів, що враховуються під час визначення трансфертів (першого кошика), з використанням індексу-дефлятора на прогнозований рік. Такий захід планується запровадити з метою підвищення ступеня досягнення прогнозованих обсягів доходів першого кошика.

Зазначені заходи сприяли позитивним змінам.

Так, *по-перше*, за показниками формування та виконання місцевого бюджету АР Крим увійшов до групи лідерів. За підсумками I півріччя 2011р., за рівнем доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) та видатків на одного жителя, АР Крим посідає п'яте місце серед регіонів України (400 грн. доходів і 820 грн. видатків).

За дев'ять місяців 2011р. до загального фонду зведеного бюджету АР Крим надійшло 2 649,1 млн. грн. податків і зборів, що на 375,4 млн. грн., або на 16,5% більше, ніж за аналогічний період 2010р. Виконання планових показників склало 104,7%, виконано республіканський бюджет і 22 бюджети міст і районів (із 25)².

По-друге, належним чином використано наявні резерви наповнення бюджетів. Головним резервом бюджетів є податок з доходів фізичних осіб, який має найбільшу притому вагу у власних доходах місцевих бюджетів міст і районів. Проведена робота з підвищення рівня та легалізації заробітної плати 8 112 найманих працівників (їх дохід склав 11,9 млн. грн.). Скорочена заборгованість з виплати заробітної плати – з 70,8 до 58,6 млн. грн., хоча актуальною залишається погашення боргу з податку з доходів фізичних осіб (20,8 млн. грн.). Продовжує стабільно розвиватися підприємництво у сфері торгівлі і громадського харчування, яке дає єдиний податок – основний для бюджетів розвитку у складі місцевого бюджету.

Недоліки бюджетно-податкового регулювання та підприємницької практики в АР Крим

Попри прийняття нових документів, система бюджетно-податкового регулювання регіонального розвитку містить недоліки, частина з яких залишилася невирішеною після ухвалення нових нормативно-правових документів, а частина – проявилася внаслідок їх дії.

Найбільшою проблемою в наповненні місцевих бюджетів АР Крим є те, що сезонне збільшення чисельності населення за рахунок рекреантів і туристів не повною мірою відбивається на надходженнях до бюджету. Серед чинників такої ситуації можна назвати наступні.

1) *Тіньовий характер надання значної частини послуг у рекреаційній сфері, переважання частки неорганізованих відпочиваючих, відсутність законодавчих можливостей оподаткування всіх доходів сфери послуг.* За курортний сезон туристичний потік в АР Крим збільшився на 14%, порівняно з 2010р. Однак, при цьому “організовано” відпочивав лише кожен п'ятий турист, інші рекреанти надали перевагу неорганізованому відпочинку. Тим часом, саме курортне лікування та оздоровлення реально наповнюють бюджет, на відміну від інших видів пляжного відпочинку. Кошти рекреантів і туристів надходять до незареєстрованих надавачів послуг, які не сплачують туристичний збір.

Головним джерелом доходів місцевого бюджету АР Крим є загальнодержавний податок з доходів фізичних осіб. У I півріччі 2011р. надходження від податку з доходів фізичних осіб перебувають на середньому по Україні рівні (430 млн. грн.). Однак, сезонний характер зайнятості спричиняє нерівномірність надходжень до бюджету цього податку упродовж року.

² Тут і далі, якщо не вказане інше, – за даними Міністерства фінансів АР Крим та Міністерства економічного розвитку і торгівлі АР Крим.

2) **Практика незареєстрованої підприємницької діяльності.** У 2011р. місцеві бюджети АР Крим отримали лише 9,4 млн. грн. від продажу місць тимчасової торгівлі на період курортного сезону. Всього в літній період працювало 10 тис. тимчасових об'єктів торгівлі та послуг, у т.ч. 5 000 – у курортних регіонах. При цьому, з 40 курортних міст і селищ 11 не надіслали до Міністерства економічного розвитку і торгівлі АР Крим на узгодження схеми розміщення торгових точок. У цих регіонах немає дієвого контролю над розміщенням тимчасових об'єктів торгівлі, виконавчі органи місцевого самоврядування формально підходять до виконання своїх повноважень, що призводить до незаконної торгівлі, масового порушення норм і правил торговельної діяльності. **За підрахунками, в курортний сезон сума недоотриманих коштів у кількох районах може скласти 35,6 млн. грн., а загальна сума – 40-50 млн. грн. щорічно.**

3) **Порушення у сфері збору за місця для паркування.** За дев'ять місяців 2011р. до місцевих бюджетів надійшло лише 2,7 млн. грн. збору за паркування, що на 1,4 млн. грн. більше, ніж за відповідний період 2010р. Разом з тим, за результатами перевірок роботи паркувань виявлені численні порушення – відсутність договорів оренди на землю під паркування, їх меж і розміток, приладів фіксації в'їзду автотранспорту на паркування тощо. Тому позитивна динаміка збільшення надходжень збору за паркування є не співвідносною з масштабами порушень законів у сфері надання послуг з паркування та повнотою надходжень до бюджету сум відповідних зборів. **Резерв надходжень до місцевих бюджетів, за умови наведення порядку в цій сфері, може складати близько 100 млн. грн.**

4) **Будівництво підпільних міні-готелів, що діють під виглядом житлових будинків, відповідно – їх власники не сплачують податки.**

Така ситуація є одним із головних чинників дотаційного характеру бюджету АР Крим. Починаючи з 2006р., АР Крим стала реципієнтом державного бюджету України. Зокрема, у 2010р. до бюджету АР Крим було перераховано 138,2 млн. грн. дотацій вирівнювання, планом на 2012р. передбачено 148 млн. грн., що становить 2,8% загального обсягу дотацій місцевим бюджетам на 2012р.

Вказані недоліки посилюють необхідність удосконалення системи адміністрування податків та механізмів формування місцевих бюджетів в АР Крим з метою зменшення його фінансової залежності від державного бюджету³.

Резерви наповнення місцевих бюджетів

Отже, резервами збільшення надходжень до місцевих бюджетів є плата за землю, туристичний збір і збір за паркування. Доходи мають розширитись і від того, що власні доходи розширені за рахунок плати за землю, а бюджет розвитку – за рахунок єдиного податку та нового податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Слід вжити й низку інших заходів. **Покращити становище з наповненням бюджету та зменшити рівень його дотаційності міг би податок на прибуток підприємств, що працюють за загальною системою оподаткування,** оскільки в курортний сезон значно зростають обсяги їх обороту. Наразі перерахування цього податку в повному обсязі до державного бюджету позбавляє АР Крим стабільного джерела надходжень.

Необхідним є запровадження контролю над процесом надання органами влади дозволів на розміщення тимчасових об'єктів торгівлі. Слід внести доповнення до будівельних норм і правил, що будуть унеможливлювати неупорядковане перепрофілювання будівель і надання їх власниками незареєстрованих (відповідно – неоподатковуваних) послуг.

Доцільно здійснити **принципові заходи із зменшення фінансової залежності зведеного бюджету АР Крим від державного бюджету за рахунок коригування механізму надання трансфертів і перерозподілу доходних джерел на користь спеціального фонду та широкого запровадження програмно-цільового методу бюджетування:**

- оптимізувати нормативи врахування регіональної специфіки у процесі обчислення обсягу міжбюджетних трансфертів;
- удосконалити методику врахування видаткових потреб під час складання формули вирівнювання з метою подальшого нівелювання рівнів бюджетних видатків на одну особу в різних регіонах;
- удосконалити механізм визначення та розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) через встановлення критеріїв їх розподілу на підставі формалізованих параметрів, запровадження стандартних процедур конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів);
- інвентаризувати цільові програми, що фінансуються з місцевих бюджетів, відповідно до наявних ресурсів;
- передати частку надходжень від податку з доходів фізичних осіб і частки плати за землю до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування;
- концентрувати витрачання фінансових ресурсів на тих напрямках перетворень, що визначені в регіональних стратегіях як пріоритетні;
- розширювати число місцевих бюджетів, що використовують програмно-цільовий метод бюджетування, запроваджувати перехід на середньострокове планування місцевих бюджетів, насамперед – бюджету розвитку. ■

³ З метою забезпечення публічного обговорення проектів державного бюджету та місцевих бюджетів АР Крим на 2012р. Рада міністрів АР Крим постановила затвердити План організаційних заходів з реалізації проекту "Відкритий народний бюджет".

4. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ АРК І ДОКУМЕНТИ¹ З ЇЇ ВИКОНАННЯ: РЕАЛІСТИЧНІСТЬ, ПРОБЛЕМИ І РИЗИКИ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ

Згідно з ідеологією Стратегії розвитку АРК, всі елементи (напрями, пріоритети, завдання) самої Стратегії, наступних планів і програм розвитку АРК мають бути спрямовані на досягнення визначеної стратегічної мети – високого рівня якості життя кримчан і його стійкого зростання.

Реалістичність Стратегії, Плану, Програми оцінюється повнотою і узгодженістю визначених у них цілей, завдань, їх ресурсною забезпеченістю, ступенем урахування ризиків, проблем і, зрештою – відповідністю очікуваних і реальних результатів їх виконання.

Окремою проблемою є залучення іноземних інвестицій та реалізація інвестиційних проектів і пропозицій в межах виконання Стратегії (інвестиційні проекти, що виконуються або плануються до виконання, наведені у врізці “Інвестиційні проекти, що реалізуються в АР Крим”, с.44-45).

4.1. ПОВНОТА ТА УЗГОДЖЕНІСТЬ ЦІЛЕЙ І ЗАВДАНЬ

У цілому слід відзначити якісний прорив (порівняно з попередньою практикою), здійснений Урядом Криму в підготовці стратегічних документів: витримана певна логіка, забезпечені послідовність і відносна сумісність Стратегії, Плану, Програми та цільових програм. Водночас, документи не позбавлені ряду суттєвих недоліків, що можуть завадити їх ефективній реалізації².

Недостатня коректність визначення цілей

У розділах 2 та 4 Стратегії визначено проблеми та головні риси, що характеризують наявний і майбутній стан Криму, стратегічні інтегральні цілі та напрями їх досягнення (врізка “*Параметри нинішнього та майбутнього стану АР Крим*”, с.47). При цьому, навіть у самій назві блоку питань, що стосуються майбутнього стану, криється певна дилема, пов’язана з повноваженнями та ресурсними можливостями АРК: Крим – це регіон, який забезпечує згадані характеристики, чи регіон, у якому

вони забезпечуються спільними зусиллями держави та Автономії (та ще з використанням іноземної допомоги)? Відповіді на ці питання передбачають різні моделі реалізації стратегічної мети – самодостатність або раціональну взаємозалежність Криму. В наведеному формулюванні бажаного стану Криму стратегічна мета виглядає надто амбіційною.

Стратегія, План, Програма мають забезпечувати поєднання на практиці процесів виконання завдань, отримання проміжних і кінцевих результатів у єдиний процес реалізації стратегічної мети. Проте, аналіз (не говорячи про практичну реалізацію) цього аспекту (поєднання) ускладнюється внаслідок логічного розриву в циклі побудови “дерева цілей” під час розробки Стратегії: після визначення стратегічної мети і стратегічних інтегральних цілей здійснено перехід від “цільової” площини до “секторальної” (головних напрямів розвитку за сферами діяльності). Фактично, відбулася підміна стратегічних інтегральних цілей “галузевими” цілями і пріоритетами в межах відповідних головних напрямів³. Після цього, ряд цілей залишаються непідкріпленими завданнями з їх реалізації.

¹ Стратегія економічного розвитку АРК на 2011-2020рр.; План реалізації першого етапу (2011-2013рр.) Стратегії; Програма економічного і соціального розвитку АРК на 2011р. (далі – Стратегія, План, Програма), а також 18 цільових програм, закріплених за профільними міністерствами (у 2012р. планується довести їх кількість до 22).

² Головні недоліки Стратегії зумовлені нереалістичними термінами, протягом яких вона мала розроблятися (фактично, вересень-грудень 2011р.) і за яких досягти високої якості документа довгострокового планування неможливо – цього часу вистачило б на розробку та узгодження хіба що якісної концепції розвитку АРК (фактично, розділів 1-4 Стратегії). Тому наступні зауваження цього розділу Доповіді слід сприймати не як критику якості роботи над Стратегією, а винятково як обґрунтування необхідності її коригування.

³ Окремі блоки Стратегії, Плану, Програми сформовані профільними міністерствами та відомствами (зокрема, розділи, що стосуються освіти, охорони здоров’я тощо) та інкорпоровані до тексту згаданих документів без достатньої ув’язки з іншими напрямками.

м.Ялта										
	Культурно-розважальний комплекс "Отель Театральный"	Готельний комплекс на 100 номерів	Готельно-офісний комплекс з реконструкцією громадського туалету	Багаторівнева авто-стоянки на 250 парко-місць	Торгово-комерційний комплекс	Багатоквартирний багато-поверховий житловий будинок	Багатоквар-тирні будинки	Багатоповерховий житловий будинок з підземною автостоянкою	Багато-поверхові будинки	Комплекс багато-поверхових житлових будинків
1	15 900,0	65 000,0	15 000,0	5 000,0	12 000,0	44 670,0	6 371,8	15 000,0	14 000,0	27 279,4
2	48,9/0,0	443,5/0,0	896,5/0,0	362,2/0,0	0,0/0,0	0,0/0,0	740,0/0,0	3 469,5/3 469,5	282,1/0,0	131,1/0,0
3	5%	1,40%	0,90%	6,90%	П/е	П/е	10%	45,70%	П/е	П/р
4	2003-2013	2004-2018	2009-2017	2007-2011	2007-2011	2009-2013	2008-2011	2007-2011	2007-2011	2008-2012

Красногвардійський район								
	Торговий комплекс (ринок) в смт. Красногвардійське	Центр молочного тваринництва на 1 200 голів	Сміттє-переробний комплекс	Приміщення під холодильник для зберігання плод-овочевої продукції, 900 т	Холодильник для зберігання фрук-тів, до 2000 т	Виробництво безалко-гольних напоїв (з роз-ширенням виробництва)	Доїльний майданчик для реконструкції МТФ агроцеху під 195 голів	Посадка саду з установ-кою системи крапель-ного зрошування, 240 га
1	546,4	21000,0	469 177,2	212,5	1 312,5	4 750,0	470,1	4 333,8
2	546,4/0,0	100,0/0,0	0,0/0,0	162,5/0,0	1 050,0/0,0	3 276,3/3 276,3	250,0/0,0	3 467/0,0
3	П/е	0,50%	П/е	76,50%	80%	68,9% (П/з)	53,20%	80%
4	2008-2011	2011-2013	2010-2012	2011	2011	2007-2010	2011-2012	2010-2013

Сакський район							
	Сонячна електростанція, 20 МВт	Сонячна електростанція, 20 МВт	Сонячна електростанція, 20 МВт	Сонячна електростанція, 20 МВт	ВЕС, 500 МВт	Комплекс з виробництва свинини із завершеним циклом, 5-10 тис. голів	Автомототрек з інфраструктурою, 100 га
1	100 600,0	100 600,0	100 600,0	100 600,0	1 125 000,0	1 875,0	290 000,0
2	27 911,6/27 911,6	27 911,6/27 911,6	27 911,6/27 911,6	27 911,6/27 911,6	2 025,0/2 025,0	1 150,0/0,0	220 000,0/220 000,0
3	100%	100%	30%	30%	П/е	61,30%	Реалізація проекту
4	2011	2011	2011	2011	2009-2012	2005-2012	2009-2012

Сімферопольський район						
	Водо-грозелікувальний пансіонат "Лучезарний"	Сонячна електростанція (с.Роднікове), 8 МВт	Кутурська ВЕС	Скворцовська ВЕС	Підвищення рівня генеруючих потужностей Камиш-Бурунської ТЕЦ, 230 МВт, Сімферопольської ТЕЦ	Переобладнання тваринницьких приміщень і будівництво доїльного залу
1	3 000,0	480 000,0	348 000,0	250 200,0	383 500,0	500,0
2	0,0/0,0	179 325,2/179 325,2	196,3/196,3	181,3/181,3	8 103,3/0,0	0,0/0,0
3	П/е	Нарощування потужності	П/е	П/е	П/е	П/р/п
4	2010-2012	2010-2011	2009-2015	2008-2015	2008-2011	2008-2013

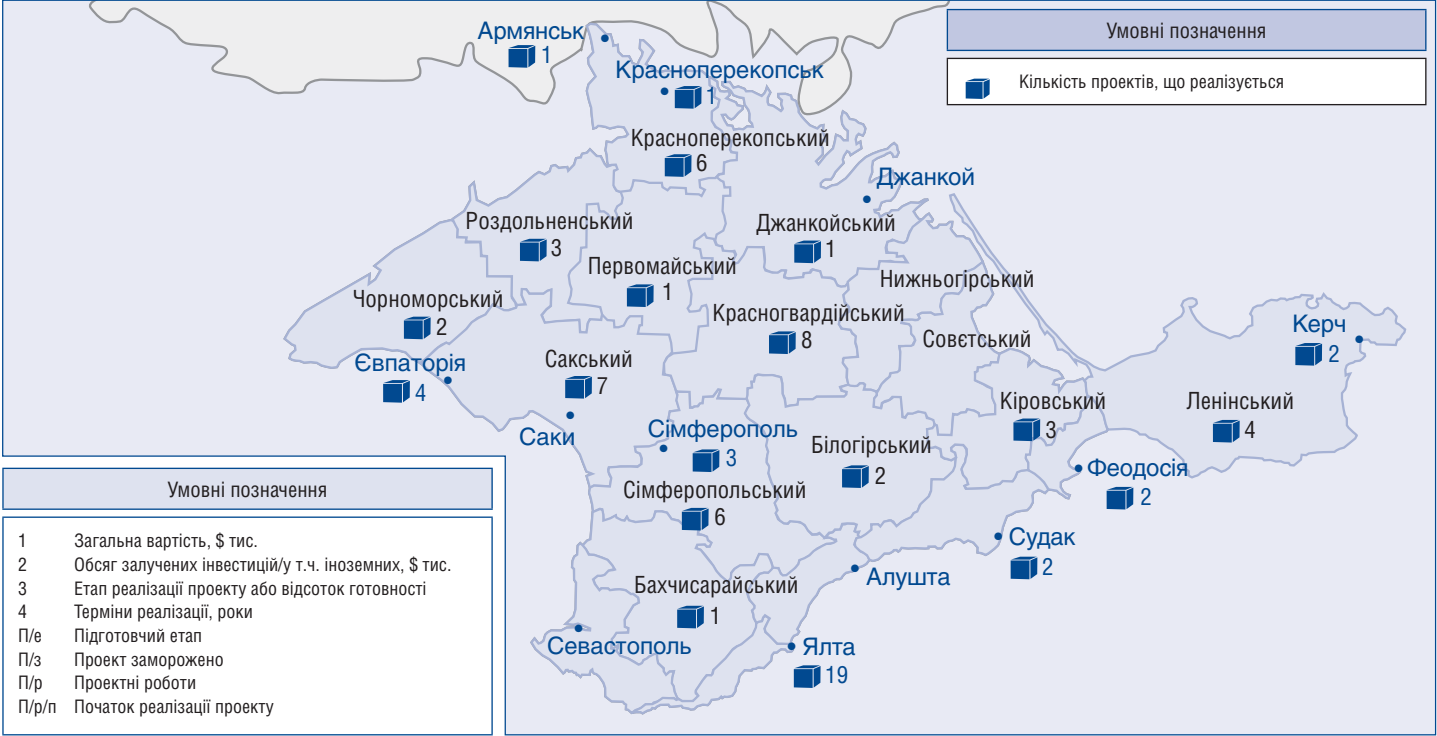
Ленінський район				м.Євпаторія			
	Казантипська ВЕС, 100 МВт	Сивашська ВЕС, 350 МВт	Цементний завод, 3 млн. т клінкера/рік	"Щолкінський індустріальний парк"	Торговельно-побутовий комплекс	Дитячий розважально-оздоровчий комплекс "Дельфінарій"	Готель
1	22 5000,0	787 500,0	331 909,0	81 024,9	428,5	630,0	1 700,0
2	7 500,0/7 500,0	31 500,0/31 500,0	81 468,6/0,0	6,2/0,0	310,2/0,0	646,8/0,0	317,7/0,0
3	П/е	П/е	П/е	П/е	73%	60%	18,70%
4	2007-2012	2008-2012	2008-2012	2008-2012	2012	2012	2012

Чорноморський район		м.Керч		м.Феодосія		Білогірський район	
	ВЕС, 300 МВт	Західно-Кримська ВЕС, 900 МВт	Термінал з пере-валки нафтопро-дуктів і ароматич-них вуглеводнів	Термінал з перевалки скрапленого нафтового газу	Феодосійський казенний оптичний завод (збіль-шення обсягів вироб-ництва)	Феодосій-ська ТЕЦ	Тургенівська ВЕС, 200 МВт
1	600 000,0	1 800 000,0	4 956,6	29 000,0	1 242,7	22 814,0	510 000,00
2	11 795,5/11 795,5	2 383,0/2 383,0	827,0/827,0	9 865,0/9 865,0	440,0/0,0	776,6/776,6	8 695,5/8 695,5
3	П/е	П/е	10%	П/е	35%	3%	П/е
4	2005-2012	2007-2014	2008-2013	2007-2011	2003-2014	2006-2016	2010-2012

* За даними Міністерства економіки та торгівлі АРК. Додаткову детальну інформацію див.: Інвестиційний портал Автономної Республіки Крим – www.invest-crimea.gov.ua

ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ В АР КРИМ*
на 1 жовтня 2011р.)

м.Ялта									
	Підвісна пасажирська канатна дорога	Критий оздоровчий комплекс "Аквапарк"	Торгово-розважальний та офісно-готельний комплекс	Багатоярусна автостоянка	Яхт-клуб "Марина" на базі водної станції Ялтинського клубу юних моряків	Реконструкція житлового фонду	Реконструкція нежитлового будинку в торгово-офісний та житловий комплекс	Готель "Лондон"	Реконструкція П'юнерського парку
1	1 000,0	2 042,0	43 000,0	736,0	15 000,0	55 000,0	47 000,0	10 000,0	1 500,0
2	5,3/0,0	154,6/0,0	220,7/0,0	6,0/0,0	497,4/0,0	376,9/0,0	90,6/0,0	258,4/0,0	1 660,0/0,0
3	П/е	П/р	П/е	П/е	П/е	0,40%	0,50%	П/е	37,30%
4	2007-2016	До 2012	2014	2009-2018	-	2007-2017	2007-2014	2008-2011	2004-2011



Красноперекопський район						
	Зерносушильний та очисний комплекс (с.Братское)	Цех з виробництва муки	"Перекопська ВЕС"	Вирощування зернових і технічних культур, розведення овець, кіз, коней	Вирощування зернових і технічних культур	Комплексні послуги в рослинництві (впровадження передових технологій)
1	1 248,4	998,8	450 000,0	1 850,0	1 248,4	8 954,1
2	519,3/0,0	624,2/624,2	570,0/570,0	1 445,0/1 445,0	187,4/187,4	1 100,0/0,0
3	41,50%	62,50%	П/е	78,10%	15%	12,3% (П/з)
4	2009-2011	2008-2011	2009-2015	2008-2011	2010-2011	2003-2011

Кіровський район			м.Сімферополь			Раздольненський район					
	Модернізація вирощування винограду ВАТ “Старок римський”	Модернізація вирощування винограду ВАТ “Золоте поле”	Агрокомплекс на базі ФГ “Солхат”		Одеське та Безіменне газові родовища на шельфі Чорного моря	Суботинське нафтове родовище на Прикерченському шельфі	Виробництво ресурсозберігаючого зварювального обладнання “СЕЛМА-2010”		Меліоративні системи	Меліоративні системи, впровадження інноваційних технологій	Розведення племінних овець
1	8 664,4	1 062,5	84 000,0	1	405 002,0	145 000,0	18 632,6	1	500,0	1 375,0	200,0
2	6 093,2/0,0	467,5/0,0	1 025,0/0,0	2	113 773,2/0,0	832,5/0,0	735,1/0,0	2	375,0/0,0	1 000,0/0,0	150,0/0,0
3	70,30%	44%	1,30%	3	П/е	П/е	П/е	3	75%	72,70%	75%
4	2005-2019	2007-2011	2009-2019	4	2005-2013	2008-2014	2008-2012	4	2010-2012	2008-2012	2010-2012

м.Армянськ		м.Красноперекопськ		Джанкойський район		м.Судак		Бахчисарайський р-н		Первомайський р-н	
Комплекс з виробництва сірчаної кислоти		Склотарний завод		"Джанкойська ВЕС", 200 МВт		ВЕС "Сонячна долина", 100 МВт		Бахчисарайська ВЕС, 200 МВт		Первомайська ВЕС	
1	783 931,0	1	87 500,0	1	450 000,0	1	225 000,00	1	510 000,0	1	975 000,0
2	454 610,0/0	2	0/0	2	660,0/660,0	2	3 367,5/3 367,5	2	10 044,0/10 044,0	2	5 761,6/5 761,6
3	18-36%	3	П/е	3	П/е	3	П/е	3	П/е	3	П/е
4	2009-2011	4	2008-2014	4	2009-2015	4	2009-2012	4	2009-2012	4	2010-2016

Неповнота умов досягнення цілей

1. Перелік визначених головних напрямів є недостатнім для реалізації комплексу стратегічних інтегральних цілей – не вистачає напрямів, які б стосувалися, зокрема розвитку системи управління, внутрішньої (у межах України та АРК) і зовнішньої (у межах Чорноморсько-Середземноморського регіону і світу) кооперації. Окремі заходи зі схожими цілями лише частково враховані в інших напрямках, але не охоплюють всього комплексу потрібних заходів у відповідних сферах⁴.

Певні практичні дії Уряду АРК спрямовані на розв’язання проблем у зазначених вище сферах – хоч і не передбачені стратегічними документами⁵. Але, якщо вони виконуються поза межами технологічного процесу, визначеного Планом і Програмою (тобто в планувальних документах не враховані їх результати, часові та ресурсні параметри), то зрештою весь процес реалізації Стратегії може бути переведений з планового на ручне управління.

2. У стратегічних документах відбувається часткова підміна поняття кінцевого результату – під час визначення програмних завдань і формування проектів перевага надається *побудові об’єктів* (зокрема, у сферах розвитку туризму, транспортної інфраструктури, енергетики), а не *підвищенню якості і зниженню вартості послуг* (туристичних, транспортних, енергозабезпечення). Так, зокрема, за пріоритетом “Розвиток автотранспортного комплексу, створення сучасної системи автошляхів загального користування” у Плані визначено 14 заходів з побудови, реконструкції, ремонту доріг і споруд, але жодного – з побудови пришляхової інфраструктури та підвищення якості обслуговування автоперевізників, автотранспорту, вантажів тощо. Внаслідок цього, передбачені у Плані і Програмі завдання не можуть вважатися достатніми для досягнення стратегічних цілей, визначених у Стратегії.

3. У межах реалізації окремих пріоритетів головних напрямів перелік запланованих заходів не складає повного технологічного циклу. Наприклад, за напрямом “Реформування санаторно-курортного та туристичного сектору” у 2011-2013рр. передбачене “підвищення рівня професійної підготовки фахівців рекреаційного комплексу АРК з метою наближення якості обслуговування до світових стандартів”. Зробити це пропонується силами Міністерства курортів і туризму, Міністерства соціальної політики, Кримського республіканського центру зайнятості – без залучення Міністерства освіти, профільних вищих навчальних закладів, без яких виконання цього завдання є проблематичним. Неповнота технологічного циклу спостерігається і в підготовці медичного персоналу – передбачене “підвищення кваліфікації (лише) молодшого медперсоналу з числа безробітних за наявності замовлення роботодавців”. Але для

досягнення кінцевого результату за обома завданнями потрібні додаткові заходи – розміщення замовлень у вищих навчальних закладах на підготовку дипломованих фахівців, сертифікація фахівців і рекреаційних об’єктів, брендинг тощо.

Змішування пріоритетів життєзабезпечення та розвитку

Значною проблемою Стратегії, Плану, Програми є невизначеність відмінностей між процесами розвитку та поточного життєзабезпечення – за пріоритетами, термінами, ресурсами. На першому етапі реалізації Стратегії – “подолання кризових тенденцій і формування передумов структурних зрушень” – пріоритетними є саме заходи із життєзабезпечення, оздоровлення всіх сфер життєдіяльності АР Крим, а також започаткування окремих перспективних проєктів. Проте, цього не впливає зі структури і змісту Стратегії, Плану, Програми, де елементи цих двох процесів перемішані без чіткого визначення пріоритетності. Більше того, у Програмі на 2011р. додатково введено ще один блок питань – “забезпечення умов економічної стабілізації”, – який також виявився на передостанньому місці (перед регіональним розвитком). Причому навіть у цьому розділі завдання з розв’язання поточних проблем не складають більш-менш цілісного комплексу заходів і посідають далеко не пріоритетні місця⁶.

Таким чином, наявні стратегічні документи в цілому визначають певні рамки та механізми цілеспрямованої діяльності з покращення соціально-економічної ситуації в АРК. Водночас, заходи, передбачені в головних напрямках Стратегії і деталізовані у Плані та Програмі, не охоплюють усього спектру завдань, проміжних і кінцевих результатів, потрібних для переходу АРК до бажаного стану. Відповідно, ускладнюються реалізація Стратегії, Плану, Програми як системних документів, практична інтеграція проміжних результатів у достатні передумови для побудови на їх підґрунті ефективного процесу досягнення стратегічної мети.

4.2. РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ⁷

З урахуванням наявних в АРК проблем, досягнення визначених параметрів майбутнього стану Криму виглядає дуже амбітним завданням і вимагає сильної політичної волі на рівнях як центральної, так і республіканської влади, консолідації дій всіх учасників процесу розвитку, величезних ресурсів і зусиль з їх залучення в умовах жорстких фінансових обмежень.

Згідно з Планом, джерелами забезпечення ресурсних потреб на виконання першого етапу (46,5 млрд. грн.) є: державний бюджет – 9,7 млрд. грн., республіканський бюджет – 2,4 млрд. грн., місцеві бюджети – 0,9 млрд. грн., інші джерела (кредити, власні кошти підприємств і населення, інвестиції) – 33,5 млрд. грн.

⁴ Наприклад, заходи з удосконалення управління розпорошені по пріоритетах напряму “Створення середовища, сприятливого для життя” і стосуються окремих сфер (зокрема, освіти, землі, житлового фонду тощо), але не складають комплексу заходів, потрібних для оптимізації системи врядування в АРК в цілому.

⁵ Зокрема: в Уряді АРК відбувається не передбачений стратегічними документами (але фактично пов’язаний з їх виконанням) процес перегляду і вдосконалення положень про міністерства і відомства; на державному рівні Уряд Криму уклав угоди про співробітництво з Миколаївською, Одеською, Харківською, Херсонською обласними державними адміністраціями; на міжнародному рівні відбуваються активні партнерські контакти із суб’єктами Китаю, Росії, Туреччини та інших країн.

⁶ З перелічених у Розділі IX Програми пріоритетів і завдань, до переліку заходів, спрямованих на розв’язання поточних проблем, можна умовно віднести: стабілізацію роботи будівельної галузі; удосконалення комплексного територіального розвитку; упорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності; фінансово-кредитну та інвестиційну підтримку, ресурсне та інформаційне забезпечення малого підприємництва; удосконалення земельних відносин, у т.ч. розвиток державного земельного кадастру та ринку земель.

⁷ Див. також розділ 3 Доповіді. Якщо не вказане інше, використовувалися дані Головного управління статистики в АРК (<http://sf.ukrstat.gov.ua>) та Міністерства економічного розвитку і торгівлі (<http://www.minek-crimea.gov.ua>).



ПАРАМЕТРИ НАЯВНОГО ТА МАЙБУТНЬОГО СТАНУ АР КРИМ

Проблеми, що характеризують наявний стан АР Крим*	Інтегральні стратегічні цілі**	Головні напрями	"Крим 2020 року – це регіон, який:"
- нерівномірність і неадаптивність розміщення природно-ресурсного, виробничого, туристично-рекреаційного, транспортно-транспортного, трудового та соціального потенціалу, диспропорції у розподілі ресурсів, соціально-економічному розвитку, екологічному стані регіонів, що загострює соціальну напруженість на півострові; - низька конкурентоспроможність санаторно-курортного та туристичного комплексу (СКТК) АРК на фоні зростання якості та доступності зон відпочинку в далекому та ближньому оточенні (у т.ч. в Чорноморському регіоні); - вузька спеціалізація і низька конкурентоспроможність виробничого комплексу АРК, зумовлені відсутністю реструктуризації економіки автономії, застарілістю основних фондів підприємств, високою енергоємністю і браком коштів на технологічне переоснащення виробництва; - суперечливість між розвитком промисловості, що зумовлює забруднення довкілля, та розвитком СКТК та сільськогосподарського комплексу, що вимагає дотримання чистоти навколишнього природного середовища; - високий рівень залежності економіки АРК від постачання води та енергоносіїв, значні втрати в мережах енерго- та водозабезпечення; - орієнтація сільськогосподарського комплексу на локальний внутрішній ринок із сезонним попитом, диспропорції сільського господарства в межах України, дисбаланс імпорту/експорту сільськогосподарської продукції, брак сучасних технологій та інфраструктури аграрного ринку, неефективне використання земель; - неефективне використання транзитного і транспортно-логістичного потенціалу півострова, низька пропускна спроможність транспортних магістралей, знос рухомого складу транспортного комплексу, надмірна орієнтація на міжрегіональну та міжнародні перевезення; - низька ефективність наявного економічного потенціалу, орієнтація на замкненість і самодостатність місцевого виробництва, ослаблення міжрегіональних і міжнародних коопераційних зв'язків; - недостатність міжбюджетних відносин, централізація фінансових ресурсів; - негативні тенденції демографічного та соціального розвитку АРК; - територіальні диспропорції в рівні та якості життя між містом і селом, територіями Південного берега Криму та Присивашья; - ускладнення екологічної ситуації, посилення техногенного та антропогенного навантаження у промислових і туристичних зонах АРК, нераціональне використання природно-ресурсного потенціалу півострова.	Впровадження інтенсивної моделі економічного зростання: покращення системи державного управління; концентрація капіталовкладень на реалізації успішних важливих проєктів; реструктуризація економіки, формування конкурентоспроможних кластерів; створення фінансово-інвестиційної інфраструктури та залучення цільових інвестицій; концентрація на інноваціях, підвищення ефективності використання ресурсного та людського потенціалу; прискорений розвиток транспортної інфраструктури, транспортно-логістичних мереж Чорноморського регіону; розвиток ринку землі. Освоєння потенціалу міжрегіональної кооперації – перетворення співробітництва з іншими регіонами України на ключовий фактор динамізації економічного зростання АРК; реалізація міжрегіональних інфраструктурних проєктів; формування міжрегіональних кластерів; ініціація і просування програм співробітництва з регіонами України. Модернізація статусу АРК у міжнародному поділі праці: здобуття статусу конкурентоспроможного регіону, який представляє Україну в чорноморському макрорегіоні та є активним учасником процесів, спрямованих на розвиток ефективної моделі регіональної кооперації; здобуття міжнародного визнання за АРК статусу безпечного та інвестиційно привабливого регіону з невисоким рівнем політичних ризиків; позиціонування території АРК як "майданчика" базування міжнародних проєктів та ініціатив у гуманітарній сфері, розширення діалогу культур і цивілізацій в Каспійсько-Чорноморському та Чорноморсько-Середземноморському регіонах. Розвиток Криму як національного та міжнародного центру туризму та рекреації – вихід на регіональний і міжнародний ринки туризму та рекреації, формування міжнародних кластерів туризму та рекреації, інфраструктури гостинності. Забезпечення контролюваного і збалансованого просторового розвитку – вирівнювання міжрегіональних диспропорцій, зонування територій і формування локальних центрів розвитку на кластерній основі. "Екологізація" індустріальних районів і ревіталізація територій, не залучених до господарської діяльності. Забезпечення рівного доступу населення до бюджетних послуг (освіти, пенсійного забезпечення, медичного обслуговування, адміністративних послуг тощо). Забезпечення соціальної консолідації й міжнаціональної злагоди, прав і свобод громадян, їх інтересів у сфері національної культури та рівноправного розвитку державної мови, російської, кримсьотатарської та інших національних мов в АРК. Забезпечення екологічної безпеки, – досягнення європейських стандартів, впровадження сучасних екологічних економічних режимів і зон природокористування, поступовий перехід до самовідтворення природно-ресурсного потенціалу.	Реформування санаторно-курортного та туристичного секторів економіки: всебічна реалізація потенціалу санаторно-курортного лікування та туризму за рахунок впровадження інноваційних технологій в рекреаційну діяльність, розвитку нових сегментів ринку рекреаційних послуг, оптимізації структури рекреаційного комплексу, зниження його негативного впливу на стан довкілля та природних ресурсів регіону. Формування агросектору ХХІ ст. Розвиток високоякісного сільськогосподарського виробництва на базі сучасних екологічно чистих технологій, здатного забезпечити продовольчу безпеку населення та рекреатив і підвищити експортний потенціал традиційних галузей регіону, а також відкрити соціальну сферу села. Модернізація галузевої структури промисловості. Створення конкурентоспроможної промисловості на основі використання передових досягнень науки та техніки у виробничій діяльності, зниження матеріало- та енергоємності виробництва, забезпечення дотримання екологічних норм, максимально ефективного використання виробничих потужностей, стабільне забезпечення АРК головними видами енергоресурсів. Розвиток транспортного потенціалу. Досягнення комунікаційної доступності кожного з населених пунктів АРК, диверсифікація транспортного забезпечення кримчан і гостей регіону, розвиток транзитного потенціалу для вантажних і пасажирських перевезень. Створення середовища, сприятливого для життя. Зниження рівня бідності, скорочення соціальної диференціації населення, розвиток системи освіти з метою формування високо-ефективного людського капіталу в регіоні, розвиток системи охорони здоров'я, створення комфортних умов для життя шляхом реалізації ефективної державної політики у сфері торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування та захисту прав споживачів, забезпечення громадян доступним житлом, розвиток інженерної інфраструктури, дотримання суспільної безпеки, задоволення культурно-освітніх потреб представників усіх національних спільнот, досягнення європейських стандартів екологічної безпеки.	є новатором у впровадженні управлінських, соціальних і технологічних інновацій, спрямованих на стратегію випереджального розвитку, соціальну консолідацію й формування нової регіональної ідентичності; став на шлях економічного розвитку як конкурентоспроможний суб'єкт єдиного економічного простору України та чорноморського субрегіону; гарантує безпеку життя і простір для реалізації професійного, кадрового й творчого потенціалу громадян; створює комфортні умови для перебування гостей регіону – споживачів рекреаційних послуг; є гарантом розвитку діалогу культур у чорноморському макрорегіоні, забезпечує збереження різноманіття культур, що склалися історично, створює умови для їх рівноправного розвитку, взаємозбагачення та міжнаціональної згоди; забезпечує збереження бюрократії у природі, екологічну безпеку довкілля; посидає лідируючі позиції у сфері впровадження моделі стійкого розвитку; сприяє реалізації міжнаціонального потенціалу України в чорноморському макрорегіоні; належить до групи високо-розвинутих регіонів України за якістю життя та рівнем соціальних стандартів*.

* Додаткові оцінки критеріїв якості життя кримчан наведені в розділі 1 Додатків.

** Синім кольором виділено цілі, що залишилися частково або повністю не переkritими завданнями в рамках пріоритетних напрямів реалізації Стратегії.



(72% загальної суми)⁸. Потреби на 2011р. (11,4 млрд. грн.) планувалося задовольнити, відповідно: 3,2 млрд. грн. – з державного, 542,2 млн. грн. – з республіканського, 157,4 млн. грн. – з місцевих бюджетів, 7,5 млрд. грн. – з інших джерел (68%).

Державний бюджет. На 2011р. з державного бюджету на розвиток АРК виділені субвенції в обсязі 900 млн. грн., які розподілені між Головним управлінням капітального будівництва на ремонт ЖКГ і доріг у регіонах Криму (617,8 млн. грн., 68,6%), на реконструкцію і будівництво об'єктів у Сімферополі та Ялті (10,3 млн. грн., 1%), Міністерством регіонального розвитку і ЖКГ на ремонт і придбання комунального транспорту (232 млн. грн., 26%), Міністерством охорони здоров'я на реконструкцію і ремонт об'єктів та інфраструктури (760 тис. грн., 0,1%), місцевими бюджетами (38,6 млн. грн., 4%). З них на загально-республіканські проекти спрямовано 258,8 млн. грн. (29%), з яких 84% – на придбання і ремонт міського транспорту⁹. Наведений розподіл коштів не відбиває структуру пріоритетів Стратегії.

Республіканський і місцеві бюджети. За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі, в I півріччі з республіканського бюджету Програма профінансована в сумі 138,6 млн. грн. (26% річного плану). За дев'ять місяців 2011р. до загального фонду зведеного бюджету АР Крим надійшло 2,65 млрд. грн. податків і зборів, що на 375,4 млн. грн. (на 16,5%) більше, ніж за аналогічний період 2010р. Проте, сума надходжень на 2011р. прогнозувалася на рівні близько 9 млрд. грн., що свідчить про обмежені можливості республіканського бюджету з фінансування заходів Програми.

Дещо покращилася ситуація з місцевими бюджетами, головним джерелом наповнення яких є податок з доходів фізичних осіб, – за рахунок виведення з “тіні” та легалізації заробітної плати¹⁰.

Кредитні ресурси. У січні-жовтні 2011р. за рахунок банківських кредитів забезпечено 40,8% (близько 4,1 млрд. грн.) загального обсягу капітальних інвестицій. До кінця року планується: зростання довгострокових кредитів до 9,2 млрд. грн.; продовження республіканської бюджетної програми фінансової підтримки промислових підприємств шляхом часткової компенсації процентних ставок по кредитах комерційних банків; продовження бюджетних програм залучення кредитних ресурсів банків і здешевлення їх за рахунок державного бюджету України та бюджету АРК у малому бізнесі, в аграрному секторі, будівництві, паливно-енергетичному комплексі та інших сферах. Водночас, станом на початок вересня 2011р., попит на кредитні ресурси склав 11,8 млрд. грн.: корпоративний кредитний портфель збільшився до 7,2 млрд. грн., роздрібний сегмент зменшився, порівняно з аналогічним періодом 2010р., на 1,7%, а його частка становить 38,7%. Обсяг доступних кредитних ресурсів здатен лише частково забезпечити потреби населення та попит підприємств на реалізацію інноваційно-інвестиційних проектів.

Кошти підприємств і населення. За рахунок коштів підприємств та організацій у січні-жовтні

2011р. здійснено 42,5% капітальних інвестицій (4,6 млрд. грн.), 71,5% з яких – у промисловість. Обмежені можливості цього джерела розвитку економіки зумовлені незадовільним фінансовим станом майже половини підприємств (48,4% – банкрути).

За рахунок коштів населення здійснено 7,5% капітальних інвестицій, спрямованих переважно на будівництво житла. Їх частка, порівняно з 2010р., зменшилася майже в чотири рази. Сума заборгованості з виплати заробітної плати збільшилася впродовж восьми місяців 2011р. на 17% і на 1 вересня становить 59 млн. грн.

Іноземні інвестиції. У січні-жовтні 2011р. відбулося рекордне зростання обсягів іноземних інвестицій – на 46,8%, порівняно з відповідним періодом попереднього року. В економіку АРК вкладено \$386,2 млн. прямих інвестицій (акціонерний капітал), їх загальний обсяг, на 1 жовтня 2011р., склав \$1 152,1 млн. Зростання іноземного капіталу відбувалося переважно у промисловості (\$229,2 млн.), у сферах транспорту і зв'язку (\$14,3 млн.), операцій з нерухомістю, оренди та надання послуг підприємцям (\$7,6 млн.).

Головними із 48 країн-інвесторів були Росія (\$304,3 млн.), Кіпр (\$247,7 млн.), Австрія (\$191,7 млн.), Віргінські острови (\$75,7 млн.). Наведені дані свідчать про певне пожвавлення інвестиційної діяльності в АРК. Але з урахуванням географічної структури джерел надходжень інвестицій, можна припустити, що велика їх частина є внутрішнім капіталом, виведеним в офшорні зони.

Інвестиційні проекти. Станом на 1 жовтня 2011р., в АРК реалізовувалися 20 проектів з іноземними інвестиціями на суму \$348,9 млн. та 25 – коштом внутрішніх інвесторів (\$204,4 млн.). Решта із заявлених 77 проектів у 2011р. не фінансувалися. Більшість проектів відповідають стратегічним пріоритетам розвитку АРК і спрямовані на розвиток сучасної інфраструктури рекреації, транспорту, нової енергетики, енергозбереження, покращення стану довкілля, впровадження новітніх технологій промислового та аграрного виробництва, підвищення ефективності використання потенціалу депресивних регіонів (врізка “Аналіз інвестиційних проектів ...”).

Водночас, ряд проектів у сфері соціальної інфраструктури викликають сумніви в сенсі позитивного впливу на якість життя кримчан. Наприклад, 11 із 18 проектів, що реалізуються в Ялті, стосуються побудови житлового фонду, який, виходячи з практики, що склалася там, переводиться до категорії будинків під апартаменти, а не використовується для розв'язання житлової проблеми. Існують небезпідставні підозри, що частина проектів (особливо ті, що мають нульовий або мінімальний, порівняно із загальним, початковий рівень фінансування) спрямовані на спекулятивні обороти із землею. Недостатньою мірою представлені проекти у сферах освіти, культури, інфраструктури зв'язку.

Міжнародна технічна допомога. У I півріччі 2011р. в АРК реалізувалися близько 70 проектів і програм, у т.ч. шість проектів були завершені, 21 – планується

⁸ План реалізації першого етапу (2011-2013рр.) Стратегії економічного та соціального розвитку АРК на 2011-2020рр., затверджений Постановою ВР АРК №329 від 20 квітня 2011р.

⁹ Мокрушин С. Как в Совмине расписали субвенцию-2011. – Сайт Центра журналистских расследований “Центр”, 21 июня 2011г., <http://investigator.org.ua/articles/12171>

¹⁰ Докладніше про республіканський і місцеві бюджети АР Крим див. статтю З.Варналія “Формування бюджету та міжбюджетних відносин в Автономній Республіці Крим”, вміщену в цьому виданні.

АНАЛІЗ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ НА ПРЕДМЕТ ЇХ ВІДПОВІДНОСТІ ЦІЛЯМ І ПРІОРИТЕТАМ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ АР КРИМ



Володимир СІДЕНКО,
науковий консультант
Центру Разумкова

У рамках цього аналізу було вивчено, станом на вересень 2011р., параметри 151 проекту розвитку та інвестиційних пропозицій, з яких майже всі (крім двох) наведені у відкритій офіційній Базі даних інвестиційних пропозицій АР Крим (далі – База даних)¹, а ще дві – присутні в пропозиціях Уряду Криму. Лише 18 проектів представлені безпосередньо Агентством регіонального розвитку АР Крим (АРР), що позиціонується як головний агент у практичній реалізації Стратегії розвитку АРК.

Була вивчена також представлена АРР інформація про практичну реалізацію у I півріччі 2011р. проектів за участю іноземних інвесторів.

Окремо проаналізовано бази даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) АРК з 77 інвестиційними проектами вартістю понад \$200 тис.², які практично реалізовувалися, станом на 1 жовтня 2011р.

1. Загальна оцінка впливу інвестиційних проектів на реалізацію пріоритетів розвитку

Аналіз показує, що чимало інвестиційних проектів і пропозицій в цілому відповідають заявленим стратегічним пріоритетам розвитку. В цьому контексті слід насамперед відзначити такі напрями:

Створення сучасної інфраструктури для цілорічної рекреації, створення нових туристичних об'єктів з високим культурно-історичним вмістом, а також розвиток нетрадиційних видів туризму (зокрема, "зеленого") та інфраструктури рекреації медичного спрямування, зокрема:

- бальнеологічний курорт "Афаліна" в Сакському районі;
- будівництво цілорічного готельно-рекреаційного комплексу (3*) "Ай-Петринська Яйла" в Місхорі;
- тематичний парк пригод "Діноленд" в Бахчисарайському районі, що на площі 50 га вперше в СНД застосовуватиме нові технології майбутнього (4-D технології);
- історико-етнографічний культурно-рекреаційний комплекс "Боспорська Січ" у Ленінському районі;
- грецький еколого-етнографічний костел у Білогірському районі;
- ялтинські екологічні стежки;
- сільський туристичний житловий комплекс "Прекрасна гавань" у Чорноморському районі;
- туристичний комплекс "Зелений світ" у Сакському районі ("зелений туризм");
- розвиток сільського "зеленого" туризму на базі агротуристичного комплексу "Денісівська страусина ферма" в Сімферопольському районі.

Розвиток нової, екологічно чистої енергетики на основі вітрової, сонячної та геотермальної енергії, причому переважно у відносно відсталих в економічному плані регіонах – що може прискорити їх розвиток:

- початок практичної реалізації будівництва цілої низки вітрових електростанцій (ВЕС)³ – як тих, що є в Базі даних: Казантипської ВЕС у Ленінському районі, Тургенівської та Холмогорської ВЕС у Білогірському районі, Західнокримської ВЕС у Чорноморському

районі, так і тих, яких немає в ній – Бахчисарайської, Первомайської, Перекопської, Джанкойської ВЕС, ВЕС "Сонячна долина", ВЕС на території Сизовської, Охотніківської, Крайненської та Митяєвської сільрад, ВЕС ТОВ "Нова-Еко", а також Сивашської ВЕС у Совєтському районі⁴;

- використання потенціалу сонячної енергії для виробництва електроенергії – компанія *Crimea Solar*, з використанням інвестицій з Австрії та Кіпру загальною вартістю \$270 млн. упродовж 2011-2012рр.⁵;
- проект теплопостачання об'єктів с.Медведівка Джанкойського району з використанням відновлювальних джерел енергії (геотермальних вод);
- станом на 1 жовтня 2011р., вже реалізується ряд інвестиційних проектів, спрямованих на вирішення проблеми енергозабезпечення за рахунок джерел традиційних енергоносіїв. У цьому контексті слід відзначити проекти облаштування та розробки компанією "Чорноморнафтогаз" двох газових і нафтового родовища на шельфі Чорного моря загальною вартістю \$550 млн.
- Впровадження технологій переробки відходів виробництва та отримання на цій основі нових джерел енергоносіїв (біопалива) та застосування енергозберігаючих технологій;
- переробка відходів рисового виробництва на біопаливо та переробка відходів содового виробництва із застосуванням енергозберігаючих технологій у Красноперекопському районі;
- переробка соломи у волокнистий напівфабрикат для заміни макулатури в паперовому виробництві із застосуванням енергозберігаючих технологій (без прив'язки до конкретного регіону);
- створення заводу з виробництва біопалива на базі БАТ "Советський маслоробний завод" в Совєтському районі.

Комплекс проектів з покращення екології місць проживання, розвитку комунального господарства та його енергетичного сектору:

- стабілізація та закриття існуючого звалища відходів у смт. Гаспра та запуск установки з переробки відходів в енергію;
- комплексне управління поведінням з твердими побутовими відходами (включаючи утилізацію відходів, їх переробку, дегазацію, рекультивацию земель) у Євпаторійсько-Сакському та Феодосійському районах;
- будівництво та експлуатація заводу з переробки відходів на території існуючого полігону твердих побутових відходів у Сімферополі;
- програма проведення першочергових заходів з реконструкції мереж водопостачання та водовідведення в м.Саки.

У цьому ж руслі знаходяться проекти, яких немає в Базі даних, але які вже перебувають на стадії практичної реалізації:

- комплексна модернізація та розвиток водопровідно-каналізаційного господарства Південного берега Криму вартістю в €15 млн. – спільне фінансування за рахунок кредиту Європейського банку реконструкції та розвитку та гранту Шведського агентства міжнародного розвитку;
- будівництво заводу з утилізації твердих побутових відходів у Сімферополі вартістю €40 млн. – фінансування компанією *MAICO-Mannesmann* (Німеччина).

Впровадження новітніх технологій екологічно чистого аграрного виробництва, зокрема:

- виробництво екологічно чистої продукції овочів на крапельному зрошенні в Сімферопольському районі на площі 20 га;
- вирощування виноградників на крапельному зрошенні в Кіровському районі;
- створення агрокомплексу "Солхат" на базі фермерського господарства "Солхат" у Кіровському районі;
- серед інвестиційних проектів, що вже реалізуються в Красногвардійському районі, слід виокремити: розвиток плідництва та висадку саду з крапельним зрошенням на площі 240 га та реконструкцію холодильника для зберігання фруктів у регульованому газовому середовищі (реалізується ЗАТ "Кримська фруктовая компанія"), створення та функціонування центру молочного скотарства на 1 200 голів (ПП "Фенікс-Плюс").

Створення сучасної та екологічно чистої транспортної інфраструктури, зокрема:

- розвиток Євпаторійського морського портово-промислового логістичного комплексу (оз.Донузлав), що стимулюватиме розвиток транспортної інфраструктури всього Західного Криму;

¹ Докладно див.: Інвестиційний портал Автономної Республіки Крим, http://www.invest-crimea.gov.ua/projects.php?show_all=true&panel_show=2&menu_id

² 74, якщо врахувати дублювання позиції проекту побудови сонячної електростанції в с.Охотнікове в Сакському районі, в якому беруть участь одразу чотири інвестори.

³ За участю таких інвесторів, як: українських – "ЕНЕКО", "Крим-Ірей", французької – *FILASA international SAS*, німецької – *WKN AG*, британської – *Fieldstone*, інших інвесторів з країн-членів ЄС.

⁴ Дані МЕРТ, крім цього, вказують на проекти будівництва Кутурської та Скворцовської ВЕС у Сімферопольському районі.

⁵ Дані МЕРТ вказують на вже здійснювані проекти будівництва сонячних електростанцій – потужністю 20 МВт і вартістю \$100,6 млн. в с.Охотнікове Сакського району, в якому беруть участь чотири компанії – "Омао Солар", "Острій Солар", "Оузил Солар" та "Оріол Солар", а також СЕС на території Сімферопольського району (с.Роднікове та с.Перове) потужністю 8 МВт вартістю \$480 млн. (компанія "АктивСолар").



- будівництво автомобільної дороги Гвардійське–Глибокий Яр–Ялта довжиною близько 100 км;
- реконструкція міжнародної автомобільної дороги державного значення М-17 Херсон–Джанкой–Феодосія–Керч (Європейський коридор Е-97 “Великий шовковий шлях”) довжиною 319,2 км.

Впровадження новітніх технологій будівництва з підвищеним рівнем безпеки експлуатації будівель:

- інноваційний проект регіонального центру сейсмічно- та техногенно-динамічної безпеки і комплексна програма впровадження технологій гарантованої сейсмічної та техногенно-динамічної безпеки будівель і споруд (Програма НОТС) у Великій Ялті.

Створення середовища для прискореного розвитку недостатньо розвинутих регіонів, де поряд із зазначеними вище проектами розвитку транспортної інфраструктури, що матимуть прямий вплив на прискорення розвитку, є й такі:

- створення індустріального (промислового) парку “Джанкой”;
- розбудова та функціонування Щолкінського індустріального парку в Ленінському районі на базі частково збудованої Кримської АЕС.

Однак, доцільність окремих дуже дорогих проектів з обмеженою суспільною значимістю на нинішньому етапі розвитку викликає певні сумніви.

Так, невідомо, наскільки доцільним є будівництво гоночного комплексу *Crimea Grand Prix Circuit* у Сакському районі, й без того перевантаженого інвестиційними проектами, додаючи до вже існуючих планів ще \$345 млн. інвестицій⁶. Не менші питання викликає й проект створення яхтових марин в регіоні Великої Ялти та частково Алушти – із загальною вартістю \$336 млн.

Невідомо, який вплив спричинить на збереження унікального історичного та природного середовища будівництво елітного (5*) та, очевидно, дуже великого готельного комплексу “Кемпінські” на Лівадійському пляжі вартістю \$120 млн. Хто буде відпочивати в цьому величезному комплексі з надзвичайно високою вартістю за умов, коли туристично-рекреаційний імідж України в Європі

та світі залишається – і ще залишатиметься не один рік – далеко від бажаного? Тим більше, що поруч буде реалізовуватися ще один наддорогий проект будівництва рекреаційного комплексу “Золотий пляж” в Ялті (знов-таки 5*) вартістю \$260 млн., а також рекреаційного комплексу “Порт Ялта” вартістю \$120 млн.

2. Територіальна локалізація проектів

Аналіз територіальної локалізації інвестиційних проектів і пропозицій (таблиця “Територіальна локалізація задекларованих інвестиційних проектів і пропозицій АРК (База даних АРР)”) показує, що, незважаючи на участь у процесі їх формування абсолютної більшості регіонів, тут наявна певна асиметрія. З одного боку, спостерігається явна гіпертрофія інвестиційних очікувань у Сакському районі (насамперед в Євпаторії, де очевидними є прояви гігантomanії, не підкріпленої відповідними ресурсами). З іншого боку, з процесу взагалі випали два регіони Криму – Алуштинський та Севастопольський.

Крім того, дані зазначеної таблиці показують, що задекларовані наміри домогтися прискореного розвитку більш відсталіх регіонів, попри наявність ряду багатообіцяючих проектів, про які йшлося вище, поки що недостатньою мірою відбиваються у структурі масиву конкретних інвестиційних проектів.

Ще більша асиметрія виявляється під час аналізу локалізації проектів вартістю понад \$200 тис., що вже реалізуються (таблиця “Територіальна локалізація інвестиційних проектів вартістю понад \$200 тис., що вже реалізуються в АРК (База даних МЕРТ)”). Понад чверть їх загальної кількості сконцентровано лише в одному місці – Ялті, а на п’ять районів (Ялтинський, Сімферопольський, Сакський, Красноперекіпський та Красногвардійський) припадає 66,2% всієї кількості інвестиційних проектів.

Аналіз проектів за вартістю вказує, що лише три регіони (Чорноморський, Сімферопольський, Сакський) забезпечують майже половину (47,3%), а п’ять (крім зазначених, Красноперекіпський та Ленінський райони) – 68,4%.

Територіальна локалізація задекларованих інвестиційних проектів та пропозицій АРК (база даних АРР)

Район, місто	Всі проекти та інвестиційні пропозиції		Вартість проектів, по яких вона визначена		
	загальна кількість	% загальної кількості	\$ млн.	% загальної вартості	
				Всі проекти (129)	128 проектів (без проекту “Екомісто” (Євпаторія)*)
Сакський, у т.ч.:	28	18,5	20 792,3 (2 92,3)*	69,2	23,2
Саки	10	6,6	372,5	1,2	3,1
Євпаторія	6	4,0	19 636,9 (1636,9)*	65,3	13,6
Сімферопольський, у т.ч.:	26	17,2	1 049,2	3,5	8,7
Сімферополь	4	2,6	271,9	0,9	2,3
Велика Ялта	18	11,9	1 938,6	6,4	16,1
Феодосійський та Феодосія	12	7,9	198,5	0,7	1,6
Кіровський	11	7,3	144,7	0,5	1,2
Чорноморський	7	4,6	535,8	1,8	4,4
Раздольненський	7	4,6	1,7	0,0	0,0
Джанкойський	6	4,0	58,7	0,2	0,5
Красноперекіпський	6	4,0	53,3	0,2	0,4
Ленінський та Керч	6	4,0	2 008,7	6,7	16,7
Бахчисарайський	4	2,6	176,2	0,6	1,5
Білогірський	4	2,6	933,8	3,1	7,7
Советський	3	2,0	785,0	2,6	6,5
Красногвардійський	3	2,0	21,5	0,1	0,2
Нижньогірський	3	2,0	20,3	0,1	0,2
Первомайський	2	1,3	27,5	0,1	0,2
Без визначеної територіальної прив’язки	5	3,3	1 314,7	4,4	10,9
Алуштинський**	–	–	–	–	–
Севастопольський	–	–	–	–	–
Судакський	–	–	–	–	–
Загалом	151	100,0	30 060,7	100,0	100,0

* \$18 млрд. Нині АРР подає державну програму розвитку Західного Криму з аналогічною вартістю, причому не зовсім зрозуміло – на заміну старого проекту чи на доповнення.

** Алуштинський р-н присутній лише в одному проекті, який прив’язаний до регіону Великої Ялти, – створення яхтових марин.

⁶ У Базі даних МЕРТ на реалізацію проекту автомототреку з інфраструктурою передбачено \$290 млн.

Територіальна локалізація інвестиційних проектів вартістю понад \$200 тис., що вже реалізуються в АРК (база даних МЕРТ)

Регіон, місто	Кількість проектів		Вартість проектів	
	загальна кількість	% загальної кількості	\$ млн.	% загальної вартості
Сакський, у т.ч.:	8*	10,8	1 846,0	13,9
Саки	—	—	—	—
Євпаторія	4	5,4	26,8	0,2
Сімферопольський, у т.ч.:	9	12,2	2 033,8	15,3
Сімферополь	3	4,1	568,6	4,3
Ялта	19	25,7	395,5	3,0
Феодосійський та Феодосія	2	2,7	24,1	0,2
Кіровський	3	4,1	93,7	0,7
Чорноморський	2**	2,7	2 400,0	18,1
Раздольненський	3	4,1	2,1	0,0
Джанкойський	1	1,4	450,0	3,4
Красноперекіпський	8	10,8	1 335,7	10,1
Ленінський та Керч	6	8,1	1 459,4	11,0
Бахчисарайський	1	1,4	510,0	3,8
Білогірський	2	2,7	1 020,0	7,7
Советський	—	—	—	—
Красногвардійський	8	10,8	501,8	3,8
Нижньогірський	—	—	—	—
Первомайський	1	1,4	975,0	7,3
Алуштинський**	—	—	—	—
Севастопольський	—	—	—	—
Судакський	1	1,4	225,0	1,7
Загалом	74	100,0	13272,1	100,0

* Будівництво чотирма компаніями сонячної станції в с.Охотніково враховано як один інвестиційний проект.

** Проект будівництва ВЕС "Нова-Еко" передбачає дві ділянки: одна (200 МВт) – в Чорноморському, ще одна (100 МВт) – в Ленінському районах.

При цьому слід звернути увагу на важливі відмінності між структурою локалізації заявлених проектів і структурою масиву проектів, що вже реалізуються. Вони зумовлені насамперед тим, що найбільш капіталоемні проекти пов'язані з будівництвом вітрових і сонячних електростанцій, тобто проектів, які реалізуються не в рамках інвестиційних проектів АРК, а за загальнонаціональним проектом "Енергія природи" зі створення нових джерел енергії в Україні (здійснюється переважно в АРК та в Запорізькій області та є найвитратнішим з усіх національних проектів України – близько €3 млрд.).

3. Галузева локалізація проектів

Загальна картина розподілу проектів за галузями (таблиця "Галузева локалізація інвестиційних проектів і пропозицій АРК (база даних АРП)") не викликає особливих питань. Вона прямо вказує на пріоритет сфери рекреації та курортів, яка зі значним

відривом лідирує за загальною кількістю проектів. Проте, за показником загальної вартості пріоритет має інша сфера – транспортна інфраструктура, що логічно пояснюється її значно більшою капіталоемністю. Підтримки заслуговує та обставина, що майже 16% загальної кількості проектів та близько 30% їх загальної вартості пов'язані із заходами екологічного спрямування. Позитивом є й те, що майже 20% вартості проектів припадає на заходи у сфері енергетики, що завжди була проблемним місцем в економіці Криму.

Водночас, слід звернути увагу на незадовільний стан представлення проектів у сфері соціальної інфраструктури, освіти, культури, а також у сфері інфраструктури зв'язку. Мабуть, більш активного ставлення потребує й комунальне господарство, якщо Крим хоче зробити себе привабливим для іноземних туристів, які звикли до високих стандартів у цій сфері.

Галузева локалізація інвестиційних проектів та пропозицій АРК* (база даних АРП)

Сфера інвестування	Всі проекти та інвестиційні пропозиції		Вартість проектів, по яких вона визначена**	
	загальна кількість	% загальної кількості	\$ млн.	% загальної вартості
Рекреація та курорти	49	32,5	3 542,7	29,4
Промисловість	35	23,2	2 546,2	21,1
Сільське господарство	26	17,2	212,5	1,8
Транспортна інфраструктура	15	9,9	4 585,4	38,0
Енергетика	14	9,3	2 396,8	19,9
Торгівля та послуги	14	9,3	74,4	0,6
Комунальне господарство	10	6,6	282,3	2,3
Будівництво	6	4,0	805,0	6,7
Соціальна інфраструктура (крім рекреації та курортів), освіта, культура	4	2,6	779,0	6,5
Інфраструктура зв'язку	1	0,7	0,4	0,0
Заходи екологічного спрямування	24	15,9	3 667,8	30,4
Загалом	151	100,0	12 060,7	100,0

* Сума галузевих показників більше загальної кількості та вартості проектів і пропозицій, оскільки один проект (пропозиція) може стосуватися двох чи більше сфер: у цьому випадку один проект і вся його вартість відносилися до кожної з таких сфер.

** Без проекту "Екомісто" (Євпаторія) вартість \$18 млрд.

**Галузева локалізація інвестиційних проектів вартістю понад \$200 тис., що вже реалізуються в АРК (база даних МЕРТ)***

Сфера інвестування	Всі проекти та інвестиційні пропозиції		Вартість проектів, по яких вона визначена	
	загальна кількість	% загальної кількості	\$ млн.	% загальної вартості
Рекреація та курорти	5	6,8	95,7	0,7
Промисловість	8	10,8	1 310,0	9,9
Сільське господарство	17	23,0	138,8	1,0
Транспортна інфраструктура	6	8,1	330,7	2,5
Енергетика	20	27,0	10 604,4	79,9
Торгівля та послуги	6	8,1	118,0	0,9
Комунальне господарство	3	4,1	875,5	6,6
Будівництво (не позначене в інших місцях)**	8	10,8	219,3	1,7
Соціальна інфраструктура***, освіта, культура	5	6,8	57,0	0,4
Заходи екологічного спрямування	18	24,3	10 122,0	76,3
Загалом	74	100,0	13 272,1	100,0

* Сума галузевих показників більше загальної кількості та вартості проектів і пропозицій, оскільки один проект (пропозиція) може стосуватися двох чи більше сфер: у цьому випадку один проект і вся його вартість відносяться до кожної з таких сфер.

** Житлове будівництво та будівництво офісних приміщень.

*** Не включає об'єкти рекреації та курортів і житлове будівництво.

Серед інвестиційних проектів вартістю понад \$200 тис., що вже реалізуються, галузевий розподіл істотно відрізняється (таблиця "Галузева локалізація інвестиційних проектів вартістю понад \$200 тис., що вже реалізуються в АРК (База даних МЕРТ)"). Тут спостерігається повна монополія сектору енергетики, на який припадає 80% загальної вартості інвестиційних проектів. Оскільки чільне місце в цьому секторі посідають екологічно чисті енергетичні проекти (насамперед ВЕС), то й частка екологічно спрямованих заходів велика – 76,3%. Проте слід мати на увазі, що зазначені екологічно чисті енергетичні проекти здійснюються, як вже зазначалося, в рамках загальнонаціонального проекту.

Дані зазначеної таблиці спонукають до висновку, що існує значний розрив між інвестиційними намірами кримської влади, відбитих у структурі таблиці "Галузева локалізація інвестиційних проектів і пропозицій АРК (база даних АРП)", і реальними діями інвесторів, які, схоже, поки що не дуже вірять у перспективність рекреаційного сектору економіки Криму. Після енергетики найбільші капітальні вкладення здійснюються у традиційні промислові виробництва, насамперед Північного Криму.

4. Вартість проектів, терміни реалізації та окупності

Аналіз за цими параметрами є дуже важливим, оскільки дозволяє оцінити рівень реалістичності запропонованих проектів (таблиця "Вартість проектів, терміни реалізації та окупності").

Щодо загальної вартості розподіл проектів за групами, що відбивають відносну величину, в цілому є нормальним. Проте справжнім і досить сумнівним феноменом на цьому тлі постає комплексний проект "Екомісто" в Євпаторії, загальною оголошеною вартістю \$18 млрд., який передбачає створення всесезонного національного та міжнародного центру туризму і рекреації, екологічно збалансованої інфраструктури. Цікавим є те, що, за даними АРП, із залучення іноземних інвестицій в АРК у I півріччі 2011р. з такою точною вартістю зазначений вже інший проект, якого в Базі даних немає, – "Розвиток регіону Західного Криму", щодо якого до вересня 2011р. мав бути підготовлений проект державної програми України. Але навіть у такому розширеному контексті ці інвестиційні амбіції виглядають занадто великими.

Щодо термінів реалізації та окупності, то розподіл за групами з різними термінами поки не виглядає аномальним. Проте, ситуація не є визначеною через значну кількість проектів (пропозицій), стосовно яких немає інформації з цього приводу. **Є підстави вважати, що такі проекти в майбутньому можуть істотно подовжити як середній термін реалізації, так і окупності проектів, що реалізуються в АРК.**

5. Загальна характеристика рівня готовності проектів

Варто відзначити, що домінуючою (**41,7%** всієї кількості проектів і пропозицій) практикою представлення інвестиційних проектів (пропозицій) є проста **ідея** про можливість інвестування в певні сфери, без детального та комплексного дослідження такої

Деякі характеристики інвестиційних проектів та пропозицій АРК

Характеристики	Відсоток загальної кількості інвестиційних проектів і пропозицій
Загальна вартість	
До \$1 млн. включно (невелика вартість)	25,2
Понад \$1 млн. - \$10 млн. (середня вартість)	24,5
Понад \$10 млн. - \$100 млн. (велика вартість)	20,5
Понад \$100 млн. - \$1 млрд. (дуже велика вартість)	12,6
Понад \$1 млрд. (надзвичайно велика вартість)	2,6
Вартість не визначена	14,6
Термін реалізації	
Не більше 1 року	13,9
Від 1 року до 3 років	21,9
Від 3 років до 5 років	15,2
Понад 5 років	7,3
Не визначений	41,7
Термін окупності інвестицій	
Не більше 1 року	4,0
Від 1 року до 3 років	12,6
Від 3 років до 5 років	18,5
Понад 5 років	20,5
Не визначений	44,4

пропозиції. 15,9% всієї кількості проектів і пропозицій мають **бізнес-план**; 14,6% – **техніко-економічне обґрунтування**; 9,9% – перебувають на стадії **узгодження проектно-кошторисної документації**; для **15,9%** стадія розробки проекту (пропозиції) взагалі не була визначена.

Таким чином, лише близько 40% всіх проектів перебувають на стадії поглибленої розробки, яка може дати потенційним інвесторам більш-менш прийнятну інформацію про проект. Щодо більшості проектів (пропозицій) в наявності лише інвестиційні наміри самого загального плану.

Показово, що в Базі даних є проекти і пропозиції, стосовно яких немає навіть найважливіших параметрів їх оцінки: для 41,7% – не визначений термін реалізації; для 44,4% – термін окупності інвестицій; для 14,6% – загальна вартість проекту. У 20 випадках (13,2%) зустрічається в назві пропозиції "Інвестиційний майданчик", що означає винятково надання земельної ділянки без будь-яких інших розроблених аспектів можливого процесу інвестування. Абсолютно зрозуміло, що потенційні інвестори навряд чи будуть поспішати вкладати кошти в такі "інвестиційні проекти"⁷.

⁷ Якщо такі пропозиції мають за мету забезпечити "земельну та інфраструктурну підготовку" до головних інвестиційних проектів, що потенційно можуть реалізовуватися на цій території, то не було необхідності вносити ці пропозиції до Баз даних.

Подібна ситуація несе особливий ризик у випадку надзвичайно дорогих інвестиційних проектів, здатних відтягнути на себе значну частину загального інвестиційного потенціалу. Так, проект будівництва транспортного переходу через Керченську протоку, за всієї його важливості та потенційної перспективності для реалізації Україною транзитної функції в напрямі Європа-Схід, має загальну вартість \$1,7 млрд., проте незрозумілими залишаються терміни реалізації та окупності проекту.

Не можна не помітити, що більшість з наявних у Базі даних проектів і пропозицій були розроблені ще до прийняття Стратегії розвитку АРК і вже тривалий час перебувають у стані "потенційно можливих". Сьогодні вони, очевидно, механічно інкорпоровані до Стратегії розвитку Криму, оскільки в багатьох випадках кореспондуються з її пріоритетними напрямками та завданнями. Проте така інкорпорація не означає ані того, що між пріоритетами Стратегії АРК та масивом інвестиційних проектів (пропозицій) існує повна сумісність, ані того, що в їх реалізації буде досягнуто значного успіху. Про це частково свідчить й аналіз реального процесу залучення прямих іноземних інвестицій в АРК. У І півріччі 2011р., коли спостерігається лише незначна присутність проектів з Базі даних (загалом 15, або лише кожний десятий), і разом з тим, чимало практичних кроків іноземних інвесторів спрямовані на проекти, яких немає в Базі даних (таких проектів загалом 20).

6. Оцінка рівня якості проробки інвестиційних проектів (пропозицій)

Цей аспект породжує чимало запитань, головними з яких є наступні.

1. Чому так багато проектів, де власні кошти українських учасників дорівнюють "0"? І це при тому, що майже всюди вказується, що під проект виділяється земельна ділянка, яка в більшості випадків повинна мати конкретну вартісну оцінку. Проте, вартість земельних ділянок чи прав користування ними, так само як й інших прав користування ресурсами, дивним чином не враховується.

Чому, навпаки, представники Феодосії при представленні шести своїх проектів покривають власними коштами 100% вартості проектів, проставляючи нулі в графі "кошти інвестора": який тоді сенс розміщення таких проектів у Базі даних?

2. Яким чином визначається вартість окремих проектів? Адже дуже дивно виглядає ситуація, коли, наприклад, вартість будівництва аеропорту "Євпаторія" визначається у \$1,5 млн., а аеропорту "Кіровське" (на базі вже існуючого аеродрому) – \$50 млн. Або чому проект реконструкції та розвитку міжнародного аеропорту "Сімферополь" спочатку коштував \$270 млн., а потім став \$150 млн. (тобто первісна вартість була штучно роздута і, можливо, таке саме трапляється й в інших проектах)? І, звичайно, незрозуміло, на чому ґрунтується оголошена вартість проекту "Екомісто" в Євпаторії загальною сумою \$18 млрд., який передбачає створення всесезонного національного та міжнародного центру туризму і рекреації, екологічно збалансованої інфраструктури, який з великим відривом став рекордсменом (мабуть, не лише в Криму, а й в Україні) з інвестиційної гігантманії. Навіть версія АРР щодо проекту "Розвиток регіону Західного Криму" з аналогічною вартістю на період до 2020р. виглядає для нинішніх умов Криму фантастично. Адже за І півріччя 2011р. до Криму загалом надійшло лише \$324,3 млн.

3. Чим керуються окремі укладачі інвестиційних проектів, вказуючи такі терміни реалізації проектів та/або їх окупності, що явно знаходяться за межами реальності? Тому є численні приклади:

- в первісному варіанті реконструкції та розвитку міжнародного аеропорту "Сімферополь" за вартості \$270 млн. термін окупності інвестицій дорівнював 3 рокам, а за зменшеної вартості – \$150 млн. – став дорівнювати аж 8 рокам;
- створення громадсько-торговельного комплексу з розважальним центром і готелем у регіоні Великої Ялти: вартість \$35 млн., термін окупності – аж 10 років;
- закладення безвірусного маточника клонових підщеп груші в Сімферопольському районі: вартість – лише \$400 тис., проте термін реалізації аж 10 років;
- будівництво та експлуатація заводу з переробки відходів на території існуючого полігону твердих побутових відходів у Сімферополі – загалом дуже корисний проект – з дивовижним терміном реалізації у 50 (!) років⁹;

- схожим чином, реконструкція автомобільної дороги Білогірськ–Привітне в Білогірському районі довжиною 35 км і вартістю \$110 млн. чомусь потребуватиме 45 років¹⁰; аналогічно – термін реконструкції міжнародної автомобільної дороги державного значення М-17 Херсон–Джанкой–Феодосія–Керч (Європейський коридор Е-97 "Великий шовковий шлях") довжиною 319,2 км також зазначений як 45 років;
- проект курорту "Ойбурський" в Сакському районі вартістю \$182,7 млн. має термін реалізації аж 10 років за невизначеного терміну окупності;
- проект газифікації населених пунктів Нижньогірського району вартістю понад \$17,6 млн. якимось чином має бути реалізований упродовж лише одного року;
- будівництво вівчарського та скотарського комплексу в Первомайському районі (вартість \$6 048 тис.), навпаки, чомусь потребуватиме цілих 5 років, а проект вирощування столових сортів винограду в Кіровському районі (вартість лише \$987 тис.) – аж 7.

4. На якій основі визначається вплив окремих проектів на зайнятість? Наприклад, проектом створення кав'ярні *TM Fragrant Coffee* (проект не прив'язаний до конкретного регіону, а отже буде, скоріш за все, являти територіально розосереджену мережу) передбачається створення аж 4(!) робочих місць – за загальною вартістю проекту у \$10 млн.

5. Чому окремі проекти явно не відповідають за своїм змістом вказаній галузевій належності? Приклад – створення цеху фасування лікарських засобів у Сімферопольському районі чомусь віднесено до сільського господарства.

7. Зайнятість населення та професійна підготовка кадрів

Цей аспект пророблений надзвичайно погано і, можливо, є найслабкішою ланкою. Так, не визначено вплив на зайнятість для 82 проектів і пропозицій (зі 151), тобто у 54,3%. Для інших 45,7% проектів їх загальний вплив на занятість виявляється у створенні 45 447 робочих місць. Очевидно, що цей показник є дуже заниженим, порівняно з можливим реальним впливом комплексу представлених проектів на зайнятість, оскільки практично не відображені нові робочі місця, які створюватимуться капітаоемними проектами з розвитку транспортної інфраструктури, модернізації комунального господарства та ін.

Значною проблемою є те, що представлені проекти жодним чином не пов'язані з аналізом наявності фахівців для нових виробництв, наприклад для розвитку нових видів енергетики. Але ж тут є необхідною паралельна робота з підготовки кадрів за цими напрямками, інакше в майбутньому можуть виникнути істотні проблеми, коли об'єкти будуть збудовані, але буде гострий дефіцит кваліфікованого персоналу для їх ефективної експлуатації.

8. Загальні висновки та пропозиції

Наведений вище аналіз дозволяє дійти таких загальних висновків.

Значна кількість представлених проектів дійсно відповідають стратегічним пріоритетам розвитку АРК, сприятимуть вирішенню завдань з розвитку сучасної інфраструктури рекреації, транспорту, нової енергетики, енергозбереження, поліпшення стану довкілля, впровадження новітніх технологій промислового та аграрного виробництва, більш оптимального використання потенціалу недостатньо розвинутих регіонів.

Водночас, є ознаки інвестиційної гігантманії, яка знаходиться за межами реальності. Найбільшою мірою це відчувається у проектах Сакського регіону та Великої Ялти. Причому окремі з таких проектів явно не відповідають сучасним можливостям АРК та є сумнівними з точки зору їх загальної ефективності та необхідності для населення Криму.

З іншого боку, незадовільно представлені проекти у сферах соціальної інфраструктури, освіти, культури, інфраструктури зв'язку. Активізації потребує розробка проектів модернізації для комунального господарства, особливо в районах, що мають плани суттєвого збільшення притоку іноземних туристів.

Існує проблема розриву інвестиційних намірів кримської влади, з одного боку, та інвесторів – з іншого. Це призводить, зокрема, до ускладнень з "наповненням" інвестиційних пропозицій стосовно сектору рекреації, збереження інвестицій у вже існуючі виробництва. Є успіхи в залученні інвестицій до новітньої

⁸ В інформації про стан залучення іноземних інвестицій в АРК. за І півріччя 2011р. вартість цього проекту знов піднесено до рівня \$300 млн. (інвестор – Внeshкозкомбанк РФ). Де ж реальна цифра???

⁹ Можливо, автори проекту переплутали терміни реалізації інвестиційного проекту і 50-річний термін функціонування самого заводу?

¹⁰ Можливо, автори проекту мали на увазі термін концесії, на основі якої має реалізовуватися зазначена реконструкція?



екологічно чистої енергетики, що значною мірою є результатом загальнонаціональної програми розвитку чистої енергетики.

Більшість інвестиційних проектів і пропозицій характеризуються низьким рівнем підготовки, який не виходить за рамки загальної ідеї інвестиційного проекту і, по суті, є інвестиційними побажаннями. При цьому у складі інвестицій не враховується вартість земельних ділянок чи прав користування ними, так само як і інших прав користування ресурсами. Через це внесок українських ініціаторів інвестиційних проектів у багатьох випадках визначається як нульовий, і це значно послаблює інвестиційну привабливість проектів.

Чимало описів проектів у Базі даних містять відверті суперечності щодо можливої вартості, термінів реалізації, окупності та навіть галузевої належності. Існує загроза як істотного подовження середнього терміну реалізації, так і неокупності проектів, що реалізуються в АРК.

Абсолютно незадовільно пророблені питання зв'язку інвестиційних проектів із зайнятістю і професійною підготовкою кадрів, що може в майбутньому породити гострий дефіцит кваліфікованих кадрів для новостворених або модернізованих об'єктів.

Задекларовані у Стратегії наміри домогтися прискореного розвитку більш відсталих регіонів поки недостатньо відбиваються у структурі масиву конкретних інвестиційних проектів. Окремі регіони (Севастопольський, Алуштинський) зовсім випали з процесу формування інвестиційних проектів, і їх немає в переліку інвестиційних проектів, що вже реалізуються.

На основі наведених висновків можна сформулювати такі пропозиції.

1. АРР слід організувати надання потенційним учасникам більш дієвої технічної допомоги та консультацій у процесі складання інвестиційних проектів і пропозицій, у т.ч. через проведення відповідних семінарів, курсів навчання, видання достатнім тиражем доступних методичних матеріалів і посібників.

2. Уряду АРК варто встановити жорсткий регламент щодо мінімальних вимог до інвестиційних проектів і пропозицій для їх внесення до Базі даних АРР. Встановити, що при цьому обов'язково має бути оцінка вартості проекту, термінів його реалізації та окупності, оцінка потреб у робочій силі, особливо спеціалізованій, а також впливу на зайнятість. При цьому в Базі даних варто диференційовано враховувати проекти з різним рівнем підготовки, що полегшить для потенційних інвесторів процес ознайомлення з ними та запобігатиме непорозумінням з цього приводу.

3. Уряду АРК доцільно впровадити механізм обов'язкового публічного обговорення інвестиційних проектів і пропозицій з надзвичайно великою вартістю або із потенційно значним впливом на довкілля та умови проживання населення – з метою недопущення невинуватеного завищення вартості проектів, своєчасного виявлення слабких місць інвестиційного проекту, інтенсифікації процесу залучення інвесторів за результатами публічних дискусій та сприяння позитивному ставленню громадськості до запропонованих масштабних проектів.

4. АРР слід налагодити моніторинг, у т.ч. із залученням недержавних організацій, процесу реалізації інвестиційних проектів і пропозицій на предмет відповідності масиву інвестиційних проектів і реального процесу залучення інвестицій, а також реального впливу інвестицій на реалізацію цілей Стратегії. В разі, якщо впродовж трирічного терміну з дня внесення проекту (пропозиції) до Базі даних реальні інвестиції не залучені та відповідні договори не укладені, то проект (пропозиція) мають вилучитися з Базі даних.

5. Уряду АРК необхідно в майбутньому надати більше уваги формуванню життєздатних і значних за потенційним впливом на розвиток інвестиційних проектів у більш відсталіх регіонах, першочергово надаючи їм відповідну технічну допомогу, в т.ч. від АРР і з боку іноземних експертів, які залучаються до консультацій в АРК, а також проведення більш інтенсивних наукових досліджень з питань можливих перспектив розвитку в цих регіонах нових видів діяльності та виробництва.

6. Уряду АРК разом з АРР слід терміново організувати проведення робіт з вивчення впливу запропонованих інвестиційних проектів на зайнятість населення та їх зв'язок з існуючими програмами щодо підготовки професійних кадрів. За результатом цього дослідження слід переглянути існуючі плани та обсяги державного замовлення щодо підготовки кадрів у розрізі окремих спеціальностей.

завершити у 2011р., 43 – будуть реалізовуватися у 2012р. Орієнтовна сума залученої технічної допомоги складає 47,6 млн. грн. Продовжується робота із залучення допомоги міжнародних організацій – на сьогодні угоди підписані з 10 міжнародними організаціями, проектами і програмами технічної допомоги (врізка “Реалізація проектів і програм технічної допомоги в АРК”).

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЕКТІВ І ПРОГРАМ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

Управлінням інвестиційної та іміджевої політики Міністерства економічного розвитку та торгівлі АР Крим здійснений моніторинг виконання проектів і програм на території Автономної в І півріччі 2011р.

Реалізовувалися близько 70 проектів і програм, у т.ч. 6 проектів були завершені, 21 – плануються завершити в 2011р., а 43 – будуть реалізовуватися в 2012р.

Орієнтовна сума залученої технічної допомоги склала 47,6 млн. грн.

Більшість проектів технічної допомоги реалізовувалися в Сімферополі (24) та Євпаторії (7), Бахчисарайському (8), Білогірському (7) та Чорноморському (7) районах.

Найменше – в Красноперекіпському (3) і Сакському (3) районах, Алушті та Армянську.

Знаковим у поточному році є початок реалізації великих проектів і програм, таких як:

- програма Європейського Союзу “Підтримка спільної ініціативи співробітництва в Криму” з бюджетом €10 млн., яка передбачає розвиток туризму та соціальної інфраструктури;
- другої фази проекту “Сприяння розвитку соціальної інфраструктури”, що реалізується Українським Фондом соціальних інвестицій за підтримки Уряду Німеччини. Бюджет проекту – €3,1 млн., з яких €2,65 млн. будуть спрямовані на реалізацію мікропроектів у Криму;
- програма розвитку державно-приватного партнерства Агентства США з міжнародного розвитку з бюджетом в Україні \$12 млн.;
- другий етап спільного проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду”. Загальна вартість проекту в Україні складає €17,1 млн.

Особливого значення Уряд Криму надає налагодженню партнерських зв'язків з міжнародними організаціями, проектами та програмами міжнародної технічної допомоги.

Наразі угоди підписані з 10 міжнародними організаціями, проектами та програмами технічної допомоги, 8 з яких підписані у 2011р., зокрема: з Програмою розвитку ООН та американською громадською неприбутковою організацією “Міжнародна допомога та розвиток, Інк”. Подовжені проекти “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду”, “Підтримка Агентства регіонального розвитку АРК”, “Об'єднуємося заради реформ” тощо.

Разом із певними успіхами в залученні та концентрації фінансових ресурсів для реалізації Стратегії, Плану, Програми розвитку АРК, Уряду Автономії поки не вдалося домогтися їх належного фінансування. Бюджети всіх рівнів, а також значна частина капітальних інвестицій спрямовані переважно на розв'язання поточних проблем, що помітно обмежує їх інвестиційну складову. Це є виправданим з огляду на перше завдання стабілізаційного періоду – подолання кризових тенденцій, – але не достатньою мірою забезпечує виконання другого завдання – формування передумов структурних зрушень. За цих умов результативність подальшої реалізації Стратегії, Плану, Програми значною мірою залежить від того, наскільки владі Автономії вдасться ініціювати залучення ресурсів приватних інвесторів, у т.ч. іноземних, у проекти розвитку.



4.3. ОЦІНКА РИЗИКІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ

Управління ризиками є дуже важливою складовою забезпечення успішної реалізації стратегій, планів, програм, виконання яких значною мірою залежить від оточення. Розгляд негативних чинників (загроз, проблем) здійснюється з метою пошуку не причин невиконання (або обмеженого виконання) запланованих заходів, а ефективних способів реалізації намічених цілей в умовах реального (часто несприятливого) оточення. Натомість, нехтування негативними чинниками загрожує в разі їх появи зривом планів, викликає потребу залучення додаткових ресурсів або зумовлює відволікання їх від процесу реалізації стратегічних цілей, отже – гальмування процесу розвитку.

Аналіз Стратегії, Плану, Програми, позицій розробників цих документів, київських і кримських експертів спонукають до наступних попередніх висновків:

- під час формування цих документів у розробників було недостатньо часу для розгляду динаміки ескалації загроз, ризиків на стратегічну перспективу – вони змушені були обмежитися розглядом переважно наявних проблем;
- відповідно, не створено ефективних механізмів управління ризиками (врізка “*Головні елементи управління ризиками*”), які б сприяли підвищенню реалістичності та оптимізації процесів коригування та реалізації Стратегії, Плану, Програми;
- водночас, Уряд Автономії демонструє певну самокритичність, конструктивно сприймає критику, позитивно ставиться як до коригування плануючих документів, так і до вдосконалення системи управління їх реалізацією, виявляє зацікавленість у діалозі з експертами і громадськістю.

ГОЛОВНІ ЕЛЕМЕНТИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ

- визначення об'єктів впливу негативних чинників, що підлягають захисту, тобто процесів формування, коригування та реалізації Стратегії, Плану, Програми розвитку, відомих і регіональних програм і планів;
- виявлення та аналіз якомога повнішого переліку потенційних негативних чинників (загроз), що можуть ускладнити або унеможливити реалізацію стратегічних цілей;
- оцінка ризиків: імовірності появи та ескалації загроз; рівня їх впливу на реалізацію стратегічних цілей; рівня ризику як мотивації протидії;
- оцінка організаційних і ресурсних можливостей з реагування на ризики;
- вбудовування управління ризиками у процес реалізації Стратегії, Програми: обговорення результатів з представниками відповідних груп, інтересів яких стосуються Стратегія, Програма, їх окремі модулі; оцінка потреб і можливостей з протидії негативним чинникам (процедури оцінки ризиків, організаційних і ресурсних можливостей виконуються, як правило, разом); прийняття рішень з організації виконання Стратегії, Програми з урахуванням ризиків; узгодження захисних заходів із заходами реалізації Стратегії, Програми – за часом, ресурсами та виконавцями.

Головними завданнями другого етапу проекту “Проблеми Криму в контексті регіональної і національної безпеки” було сприяння підвищенню реалістичності Стратегії і Програми розвитку АРК шляхом урахування в них ризиків для їх реалізації, що передбачало:

- аналіз загроз і ризиків, обґрунтування необхідності підвищення уваги до них Уряду АРК;
- надання (за необхідності) Уряду АРК аналітичної підтримки в запровадженні у практику його роботи елементів стратегічного менеджменту, в т.ч. управління ризиками¹¹;
- започаткування в АРК конструктивного діалогу між владою і суспільством з питань загроз і ризиків реалізації Стратегії і Програми розвитку, сприяння перетворенню його на дієвий механізм формування та реалізації республіканської політики.

Визначені завдання виконувалися в рамках проведення в АРК публічних консультацій з питань загроз і ризиків реалізації Стратегії, Плану, Програми. За умов переведення на регулярну основу, розширення спектру обговорюваних питань та учасників, такі консультації можуть бути використані як майданчик для зближення позицій різних груп інтересів і пошуку найбільш ефективних рішень у різних сферах життєдіяльності, на дієвий механізм в руках Уряду для своєчасного виявлення та розв'язання проблем.

За результатами публічних консультацій опрацьовані Карта ризиків (додатки до цього розділу “*Узагальнена Карта ризиків...*” та “*Методика проведення публічних консультацій*”), оцінені позиції головних цільових груп (державних службовців, незалежних експертів, представників бізнесу і громадськості)¹², розроблені пропозиції Уряду з урахування ризиків і вдосконалення системи управління реалізацією Стратегії, Плану, Програми.

Головні загрози та ризики

Головні загрози, умови їх появи/ескалації, на думку експертів - представників цільових груп, мають переважно **внутрішній** характер і зумовлені недоліками в діяльності української і кримської влади. Недостатню увагу до **зовнішніх** загроз кримські експерти пояснюють переважно усвідомленням неспроможності впливати на їх виникнення власними силами (багатьма експертами центральна влада сприймається як зовнішній гравець). Хоча, з іншого боку, неспроможність запобігти зовнішнім загрозам тим більше мала б підвищувати актуальність заходів з реагування на них і компенсації їх наслідків. Водночас, слід зазначити, що залучені до опитування урядовці принаймні не менш критично, ніж представники інших цільових груп, поставилися до власної діяльності і **внутрішньопрограмних** ризиків.

До **головних ризиків (неприйнятних)** – тобто таких, що вимагають обов'язкового реагування, – більшістю експертів усіх цільових груп віднесені наступні:

¹¹ У рамках проекту розгляд ризиків здійснювався на рівні Стратегії, Плану, Програми в цілому та не стосувався їх конкретних модулів і проектів. Отже, розроблені пропозиції стосуються окремих елементів системи управління та не претендують на всеохопність. Проте, пропонується поширити роботи в цьому напрямі із залученням експертів державного та недержавного секторів.

¹² У публічних консультаціях не брали участі представники органів місцевого самоврядування, що було компенсовано їх участю у фокус-групах, проведених у рамках паралельного проекту Центру Разумкова “Якість життя кримчан – пріоритет розвитку Криму” в п'яти містах АРК: Армянськ, Роздольне, Сімферополь, Судак, Феодосія.

- дестабілізація національної економіки;
- брак фінансових ресурсів на реалізацію Стратегії і Програми розвитку АРК;
- критичне відставання в темпах технологічного розвитку;
- критичне поширення небезпечних захворювань;
- недостатні кількість і якість трудових ресурсів.

У цілому, більш оптимістичне ставлення до загроз і ризиків продемонстрували представники Уряду, міністерств і відомств. Більшість ризиків вони вважають припустимими або виправданими, принаймні такими, що не здатні серйозно вплинути на реалізацію Стратегії, Плану, Програми, – хоча, з огляду на можливі негативні наслідки, певні загрози з Карти ризиків мали б стурбувати насамперед цю цільову групу. Недооцінка ними багатьох загроз і ризиків зумовлена, зокрема обмеженням (переважно короткостроковим) горизонтом прогнозування, орієнтацією на наявну ситуацію на півострові, браком у Автономії ресурсів для впливу на ситуацію¹³.

До **виправданих ризиків** (тобто таких, що не вимагають обов'язкового запобігання та реагування, але на компенсацію наслідків яких потрібні ресурси) державні службовці віднесли (*рештою цільових груп ці ризики оцінені як неприйнятні*):

- погіршення криміногенної ситуації;
- руйнування ціннісних основ суспільства;
- підміна національних інтересів особистими та корпоративними;
- протидія реалізації політики влади;
- недостатня забезпеченість інфраструктурних проектів земельними ресурсами;
- створення екологічних умов, несприятливих для реалізації Стратегії розвитку АРК.

Припустимими ризиками (що внаслідок дуже низької ймовірності та/або несуттєвого впливу не передбачають запобігання та реагування) експерти – державні службовці вважають:

- посилення негативних зовнішніх політичних впливів; а також дезорієнтацію суспільства та інвесторів стосовно внутрішньо- та зовнішньополітичних пріоритетів України – **навіть погоджуючись, що ймовірність цих загроз є середньою, а негативні наслідки – суттєвими** (*рештою цільових груп ці ризики оцінені як неприйнятні*);
- створення в Україні та АР Крим ситуації керованої ззовні нестабільності (*решта – неприйнятний*); втрату контролю над процесами в суспільстві (*решта – неприйнятний*); вичерпання ресурсів підвищення ефективності влади (*решта – неприйнятний*); зниження ефективності наявних методів управління реалізацією Стратегії і Програми розвитку АРК (*експерти – припустимий, підприємці і представники громадськості – неприйнятний*); некоректне визначення стратегічних цілей і

пріоритетів розвитку АРК (*решта – неприйнятний*); недостатній рівень технологічних зв'язків між процесами виконання проектів і завдань у рамках Програми розвитку (*решта – припустимий або виправданий*). При цьому **ймовірність цих загроз державні службовці оцінили як недостатньо високу, а рівень впливу – як майже відсутній або помірний**.

Головною причиною розбіжностей в оцінках ризиків цільовими групами є різниця в підходах: якщо держслужбовці здійснювали її з позицій можливостей вплинути на появу та ескалацію загроз, то решта цільових груп – переважно з позицій впливу на соціально-економічну ситуацію у відповідних сферах і на власний бізнес.

Представники решти цільових груп (крім держслужбовців), позитивно оцінюючи робочий настрій урядової команди і взятий нею темп розвитку АРК, не схвалюють водночас надмірно оптимістичні, не реалістичні, на їх думку, оцінки ризиків, недостатньо обґрунтовані очікування на бюджетні надходження та інвестиції, – вважаючи це однією з головних передумов ескалації наведених загроз і можливого зриву реалізації Стратегії, Плану і Програми, які, до речі, більшістю з них також вважаються **нереалістичними**. Зокрема, це підтверджується й висловлюваннями під час проведення підсумкового експертного обговорення та фокус-груп¹⁴.

З висловлювань учасників цільових груп

“Не будет достигнута целевая задача, которая объявлена в Стратегии. А значит, ее никто реализовывать и не собирается. Хотя, когда сталкиваешься с представителями Совета министров, там действительно хотят реализовать эту Стратегию. Но на отрезке оперативной ее реализации все закончилось”.

З висловлювань учасників фокус-груп

Армянськ: “Я считаю, это все реально на 10%”.

Судак: “Мне кажется, в этой Стратегии стержень – это инвестиции, на которые надеются. А они могут не прийти”.

Феодосия: “Это нереально по срокам и ресурсам. Это – из мира фантастики. Всегда надо думать о том: а если денег не дали? Без денег, что у нас остается? Мы должны быть реалистами. Для того, чтобы вообще что-то получилось, необходимо рассчитывать, что мы сами можем сделать, а потом – на инвестиции. Если мы будем рассчитывать только на инвестиции, у нас не будет жилищно-коммунального комплекса. Ничего не будет. Ведь не написано же: “Стратегия развития АРК с учетом иностранных инвестиций”.

4.4. ВНУТРІШНІ ПЕРЕШКОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ

На додаток до загроз з узгодженої Карти ризиків, за результатами публічних консультацій визначені наступні **головні внутрішні проблеми**, що заважають формуванню якісних і реалістичних стратегій, планів, програм, їх адекватному коригуванню та реалізації:

Притаманні кримській еліті “кримізоляціонізм” і “кримоцентризм”: необґрунтовано завищені очікування за відсутності адекватних ресурсів і бажання докладати власних зусиль для реалізації цілей; нереалістичні оцінки переваг Криму за відсутності об'єктивних оцінок слабких сторін, загроз і ризиків; розрахунок на “обов'язковість” допомоги

¹³ Цей недолік позначився й на формуванні Стратегії розвитку АРК, в якій стратегічні цілі, пріоритети, напрями діяльності визначені на 10 років – але на підставі аналізу лише наявних конкурентних переваг без урахування динаміки розвитку як потенціалу Криму, так і кон'юнктури внутрішнього та зовнішніх ринків.

¹⁴ Далі аналогічним чином наводяться мовою оригіналу висловлювання учасників експертного обговорення в Сімферополі (позначено “цільові групи”) та фокус-груп (позначено за назвою міст, де вони проводилися).



ззовні (з боку центрального Уряду, ЄС, Китаю, Росії тощо). Спроби центральної влади необґрунтовано надати пріоритет розвитку саме Криму можуть створити йому негативний імідж в Україні. Переорієнтація центральної влади на інші пріоритети може поставити під загрозу виконання Стратегії.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Нам помогают все: европейцы, центральная власть в лице Президента. Но сделать все чужими руками – не получится”.

“В условиях, когда во всей Украине сложная ситуация, приоритетное финансирование Крыма создает ему репутацию “большого рта”.

“Нынешняя ситуация в Украине подталкивает к усилению тех угроз, которые мы отмечали. Главная проблема – кто будет реализовывать Стратегию, и нужна ли она Президенту сейчас”.

“Есть большие тревоги относительно будущего Крыма и всей страны. Есть предчувствие, что власть в ближайшие годы будет заниматься только тем, чтобы удержать свое место. Она не будет заниматься стратегией развития страны, т.к. мотивация совершенно другая – удержание власти”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Сімферополь: “Опасность крымской ситуации – в порождении блефа, мыльных пузырей”.

Судак: “На реализацию Стратегии требуется одна треть бюджета Украины. Во Львовской или Днепропетровской областях население будет не в восторге. Например, на Крым в 2011г. выделяется порядка 900 млн. грн., а на одну из западных областей – 20 млн. Судак на следующий год просит 100 млн., а тут на область 20 млн.”

Проблеми, пов’язані з побудовою організаційно-виконавчої системи та людським фактором. На різних рівнях Уряд АРК вирішує наступні завдання з активізації участі в реалізації Стратегії, Програми: (а) переконати виконавців програмних завдань і споживачів результатів (громадян, підприємців, інвесторів) – навіщо їм це потрібно; (б) довести представникам місцевої влади – чому вони повинні це робити; (в) забезпечити порозуміння, ініціативність, відповідальність на рівнях центральної і регіональної влади. Загальними недоліками чиновників на всіх цих рівнях є: інертність, некомпетентність, низький моральний рівень, корупція, домінування жадібності над реалізмом і прагматизмом. Ці недоліки посилюються частими кадровими змінами. Якщо на республіканському рівні вдалося сформувати дієздатну команду, то на низових рівнях належність управлінців до однієї політичної сили не означає процедурного замикавання управлінської вертикалі – відбулося замикання радше корупційної вертикалі. Немає ефективної мотивації соціально спрямованої, продуктивної діяльності влади.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Чиновник – это элемент системы. Его нужно лелеять. Кто-нибудь пробовал менять своих бухгалтеров каждые два месяца?”

“Какая мотивация власти в Украине? Борются за создание рабочих мест? Зачем, когда народ сам справляется со своей безработицей – у нас ее уровень один из самых низких в мире. Мотивации каких-то общественных движений, которые будут заставлять власть что-то делать, – тоже нет. Особенно в Крыму: пассивность, все крутятся сами потихоньку. Единственная мотивация – это получение сверхприбыли. Но курортно-туристический комплекс быстрой сверхприбыли не принесет никогда. Крым не дает мотиваций”.

“Вот в Турции мотивация есть. И не потому, что там условия лучше – там есть люди, которые мыслят по-государственному”.

“Мне всегда интересно было сталкиваться с людьми из нашей элиты, у которых уже все есть: карьерно, материально, организационно, когда они начинают выходить на уровень “А чтобы такого сделать для страны?”. Инстинкт самосохранения и совершенно низменные инстинкты являются основой их “государственного мышления”.

“Что является мотивацией для чиновников? Воровство. Там, где перспектива воровства лучше – там Стратегия мгновенно разрабатывается и реализуется”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Армянськ: “Нет контроля над затратами на развитие. Конкретно – какая сумма вложена, и дошла ли она до цели. Существует ничем не прикрытая система откатов. Деньги идут, как сквозь решето”.

Феодосія: “Если обратить внимание на исполнителя, то видишь, что среди исполнителей совершенно не соответствующие организации”.

Судак: “Нет исполнителей. Первым номером идут органы исполнительной власти, органы местного самоуправления – и все”.

Роздольне: “Эта [Стратегия] – чтобы перед кем-нибудь отчитаться, выбить из кого-то деньги, а процентов 90 из этих денег разворовать, ничего не сделав”.

“У меня сложилось впечатление, что это опять лишняя выкачка денег. Руки у народа уже опустились”.

- **Брак цілеспрямованої і скоординованої роботи зі сприяння створенню громадянського суспільства.** Діалог влади з громадськістю не має системного характеру, не структурований за цілями та цільовими аудиторіями. Немає змістовної комунікації між владою, громадськістю та бізнесом. Спроби влади залучити до участі в реалізації Стратегії і Програми громадськість і бізнес, заручитися їх підтримкою у частині пріоритетів розвитку нашоюхуються в багатьох випадках на нерозуміння з боку громадян і підприємців, для яких домінуючими є пріоритети виживання та життєзабезпечення. Негативний досвід спілкування громадян з владою, особливо на місцевому рівні, сприяє поширенню правового нігілізму, приниженню принципів верховенства права. Діяльність громадських організацій не достатньою мірою сприяє формуванню у кримчан осмисленого політичного попиту та вимог до діяльності влади і політичних партій.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Если честно, я пока не вижу, как эта коммуникация может реализовываться в координатах государство-общество-бизнес. Нет какой-то логической схемы, не определены целевые аудитории, к каждой из которых необходим свой подход. А если этого нет – сложно говорить о поддержке и продвижении Стратегии”.

“Есть опасность, что мы движемся к авторитаризму. В таких условиях любые стратегии будут просто бумажкой, которую можно будет показывать, себя называть демократами, а на самом деле – ручное управление”.

“Я категорически не согласен с тем, что основные риски находятся за пределами Крыма. Все будет зависеть от нас. Если наше сообщество будет сидеть и ждать, кто же повлияет на ситуацию в Крыму, – кто-то так повлияет. Чем больше мы будем думать, что все зависит от нас, а не от местной или заужей власти, тем больше гарантий, что здесь что-то начнет меняться. Чем более самодостаточен регион и община, тем больше они самостоятельны, и менее подвержены влиянию извне”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Судак: “Когда создавалась эта Стратегия, кто пришел к человеку, который что-то хочет в этой жизни, и спросил: “А что ты можешь? Что ты реально можешь сделать в своей стране, вокруг себя? А не просто пойти заработать себе на кусок хлеба”.

“Вся беда в том, что очень неактивный наш народ. Когда шло обсуждение этой Стратегии, то очень мало было присутствующих в зале – и это катастрофа”.

Феодосія: “Пять лет мы бьемся над тем, чтобы наш горсовет рассмотрел проект устава территориальной громады. Если будет принят такой устав, то его решения будут выше всех решений горсоветов. Почему не принять такой документ, с которым люди могли бы пойти и защитить свое положение?”



- Залишаються не визначеними питання – що дає (вимагає) Стратегія для (від) Автономії. Існує багато міжбюджетних і правових обмежень автономного статусу Криму, суперечностей в повноваженнях центральної і регіональної властей. У значної частини кримського суспільства спостерігається готовність пожертвувати автономним статусом заради задоволення матеріальних потреб. Як один із наслідків – відсутність об’єднавчої ідеї та, відповідно, розбіжність цілей, пріоритетів, заходів, що містяться у Стратегії, Програмі розвитку АРК і стратегіях розвитку окремих регіонів і міст Криму. Крім того, між процесами розробки та реалізації документів республіканського та місцевого рівнів спостерігається інформаційна, методологічна несумісність.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Все в конечном счете сводится к тому, насколько власть способна создать условия для реализации Стратегии, о которой она заявила. По состоянию на сегодня, власть полтора года занимается имитацией, что и является главным риском. Кроме того, мы не ответили на главный вопрос: Стратегия должна была усилить наш автономизм или ликвидировать его? Существует кризис парламентаризма, кризис автономии как таковой, и автономия все больше привязана сегодня к центру. На мой взгляд, это плохо. Тогда Стратегия не нужна вообще. Стратегия создавалась, чтобы максимально мобилизовать региональные особенности Крыма, его преимущества, и сделать это в интересах государства”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Армянськ: “Основные положения Стратегии – это задания Кабинета Министров Украины. Нам спущены конкретные планы, и мы должны их выполнять”.

Судак: “Население считает, что если бы деньги не вывозились из Крыма в Киев, а оставались здесь, то полуостров мог бы нормально существовать”.

“Дело в том, что разрабатывалась стратегия развития Судака. Тем не менее, непосредственного ее включения в Стратегию АРК не произошло. Не могли включить, потому что у нас совершенно разные подходы. Наша стратегия состоит из 57 крупных блоковых мероприятий, которые необходимы нам, чтобы прийти к высокому курортному сезону, и еще яркие моменты для развития Судака – каким мы видим Судак через 10 лет”.

Феодосія: “Большая часть городов приняли свои стратегии до принятия Стратегии АРК. Они все говорят – да, наша – лучше!”

- На півострові залишається “заморожена” конфліктогенна ситуація – попри те, що Крим славиться здатністю до безконфліктного розв’язання проблем. Спроби не помічати цього або надання переваги ситуативному, тактичному підходу до розв’язання проблем міжнаціональних відносин можуть призвести до загострення ситуації і переходу її до відкритих форм конфлікту. Прикладом “короткозорості” може бути проблема репатріації кримських татар, коли в 1990-х роках скористалися їх поверненням до Криму з метою, серед іншого, усунення загрози сепаратизму, – а потім кинули напризволяще. Аналогічна ситуація може скластися під час розв’язання проблеми інтеграції

кримських татар у життя півострова, – коли виникнуть проблеми ідентифікації суспільства, які, вірогідно, знову виявляться “неочікуваними”.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Всегда нужно помнить, в Крыму много “замороженных” горячих точек: Успенский монастырь, Ай-Петри, Соколиное, ваххабиты. Они сыграют в любой момент, когда внешние политические силы будут заинтересованы”.

“В Крыму на разных сторонах улицы живут крымские татары и русские – это факт. Это неправильная, ненужная ситуация, которая потом, когда вырастет поколение, живущее в разных изолированных сообществах, станет конфликтогенной”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Сімферополь: “Объективно, гуманитарная политика у нас так или иначе очень сильно завязана на политику. Потому что, когда мы начинаем рассуждать либо об истории, либо о современности, либо о перспективах развития, мы всякий раз упираемся в разговор “Крым украинский/русский”.

- Недостатньо уваги надається перетворенню малого та середнього бізнесу на рушійну силу реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК. Зусилля республіканського Уряду із впровадження ринкових механізмів (зокрема, спрощеної системи реєстрації бізнесу) гальмуються на рівні місцевих органів влади¹⁵. Нерозуміння значною частиною підприємців задекларованих на республіканському рівні цілей і пріоритетів, їх орієнтація переважно на проекти місцевого рівня. Навіть якщо у бізнесу з’являється бажання взяти участь у реалізації Стратегії, Програми розвитку АРК, то його входження до цього процесу з власними проектами стримується браком ресурсів, обмеженим доступом до осіб, які приймають відповідні рішення, корупцією.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Написать стратегию – написали, а она, по сути дела, не требована. Бизнесу она не нужна. Бизнесмен не будет руководствоваться ею в повседневной жизни. Он ориентируется больше на взаимодействие с местной властью”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Армянськ: “Расчет на инвестиции – хорошее дело, но надо развивать собственную промышленность, средний бизнес, малый бизнес. У нас же нет среднего класса”.

Феодосія: “Насколько бизнес-круги могут участвовать и способствовать реализации Стратегии? Насколько граждане готовы участвовать и поддержать эти проекты покупкой облигаций, другим участием? У них такое положение, что они просто выживают”.

“Малый бизнес вообще душат налоги. Даже не хочется больше денег вкладывать, что-то делать. Но налоги – не самое страшное. Начинается весна – приходят проверки: экологи, пожарники. Один пишет штраф, второй, а там такие штрафы, что лучше сразу закрыться”.

Судак: “Я тот самый исполнитель тактических задач внизу. И я должен понимать, что если моя конкретная узкая задача вписывается в общую стратегию, то мне должна быть оказана какая-то

¹⁵ Див.: Исследование эффективности деятельности разрешительных центров Крыма. – Проект USAID “Локальные инвестиции и национальная конкурентоспособность”, 2011, http://linc.com.ua/documents/storage/Crimea_OSS_Survey_Rus.pdf



помощь и поддержка. Если моя задача идет вразрез с этой Стратегией, то такой поддержки мне оказываться не должно. Механизма, описывающего такое положение, в этой Стратегии нет. Если я делаю что-либо крайне полезное для полуострова Крым, для страны Украина, я не знаю, и не могу понять из этого документа, могу ли я получить какую-либо поддержку своего проекта”.

- **Бракує системності у формуванні та реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК.** Для цих документів характерні неповнота цілей, необґрунтованість пріоритетів. Немає технологічної ув'язки програмних заходів, спрямованої на створення кумулятивного ефекту під час досягнення кінцевих цілей. Декларується прихильність до програмно-цілевих методів, стратегічного менеджменту, але насправді відбуваються спроби скористатися методами радянського координаційного планування або кризового менеджменту. Є ризик втрачання актуальності стратегічного підходу та поступового скоочування до ситуативного управління.

З висловлювань учасників цільових груп

“Должна быть система, и тогда нездоровая дифференциация в обществе будет отсутствовать. Эту систему необходимо отстраивать. И тогда дальше реализация Стратегии, реализация автономного статуса, всех других благих пожеланий будет абсолютно реально, если она будет давать конкретные результаты”.

З висловлювань учасників фокус-груп

Армянськ: “Для того, чтобы вкладывать большие деньги в Крым, нужно сначала вылечить его изнутри – утиль, канализации. Можно вложить деньги и все запланированное построить, но рано или поздно придет такой момент, когда мы захлебнемся в отходах”.

Феодосія: “У Стратегии несколько декларативный характер, не учитываются некоторые реалии, которые вокруг. Крым не обособлен. В Стратегии записано, что Крым – проводник интересов Украины в Черноморском регионе. Но абсолютно не учитывается, что происходит вокруг: Олимпиада в Сочи, бум развития туризма в Турции, Грузии, Румынии, огромные деньги туда вкладываются – здесь об этом ни слова”.

Судак: “Когда началась перестройка, в 1985г., был разработан план социально-экономического развития Судак на 5 лет. На первых местах стояли сельское хозяйство, далее курорт. Потом их меняли местами, но колода была из двух карт. И за 26 лет ни одно, ни другое не сделали революции. Они не стали прорывными отраслями, не вытащили Судак. Возникают вопросы стержня (в чем Судак может быть конкурентоспособным) и ресурсов (коммуникации, транспорт, свои кадры и свой интеллектуальный потенциал)”.

“План реализации – это тихий ужас. Это план развития времен Советского Союза, но тогда под это были ресурсы, финансы и все остальное. Теперь все может поменяться, эти тонны бумаги будут выброшены и будет разрабатываться Стратегия под нового руководителя – вот что печально”.

“В апреле Верховный Совет принимает 18 программ под эту Стратегию. Если мы посмотрим на эти 18 программ – образование, наука, медицина, экономика, транспорт и т.д., – то это план экономического развития региона на 1-2 года. Хотя этапы прописаны на 3, 5, 8 лет. Возникает вопрос, а что должно быть стержнем этой Стратегии? Мне кажется, с точностью до наоборот”.

- **Під час розробки та реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК (як і регіональних стратегій) не виокремлювалися процес розвитку і процес забезпечення життєдіяльності – різні за суттю, пріоритетами, завданнями, принципами управління.** Це значно ускладнює оцінку і здійснення ресурсного забезпечення, негативно позначається на організаційно-виконавчій системі: чиновники-виконавці переймаються переважно поточними проблемами, роблять насамперед те, що їх примушують робити, а якщо не примушують – намагаються керувати тим, що вони розуміють; те, чого не розуміють, – перетворюється на джерела накопичення проблем. Крім того, це зумовлює розбіжності у пріоритетах на центральному, республіканському та місцевому рівнях – у регіональних стратегіях перші місця посідає не розвиток, а розв'язання наявних проблем життєзабезпечення. Водночас, 80-90% дотацій і субвенцій з державного бюджету спрямовуються на забезпечення соціального захисту та розв'язання поточних проблем.

З висловлювань учасників цільових груп

“На местах люди озабочены крышами, канализацией, водой, оплатой услуг ЖКХ. Это у них приоритет – они находятся на уровне выживания. А в Стратегии и Программе смешано все, и на самом деле не понятно – где какие приоритеты”.

“На сегодняшний день, большинство чиновников, которые должны быть толкачами этой стратегии, сидят и ждут, что будет дальше. Никакой активности не предпринимают, не только в плане действий, но и в плане осмысления”.

З висловлювань учасників фокус-груп

Роздольне: “Это разве Стратегия развития? Ремонтировать батареи, трубы, гипсование почв – это обычная работа, она велась и ведется каждодневно”.

Армянськ: “У них [в правительстве] больше усилий направлено на новое строительство, возобновление, у нас – на капремонт, реконструкцию, содержание тех объектов, которые у нас существуют. В городе 80% кровли пришло в негодность. Городские сети не ремонтировались в течение 40 лет”.

Негативним наслідком “змішування” пріоритетів може бути позбавлення певних процесів ресурсної підтримки – як це відбулося з Програмою профілактики захворювання туберкульозом (процес життєзабезпечення) після її об'єднання з Програмою “Здоров'я кримчан” (процес розвитку), після чого було припинене фінансування профілактичних протитуберкульозних заходів¹⁶.

- **За умов жорстких обмежень фінансових ресурсів немає всебічного обґрунтування ресурсних потреб.** Спостерігаються надмірні очікування на зовнішні інвестиції. В багатьох інвестиційних пропозиціях немає навіть розрахунків фінансових потреб. Заходи за різними напрямками Стратегії і Програми перетинаються, що зумовлює надмірні запити на фінансові ресурси та можливість їх наступного нецільового та неконтрольованого витрачання.

¹⁶ Див.: Інтерв'ю Головного лікаря Республіканського протитуберкульозного диспансеру О.Тимченко. В Криму перестали фінансувати профілактику туберкульозу. – Сеть городских порталов “В городе”, 24 марта 2011г., <http://crimea.vgorode.ua/news/48752>

Немає вартісної оцінки участі в інвестиційних проектах республіканської і місцевої влади Криму за рахунок виділення земельних ділянок.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Весь объем необходимых мероприятий для реализации на три первых года – 40,8 млрд. грн. Этих денег нет, и никогда их не будет”.

“Дикий, не обоснованный ничем инвестиционный оптимизм. Я понимаю, что у нас власть вообще устроена по принципу самолюбования, и она поэтому думает, что все инвесторы спят и видят, как попасть в Крым, – но они этого почему-то не делают. Правда, может, есть какие-то надежды на какие-то кипрские закрома Родины. Вот это большое “хочу” и порождает риски”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Армянськ: “Если брать уровень разработок по финансированию, то у нас нулевой уровень”.

Судак: “Сколько денег нужно на эту Стратегию? Подсчитать очень сложно, потому что много организационных мероприятий. Но я думаю, что на год порядка миллиарда долларов нужно. Но уберете оттуда канализационные сооружения, водохранилища, и сумма сразу уменьшится”.

“Для наполнения Стратегии финансов нет”.

- Бракує обґрунтованих розрахунків кадрових потреб на реалізацію конкретних проєктів, програмних заходів, Стратегії і Програми розвитку в цілому. Немає обґрунтованого і платоспроможного державного замовлення на підготовку кадрів. Діяльність системи освіти надмірно комерціалізована та не спрямована на задоволення реальних кадрових потреб економіки та гуманітарної сфери.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Одна из проблем – учебные планы вузов не адекватны потребностям рынка труда”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Судак: “Самый главный фактор – человеческий, он здесь не учитывается. Местного кадрового ресурса и близко в этой Стратегии не видно”.

“Внутренние резервы – своя элита, свои кадры и свой интеллектуальный потенциал. И здесь возникает вопрос об образовании. Я приводил пример – четыре структуры (колледж, который стал факультетом, лицей, спортивная школа, ПТУ), одна из которых работала на исполком. 30% специалистов, которые здесь работают, и неплохо работают – прошли судакский факультет. А сначала все смеялись – да зачем это надо?”

Феодосія: “Молодежь не хочет идти на рабочие специальности. Замкнутый круг: нет предприятий, потому что нет специалистов, нет специалистов – нет предприятий”.

“Наше гуманитарное образование не соответствует потребностям не только по историческому познанию местного региона, но и по культуре. Чуть ли не в каждой трехкомнатной квартире – академия или университет. В одной Феодосии 12 высших учебных заведений, в них преподавателей больше чем студентов. И второе: качество преподавателей и преподавания – ни для кого не секрет, любой диплом можно приобрести. Мы не в состоянии воспитать человека, который потенциально был бы нужен обществу. В этом году недобор во многих вузах – 29 выпускников на всю Феодосию. Логика подсказывает, что нужно развивать профессионально-техническое образование”.

- Прогнозується загострення земельних питань. Інвестиційні проєкти передбачають виділення земельних ділянок, але в багатьох регіонах такі можливості обмежені природними факторами та наявною забудовою. Для перепрофілювання земель і їх виділення інвесторам потрібен час, що недостатньо враховується у Програмі. Рівень вимог стосовно прав на землю в

інвестиційних договорах і наявні механізми контролю над їх виконанням не усувають можливості використання земельних ділянок не за призначенням, у спекулятивних цілях. Низькою є ефективність контролю з боку землевпорядних і правоохоронних органів над дотриманням норм і вимог з використання земельних ділянок.

3 висловлювань учасників цільових груп

“Многие курортные объекты занимают значительные площади земель природных заповедников, но арендная плата, налоги и сборы платятся лишь за часть площади, причем на остальную часть арендованной территории доступ посетителей, как правило, ограничен или запрещен. Вследствие этого республиканский и местные бюджеты теряют огромные средства”.

3 висловлювань учасників фокус-груп

Феодосія: “В Феодосии есть возможности расширения. Остальные приморские города зажаты – кто горами, кто городскими постройками”.

“... велотрек. У меня один вопрос: сколько туда надо земли? К таким проектам с выделением крымской земли очень осторожно надо относиться”.

“В той же Турции землю можно оформить в течение 2 часов, но после этого земля не становится твоей собственностью. Заключается долгосрочный договор, в котором прописано, что ты должен построить – в этом году, например, кусок набережной, поставить там освещение, на третий год должен сделать еще что-то социально важное, и на пятый год, если ты все выполнил, земля переходит в долгосрочную аренду. У нас же наоборот: инвестор под велотрек попросил землю. Пару гектар ему нарезали. Тут же он договорился, эту землю ему перепрофилировали, и он перевел ее в коммерческое использование. Даже местные советы с удовольствием за это проголосовали – сколько налогов он будет платить за велотрек и сколько – за коммерческую деятельность. Соответственно, органы местного самоуправления с дорогой душой пошли на это, и тут же появляется коммерческая структура, которая на законных основаниях зарабатывает деньги. Но людям-то пообещали велотрек”.

Судак: “А есть ли механизм выделения земельных участков частным структурам под инвестиции, под конкретные обязательства, минуя аукцион? Нет. Поэтому у нас и аукционов нет, механизма самого. Поэтому, как мы можем привлечь инвестиции под конкретные инвест-объекты? Мы будем тогда лить с законодательством – тоже некрасиво, могут посадить”.

Армянськ: “Настораживает то, что эта Программа когда-то реализуется и закончится. И мы отдадим землю этим инвесторам. Крым отдадим”.

Наведені висловлювання кримських експертів підтверджують, поглиблюють і конкретизують перелік і розуміння запропонованих до обговорення загроз і ризиків (“заморожена” конфліктогенна ситуація, невизначена роль Автономії, спотворена мотивація влади тощо). Окремі з висловлювань виглядають надто критичними або спірними, що може бути зумовлено браком достовірної та/або наявністю неправдивої інформації, політичною упередженістю або специфікою кругозору та мислення експертів. Але в будь-якому випадку, це – саме те середовище, в якому та з яким мусить працювати кримська влада.

Загалом, окремі недоліки стратегічних документів, жорсткі ресурсні обмеження, прояв ризиків і проблем здатні перетворити процес управління реалізацією Стратегії, Плану, Програми з програмно-цільового на управління в ручному режимі, тобто реагування на вказівки “згори”, потреби потужних груп впливу, надзвичайні події. За цих умов реалістичність виконання стратегічних документів у визначені терміни, отже досягнення стратегічної цілі – підвищення якості життя кримчан – є сумнівними.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Завдання та етапи

Завданнями публічних консультацій були:

- виявлення, аналіз та оцінка загроз і ризиків реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК за участі представників експертної спільноти Криму;
 - порівняння позицій цільових груп і виявлення розбіжностей між ними з питань наявності та актуальності загроз;
 - оцінка потреб у наступному вдосконаленні процесів формування та реалізації Стратегії, Програми та системи управління їх реалізацією, в т.ч. за рахунок запровадження механізмів управління ризиками.
- Консультації проведено у три етапи:

На першому (липень 2011р.) – відбулися зустрічі експертів Центру Разумкова з представниками кримського Уряду, окремих міністерств і відомств, політичних сил і громадських організацій. Узгоджено головні сфери Стратегії і Програми, реалізація яких може бути суттєво ускладнена через наявність негативних чинників, загроз. Погоджено форма Карти ризиків як інформаційної основи для проведення наступних етапів публічних консультацій. Запропоноване визначення цільових груп за принципом участі у формуванні та реалізації Стратегії і Програми: **державні службовці** (представники Уряду, міністерств, відомств); **незалежні експерти** (науковці, викладачі ВНЗ, профільні журналісти); **представники крупного, середнього, малого бізнесу; представники громадськості** (громадські діячі, представники громадських організацій).

На другому (23 вересня - 10 жовтня 2011р.) – проведено експертне опитування, в якому взяли участь 54 представники цільових груп: державні службовці – 13; незалежні експерти – 26; представники бізнесу – 9; представники громадськості – 6.

На третьому (21 жовтня 2011р.) – організоване підсумкове експертне обговорення, в якому взяли участь 30 провідних експертів від усіх цільових груп (з організаційних причин участь державних службовців була обмеженою). Зроблені уточнення в позиціях цільових груп, виявлені під час опитування. З'ясовано головні причини розбіжностей в позиціях і можливі шляхи їх усунення.

Результуючою фазою публічних консультацій є Круглий стіл за участі представників влади, громадськості та, обов'язково, учасників експертного обговорення.

Підготовка та проведення експертного опитування

З метою виявлення, аналізу загроз, оцінки ризиків і розбіжностей в позиціях цільових груп була розроблена Карта ризиків реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК Крим (додаток 1), яка містить наступні розділи:

Назва загроз (перша колонка), під якими розуміються негативні чинники (сукупність чинників), вплив яких призводить до суттєвого ускладнення, повного або часткового унеможливлення реалізації визначених цілей.

Умови появи та/або ескалації загроз (друга колонка) – сукупність обставин, за яких відбувається або стають можливими поява та/або ескалація загроз і які характеризують певні етапи ескалації: зародження, накопичення протиріч; початок впливу негативних чинників; виникнення передконфліктної (передкризової) ситуації; конфлікт (криза). Ця інформація потрібна для визначення переліку можливих наслідків та наступної оцінки ймовірності загроз.

Можливі наслідки впливу загрози (третьа колонка) – негативні зміни або відсутність бажаних позитивних змін у стані суспільства, а також у реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК. Сукупність можливих наслідків є підставою для наступної оцінки рівня впливу загрози на реалізацію Стратегії і Програми розвитку АРК.

Оцінка ризиків (четверта колонка), під якими розуміється можливість заподіяння шкоди процесу реалізації Стратегії, Програми внаслідок впливу загрози. Інтегральною мірою такої можливості є оцінка ризику, що складається з оцінок: ймовірності появи та/або ескалації загрози; рівня її впливу на реалізацію стратегічних цілей.

Оцінка ймовірності та рівня впливу здійснювалися експертами на підставі власного досвіду в наступних шкалах:

- ймовірність:** 1 – майже відсутня; 2 – низька; 3 – середня; 4 – висока.
- рівень впливу:** 1 – майже відсутній; 2 – незначний або помірний; 3 – суттєвий; 4 – критичний.
- рівень ризику:** 1 – припустимий, 2 – виправданий, 3 – неприйнятний.

Припустимий ризик – реагування не потрібне через наступні умови: вплив – майже відсутній за будь-якої ймовірності; ймовірність – майже відсутня за будь-якого впливу.

Виправданий ризик – реагування не є обов'язковим через наступні умови: вплив – незначний або помірний, ймовірність – низька, середня або висока; вплив – суттєвий, ймовірність – низька, при цьому мають бути передбачені ресурси для ліквідації і компенсації можливих наслідків.

Неприйнятний ризик – реагування є обов'язковим через наступні умови: вплив – критичний за будь-якої ймовірності, крім майже відсутньої; вплив – суттєвий або критичний, ймовірність – середня або висока.

Рівень ризику визначався за допомогою Матриці оцінки ризиків як комплексна оцінка ймовірності (появи, ескалації) та рівня впливу загрози виклику – на перетині відповідних рядка (Ймовірність) і колонки (Рівень впливу). Наприклад: якщо ймовірність оцінена як низька (2), а рівень впливу – суттєвий (3), то ризик буде виправданим (2), тобто таким, що не передбачає запобігання або протидії, але вимагає ресурсів для ліквідації наслідків.

Матриця оцінки ризиків

		Рівень впливу			
		1	2	3	4
Ймовірність	1	1	1	1	1
	2	1	2	2	3
	3	1	2	3	3
	4	1	2	3	3

З огляду на складність роботи з Картою ризиків, потрібну для цього достатню високу кваліфікацію експертів, а також специфіку цілей опитування (виявлення розбіжностей в позиціях цільових груп), перед кожним експертом не ставилося завдання охопити обов'язково весь обсяг питань – допускалося охоплення лише тих, що відповідають профілю експерта (для решти випадків передбачався варіант відповіді "Важко оцінити"). Допускалася також робота з Картою в рамках робочих груп (профільних складових цільових груп) – у цьому випадку бажано було охопити всі або більшість загроз, наведених у Kartі ризиків.

Після збору опрацьованих експертами Kart ризиків вони підлягали узагальненню з метою врахування зауважень стосовно певних формулювань загроз, умов їх появи та/або ескалації, наслідків, а також визначення результатуючих оцінок ймовірності, впливу загроз і рівня ризиків за кожною цільовою групою. Результати узагальнення результатів експертного опитування були винесені на підсумкове експертне обговорення за участі представників усіх цільових груп.

Експертне обговорення

Завданнями експертного обговорення були:

- узгодження переліку загроз, умов їх прояву/ескалації, ризиків;
- виявлення причин розбіжності позицій цільових груп в оцінках ризиків;
- виявлення додаткових негативних чинників і зближення позицій цільових груп в оцінках загроз і ризиків.

З метою забезпечення конструктивного характеру обговорення, загрози умовно структурувалися наступним чином:

- зовнішні – джерела яких знаходяться поза межами АРК (глобальні, регіональні, загальнодержавні);
 - внутрішні – притаманні власне АРК;
 - внутрішні – зумовлені недоліками, помилками під час формування та реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК.
- Останні, своєю чергою, поділялися на:
- організаційні – викликані недоліками системи управління процесами формування та реалізації Стратегії, Програми;
 - цільові – пов'язані з невдало визначеними стратегічними цілями, пріоритетами;
 - функціонально-технологічні – зумовлені, зокрема неповнотою та недостатньою узгодженістю комплексу заходів з досягнення цілей Стратегії і Програми;
 - ресурсні – пов'язані з необґрунтованістю та неповнотою оцінки ресурсних потреб і джерел їх задоволення.

Загальні результати

За результатами публічних консультацій узгоджена підсумкова Карта ризиків, сформульовані загальні пропозиції стосовно як Уряду, так і інститутів громадянського суспільства.

Під час публічних консультацій їх учасники висловлювали наступні побажання:

- домогтися перетворення публічних консультацій з питань загроз і ризиків на постійний процес управління ризиками – з доведенням до учасників консультацій кінцевих результатів;
- намагатися залучити до публічних консультацій представників органів місцевої влади;
- пропонувати Уряду АРК розширити тематику публічних консультацій і сприяти перетворенню їх на дієвий механізм формування та реалізації республіканської політики.



УЗАГАЛЬНЕНА КАРТА РИЗИКІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ І ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АР КРИМ				
Цільові групи: державні службовці (Д); незалежні експерти (Е); бізнес (Б); громадськість (Г)				
Назва загроз	Умови появи та/або ескалації	Можливі наслідки	Оцінка ризиків	
1. Дестабілізація національної економіки	Підвищена уразливість економіки України до впливів глобальної економічної кризи внаслідок нерозвиненості і деформованості економічної структури, її надмірної сировинної орієнтації, надлишкової залежності від зовнішніх ресурсів і коливань ринкової кон'юнктури. Зростання економічної і політичної ціни зовнішніх запозичень. Посилення руху фінансових ресурсів, не пов'язаних з реальним сектором, провокування неконтрольованих процесів і нестабільності на валютних ринках; домінування у структурі фінансових потоків, що надходять до України та АРК ззовні, короткострокового спекулятивного капіталу. Дисбаланс зовнішньоекономічної діяльності України та АРК, дефіцит платіжного балансу, вимушений розпродаж активів (у т.ч. природних ресурсів), скорочення критичного імпорту, необхідного для економічного зростання. Зміна державних пріоритетів, зумовлена зривом соціально-економічних реформ, жорсткими ресурсними обмеженнями, політичною кон'юктурою	Зниження доступності кредитних ресурсів. Критичні рівні інфляції, нестабільності національної валютної системи. Критичні рівні державного та корпоративного боргу, дефіциту держбюджету, дефолт. Розширення тіньового сектору. Скорочення джерел бюджетних надходжень. Скорочення дотацій і субвенцій для АРК	Імовірність Д – середня Решта – висока Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Неприйнятний	
2. Брак фінансових ресурсів на реалізацію Стратегії і Програми розвитку АРК	Скорочення дотацій і субвенцій для АРК з державного бюджету через зниження економічних можливостей або зміни пріоритетів держави. Скорочення податкових надходжень до республіканського бюджету через зменшення обсягів і дисбаланс зовнішньоекономічної діяльності АРК, зниження економічної активності, зростання тіньового сектору кримської економіки. Нераціональна, нецільова витрата коштів на реалізацію пріоритетів Стратегії і Програми розвитку. Невиправдані очікування зовнішніх інвестицій (за обсягами та якістю) в умовах глобальної економічної кризи. Ускладнення українсько-російських відносин (ціни на газ, придбання стратегічних активів, приєднання України до Митного союзу, умови перебування ЧФ, делімітація кордонів тощо), зниження активності російських інвесторів, на яких припадає велика частка інвестицій в АРК. Зниження внутрішньої інвестиційної активності через посилення податкового тиску на національному та регіональному рівнях на тлі слабкої економічної динаміки. Недостатня обґрунтованість, неповнота або відсутність оцінки джерел фінансових ресурсів, необхідних для реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК; завищення ресурсних потреб внаслідок проектного дублювання; їх заниження через неповноту структури цілей і процесів їх реалізації, недооцінки чинників, що вимагають додаткових ресурсних витрат і відволікання коштів від пріоритетних напрямів. Можливі обмеження дотацій і субвенцій для АРК з державного бюджету через зміни національних стратегічних цілей і пріоритетів	Зниження ефективності фінансових механізмів управління проєктами. Неповна ресурсна забезпеченість Програми розвитку. Зрив виконання програмних завдань, окремих проєктів, Стратегії і Програми розвитку АРК у цілому	Імовірність Д – висока Решта – середня Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Неприйнятний	
3. Критичне відставання в темпах технологічного розвитку	Вибіркова підтримка експорторієнтованих галузей, підприємств, переважання низькотехнологічної продукції, збереження низькоукладної моделі економіки на тлі переходу розвинутих країн до шостого економічного укладу, економіки знань. Відсутність в Україні комплексної, ієрархічно організованої інноваційної системи; несприятливі умови, нерозвиненість спеціалізованих інститутів стимулювання інноваційного розвитку. Старіння наукового потенціалу АРК, недостатня орієнтованість науки на умови ринкової економіки. Відсутність у підприємств стимулів і вільних коштів для технологічної модернізації	Зниження конкурентоспроможності, звуження ринків збуту та міжнародної промислової кооперації України та АРК. Погіршення перспектив розвитку, консервація застарілої виробничої бази та економічної моделі	Імовірність Висока Рівень впливу Д – критичний Решта – суттєвий Рівень ризику Неприйнятний	
4. Критичне поширення небезпечних захворювань	Зниження якості роботи системи охорони здоров'я. Високий рівень захворюваності на туберкульоз. Станом на кінець 2009р. АРК посідала сьоме місце в Україні з коефіцієнтом 85,5 хворих на 100 тис. населення (1990р. – 26,1; 2005р. – 88,0; 2007р. – 87,0). Поширення ВІЛ/СНІД. Станом на кінець 2009р., Крим посідав п'яте місце в Україні за кількістю як ВІЛ-інфікованих, так і хворих на СНІД. Упродовж 2000-2009рр. Крим посідав за кількістю: ВІЛ-інфікованих – 5-6 місця; хворих на СНІД у 2000р. – друге місце, надалі – 4-5 місця.	Погіршення стану здоров'я кримчан. Негативний вплив на демографічну ситуацію. Зниження туристичної привабливості Криму. Відволікання ресурсів на боротьбу з епідеміями	Імовірність Середня Рівень впливу Д – суттєвий Е, Г – помірний Б – критичний Рівень ризику Неприйнятний	

5. Недостатні кількості і якості трудових ресурсів	Відсутність у багатьох інвестиційних пропозиціях розрахунків потреб робочої сили. Нестрашкова демографічна ситуація: зменшення чисельності населення, критичні рівні захворюваності, в т.ч. серед працездатних. "Сезонний" характер діяльності в багатьох секторах економіки АРК, відповідний менталітет робочої сили. Знецінення праці, бідність працюючих, відсутність бачення громадянами (насамперед, молоддю) соціальної перспективи. Дистропії між політом (вакансіями) на роботу і пропозицією на ринку праці (профіль, рівень кваліфікації, оплата, умови соціального забезпечення). Вичерпання внутрішніх джерел залучення трудових ресурсів необхідної якості, потреба в залученні робочої сили з-за кордону. Охоплення тількиовою (в т.ч. незакононою) діяльністю багатьох сфер: туристичні послуги; роздрібна торгівля; рибний промисел; археологія тощо. Зниження мобільності робочої сили через відсутність належної соціальної інфраструктури: відсутність ринку доступного комфортного житла; зниження доступності якісних медичних, культурно-освітніх послуг. Неадекватність системи вищої і фахової освіти потребам економіки в обсягах, структурі та якості підготовки кваліфікованої робочої сили. Неповне обґрунтування потреб у трудових ресурсах для реалізації окремих проектів, брак інформації і коштів для формування адекватного, гарантованого державного замовлення навчальним закладам у динаміці реалізації Стратегії розвитку	Загострення соціальної напруженості. Немоżliвість забезпечити зростання економічної конкурентоспроможності через недостатні вкладення в розвиток людського капіталу. Уповільнення темпів зниження якості результатів виконання певних проектів, Стратегії і Програми розвитку в цілому	Імовірність Д, Г – середня Б – висока Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Д, Б – неприйнятний Е, Г – виправданий
6. Погіршення криміногенної ситуації	Зростання злочинності ¹ . Низький рівень захисту державою прав власності, рейдерство, зв'язок злочинності (в т.ч. організованої) з владою (надання "дачу"). Розширення соціальної бази злочинності та організованих злочинних угруповань за рахунок нелегальних мігрантів, безробітних колишніх військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та ін. Підтошовування громадян до незаконних дій через загострення міжконфесійних і міжнаціональних відносин, нерозв'язність соціально-економічних, політичних, юридичних проблем репатріантів тощо. Деґуманізація медійного простору, використання його для підбурювання екстремізму, ворожнечі, неприйняття різних точок зору	Погіршення інвестиційної і туристичної привабливості АРК. Критичний рівень недовіри суспільства до судової і правоохоронної систем, зниження підприємницької активності. Відволікання сил і засобів на нормалізацію ситуації. Відволікання громадськості від конструктивної діяльності	Імовірність Середня Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Д – виправданий Решта – неприйнятний
7. Руйнування ціннісних основ суспільства	Криза західної неоліберальної суспільної моделі масового споживання, підвищення недовіри до "глобального управління" на фоні криз і революцій, зростання в суспільстві ціннісної дезорієнтації. Розчарування українського суспільства в існуючий моделі соціального устрою, розподілу сукупного продукту, невдоволення низькою результативністю реформ. Незахищеність інформаційного простору України й АРК, можливість маніпулювання ззовні громадською думкою, відсутність адекватної, консолідованої реакції з боку влади та суспільства. Деструктивна гумантарна політика центральної влади, що не сприяє об'єднанню українського суспільства політизація історії та мовних питань, комерціалізація освіти). Знецінення праці (як ціннісної категорії) в умовах визнання нетрудових доходів "легальним" джерелом добробуту. Збільшення комерційних, зменшення ідеологічних і культурних мотивів функціонування медійного простору, домінування в ньому пропаганди споживацтва, насильства, досягнення успіху (багатства) будь-якими засобами. Низька ефективність інститутів громадянського суспільства у протидії корупції, правопорушенням з боку посадових осіб та осіб, наближених до влади, створення умов для сприйняття громадянами протиправних дій як виправданих поточними умовами. Низький попит у суспільстві на втілення в життя принципу верховенства права; перетворення корупції не лише на системне явище, але й на системоутворюючий елемент держави	Проблеми із соціально-політичною ідентифікацією. Гальмування процесу консолідації суспільства. Зростання рівня правового нігілізму, недовіри до правоохоронних органів, органів правосуддя, держави в цілому. Люмпенізація суспільних настроїв. Нестійкий баланс між пасивним очікуванням змін і наростанням протестного потенціалу певних соціальних груп. Загострення соціальної напруженості. Зниження рівня громадської підтримки цілей Стратегії розвитку АРК	Імовірність Середня або висока Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Д – виправданий Решта – неприйнятний
8. Підміна національних інтересів особистими та корпоративними	Невідповідність декларації стосовно турботи про добробут суспільства та реальної державної політики, що здійснюється в інтересах насамперед невеликої групи олігархів, перетворення державного бюджету та ресурсів на джерело їх збагачення та, водночас, ігнорування реальних потреб громадян, малого та середнього бізнесу. Системна корупція, що поширилася на всі сфери життєдіяльності суспільства та держави, в т.ч. на сфері приватизації, державних закупівель і залучення інвестицій. Соціально-політична стратифікація суспільства за ознаками добробуту, доступу до джерел ресурсів, захисту прав: зростання майновий поляризації суспільства, яка не відповідає участі громадян у продуктивній праці. Поширення в середовищі незаможних верств населення психології бідності ("аби вижити"), що породжує байдужість до національних інтересів, потреб розвитку	Нераціональне використання, виснаження ресурсів. Дискредитація держави та її установ в очах суспільства, зростання недовіри до держави. Спотворення суті і зниження ефективності конкуренції, монополізація сегментів внутрішнього ринку. Зниження соціально-політичної активності громадян. Відплив соціально та економічно активних громадян за кордон, зниження інтелектуального і трудового потенціалу суспільства. Загострення соціальної напруженості, яка може перетворитися на відкритий конфлікт	Імовірність Висока Рівень впливу Д – припустимий або виправданий Решта – суттєвий Рівень ризику Д – виправданий Решта – неприйнятний

¹ Упродовж січня-вересня 2011р. зареєстровано 29,8 тис. злочинів, що на 16,3% більше аналогічного показника минулого року, 38% злочинів – тяжкі та особливо тяжкі. Крадіжки, грабежі, розбійні напади, вимагання й шахрайства відносно всіх форм власності склали 73,5% загальної кількості злочинів. Порівняно із січнем-вереснем 2010г. у 3,3 рази збільшилася кількість вимагань, на 30% – грабежів, на 23% – крадіжок і розкрадань колективного та приватного майна, на 20% – вбивств. Див. "Соціально-економічне положення Автономної Республіки Крим за януар-сентябрь 2011г." – Сайт Главного управления статистики АРК, <http://sf.ukrstat.gov.ua/socstat.htm>



Назва загроз	Умови появи та/або ескалації	Можливі наслідки	Оцінка ризиків
9. Протидія реалізації політики влади	Політична кон'юнктура: рішення центральної влади з періодичністю "від виборів до виборів" стосовно підтримки / не підтримки республіканських ініціатив і політики за умов мінливості електоральних уподобань в Україні та їх відносної стабільності в АРК. Поділ суспільства за геополітичними, національно-етнічними, релігійно-конфесійними уподобаннями, надмірна політизація наявних відмінностей. Високий рівень майнового розшарування суспільства. Погіршення умов ведення малого та середнього бізнесу через вплив глобальної економічної кризи, тиск і дискримінаційну регуляторну політику влади, налаштованість підприємців скоріше на опір діям влади, ніж на діалог з нею. Недостатня захищеність соціальних та економічних прав. Невідповідність результатів окремих проєктів у рамках реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК потребам і вимогам певних соціальних груп. Посилення та активізація позасистемних опозиційних сил, поява радикальних політичних рухів і груп. Практика застосування приватних охоронних агентств для рейдерських атак, захисту особистих і корпоративних прав власності; поширення ініціативи громад із самозахисту своїх прав, забезпечення правопорядку шляхом утворення для цього громадських формувань (загонів самооборони, в т.ч. воєнізованих); можливість залучення воєнізованих формувань до розв'язання міжетнічних, міжконфесійних спорів, протистояння правоохоронним органам. Політично або економічно мотивовані інформаційні кампанії, акції протесту, закупинка діяльності важливих промислових і інфраструктурних об'єктів. Використання ЗМІ, соціальних мереж та інших Інтернет-ресурсів для нарощування протестного потенціалу, ксенофобії і радикальних настроїв у суспільстві	Опір певних соціальних груп реалізації непопулярних заходів влади. Загострення соціально-політичної напруженості. Зниження інвестиційної і туристичної привабливості Криму. Зрив реалізації проєктів, Програми і Стратегії розвитку в цілому	Імовірність Середня Рівень впливу Д – помірний Решта – суттєвий Рівень ризику Д, Б – виправданний Е, Г – неприйнятний
10. Недостатня забезпеченість інфраструктурних проєктів земельними ресурсами	Незавершеність зонування території, інвентаризації і розмежування земель, формування земельного кадастру, невизначеність питань прав власності на земельні ділянки, неузгодженість правових норм взаємодії з цих питань органів центральної і республіканської влади з органами місцевого самоврядування. Неврегульованість проблем самозахоплення земель. Дефіцит земельних ресурсів, їх нерациональне використання для розвитку інфраструктури, особливо в урбанізованих регіонах півострова. Обмежені можливості екстенсивного розвитку підприємств (промислових об'єктів, портового господарства, інфраструктури) через земельні проблеми, особливо в урбанізованих регіонах. Прихід до Криму спекулятивного капіталу, отримання ним певних інвестиційних проєктів, придбання та виведення з ефективного користування відповідних земельних ділянок	Затягування термінів виконання проєктів, пов'язаних зі створенням промислових, туристичних об'єктів, інфраструктури. Потреба в додаткових коштах на врегулювання земельних питань. Невідповідність запланованих і отриманих результатів	Імовірність Висока Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Д – виправданний Решта – неприйнятний
11. Створення екологічних умов, несприятливих для реалізації Стратегії розвитку АРК	Критичний рівень фізичного та морального зносу основних фондів (у т.ч. очисних споруд), аварійні викиди небезпечних речовин у довкілля. Забруднення акваторії Азово-Чорноморського басейну внаслідок природних і техногенних аварій і катастроф. Неефективна господарська діяльність, забруднення довкілля, погіршення стану атмосфери, земель, водних ресурсів понад установлені норми. Нехтування правовими, технологічними нормами і стандартами забудови, особливо прибережних територій. Вибірковість реагування правоохоронних органів на випадки захоплення земель під незаконну забудову або забудову з порушенням правових і технічних норм (особливо у прибережних зонах), неефективність механізмів взаємодії з цих питань органів центральної, республіканської влади, органів місцевого самоврядування. Нагромадження сміття, перетворення місцевих смітників на джерела екологічної небезпеки, затримки з реалізацією проєктів з утилізації твердих побутових відходів. Небезпека пожеж і вибухів на арсеналах боєприпасів Збройних Сил України (понад 1 700 т) і ЧФ РФ (близько 350 тис. т). Перевищення потреб в інвестиціях над вимогами з екологічного захисту	Негативний вплив на здоров'я населення, зростання захворюваності, травматизму. Потреба у відволканні коштів від інших пріоритетних проєктів на ліквідацію наслідків. Зниження інвестиційної і туристичної привабливості АРК	Імовірність Д – середня Решта – висока Рівень впливу Д, Е – суттєвий Д, Б, Г – критичний Рівень ризику Д – виправданний Решта – неприйнятний
12. Посилення негативних зовнішніх політичних впливів	Недостатні інституційні спроможності української влади, що робить внутрішню та зовнішню політику держави уразливою до впливу потужних зовнішніх гравців (особливо Росії ²). Зростання зовнішнього державного боргу України, використання залежності від зовнішніх джерел фінансових ресурсів для політичного тиску і просування інтересів зовнішніх гравців. Використання енергозалежності України, проблем перебування на її території ЧФ, делімітації кордонів в Азово-Чорноморському басейні тощо як чинників утримання України у сфері впливу Росії; посилення тиску Росії з метою отримання політичних поступок (у т.ч. за рахунок АРК) в обмін на зниження цін на газ. Мілітаризація країн регіону у відповідь на підвищення військової активності насамеред Росії, США, Туреччини з можливим застосуванням військової сили як аргументу в економічній конкуренції на фоні занепаду оборонних спроможностей України, використання політичних і військових чинників у реалізації проєктів шельфових розробок в Азово-Чорноморському басейні ³	Втрата (критичне обмеження) державного суверенітету України. Погіршення відносин із зовнішньоекономічними партнерами, скорочення обсягів зовнішньої торгівлі. Погіршення можливостей і перспектив європейської інтеграції України та, відповідно, Криму як її "пілотного проєкту". Позбавлення України перспективних джерел вуглеводів на шельфі Чорного моря. Зміна геополітичних орієнтирів і національних пріоритетів України з відповідними змінами преференцій державної бюджетної політики (в т.ч. стосовно розвитку АРК). Різне скорочення дотацій і субвенцій для АРК з державного бюджету та очікуваних зовнішніх інвестицій	Імовірність Середня Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Д – неприпустимий Решта – неприйнятний

13. Дезорієнтація суспільства та інвесторів стосовно внутрішньо- та зовнішньополітичних пріоритетів України	Відсутність у держави ефективної системи стратегічного менеджменту, чіткого формулювання національних інтересів і пріоритетів, послідовності у визначенні внутрішньо- та зовнішньополітичної орієнтації, напрямів розвитку. Нестабільність національного нормативно-правового поля, що знижує зрозумілість і передбачуваність державної політики для потенційних інвесторів, зумовлює перманентну невизначеність (а подекуди напруженість) у відносинах України як із Заходом, так і з Росією. Невідповідність поточних реформ офіційному зовнішньополітичному курсу України, її євроінтеграційним ініціативам, відсутність гарантій неповернення до “неорадянського” вектору розвитку в умовах наявності негативних явищ, які віддають Україну від демократичних цінностей (авторитарні тенденції, деструктивна гуманітарна політика, низька результативність боротьби з корупцією, суперечливість спроб ліквідувати критичну енергозалежність тощо). Відсутність стратегії протидії антиукраїнським інформаційним кампаніям, спрямованим на зниження конкурентоспроможності вітчизняного виробника, погіршення його інвестиційної привабливості. Відсутність чітких правил для зовнішніх і внутрішніх інвестицій, корупція і протекціонізм наближеного до влади бізнесу	Брак стимулів для підприємницької, інноваційної діяльності з реалізації національних інтересів. Недовіра інвесторів до здатності держави забезпечити гарантії і сприятливі умови для інвестицій. Погіршення іміджу України та АРК, їх відносин з європейськими партнерами; обмеження доступу до зовнішніх джерел ресурсів. Зниження рівня підтримки влади суспільством, звуження бази внутрішніх інвестицій	Імовірність Середня Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Д – припустимий Решта – неприйнятний
14. Створення в Україні та АРК Крим ситуації керованої ззовні нестабільності ⁴	Наміри Росії відновити вплив на українську політику за рахунок посилення проросійських організацій і рухів, активізації деструктивної діяльності цих організацій і політичних активістів ⁵ . Тенденція активізації екстремістських ісламських організацій у світі, в т.ч. посилення їх впливу на діяльність ісламських організацій у Криму на фоні неефективної державної політики у сферах регіонального розвитку, міграції, міжнаціональних і міжконфесійних відносин. Підбурювання сепаратистських настроїв у суспільстві з використанням наступних чинників: • суперечливість намірів в українському політикумі забезпечити унітарність України з намірами кримської еліти зміцнити автономію Криму ⁶ ; • наявність в АРК двох соціокультурних спільнот (слов'янської і кримськотатарської), що є носіями різних уявлень про автономію Криму; • важливість Криму для Росії як символу її колишньої воєнної слави, єдності та могутності (особливо напередодні президентських і парламентських виборів у Росії); • посилення позицій РПЦ, просування через неї ідей “Русского мира”	Загострення міжжетнічних і міжконфесійних відносин. Активізація і радикалізація суспільно-політичних рухів. Зниження інвестиційної і туристичної привабливості Криму. Відволікання сил і засобів на стабілізацію ситуації	Імовірність Д – низька Г – середня Е, Б – висока Рівень впливу Д – помірний Решта – суттєвий Рівень ризику Д – припустимий Решта – неприйнятний
15. Втрата контролю над процесами в суспільстві	Не забезпечені реальними ресурсами (економічними, політичними, соціальними, інтелектуальними) спроби влади протистояти внутрішньому та зовнішньому тиску. Втрата контролю над критично важливими об'єктами, підприємствами, секторами економіки внаслідок залучення на невигідних умовах недобросовісних інвесторів. Корумпованість влади, посилення впливу олігархічних структур, політичних лобістських груп на формування та реалізацію урядової політики. Відсутність у владних структур повноцінної інформації про реальний стан суспільства через брак рівноправного та відвертого діалогу з ним на різних рівнях. Брак профілактики негативних явищ у суспільному житті, запізніле та недостатньо рішуче реагування на деструктивні процеси	Зниження економічного потенціалу АРК, втрата внутрішнього та зовнішніх ринків. Зростання безробіття, бідності. Погіршення якості життя кримчан. Загострення соціально-політичної напруженості. Додаткові труднощі в реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК	Імовірність Б – висока Решта – середня Рівень впливу Д – майже відсутній або незначний Решта – суттєвий Рівень ризику Д – припустимий Решта – неприйнятний

2 Згадування Російської Федерації зумовлені агресивністю її політики стосовно України, яка проявляється не лише у заявах політичних діячів, але й на офіційному рівні. Див.: Програма ефективного використання на системній основі внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития Российской Федерации. – Электронный журнал “Русский Мейнстрим”. <http://www.russianweek.ru/soultiy>

3 Імовірність загострення ситуації не можна виключати через наявність прецедентів як у Чорноморському регіоні (конфлікт між Грузією і Росією 2008р., можливість переростання спорів навколо Нагірного Карабаху у збройний конфлікт), так і в найближчому оточенні (Каспій – відкрита мілітаризація прибережних держав, Середземномор'я – використання військово-морських сил для захисту прав на розробки на шельфі о.Кіпр)

4 Виразним прикладом випробування сил у запровадженні “керованої нестабільності” є зіткнення правоохоронних органів АРК з козацькими активістами під час спроб встановити поклінний хрест у Феодосії у серпні 2011р. Див. також: Горбулін В.П., Бурачєв Є.П. Технологія дестабілізації: Кримський варіант. – НІСД: Стратегічна панорама. 2009, №6, с.100–106.

5 Після останніх президентських виборів, за умов переходу всієї повноти влади в Україні до Партії регіонів (ПР), яка пропалає політику зближення з Росією, відбулося певне зниження підтримки Кремлем проросійських організацій, які останнім часом виявилися певною мірою маргіналізованими в соціально-політичному просторі України, зокрема в АРК. Але, з огляду на зростання опірності українського олігархічного капіталу і крупного бізнесу (в т.ч. представлених членами ПР) планам Росії з придбання стратегічних активів, підвищується увага російської влади до діяльності в Україні та в АРК проросійських організацій і політичних діячів.

6 Див., наприклад: Лосев І. Якою буде доля Кримської автономії? – Радіо Свобода, 30 липня 2011р., <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24281659.html>.



Назва загроз	Умови появи та/або ескалації	Можливі наслідки	Оцінка ризиків
16. Вичерпання ресурсів підвищення ефективності влади	Відсутність усталених традицій демократичного врядування, брак ефективних механізмів публічної політики: формальний підхід державних органів до залучення громадськості та бізнесу до формування й реалізації політики розвитку, зневага до розвитку громадянського суспільства, відсутність демократичного контролю над владою. Низька активність, формальний характер діяльності громадських організацій та асоціацій малого та середнього бізнесу, а також громадських рад при міністерствах і відомствах. Партійна монополізація і персоналізація влади, замикавання корупційної вертикалі за наявності одночасно кількох впливових груп із суперечливими інтересами. Обмеження можливостей ротатції кваліфікованих кадрів у держапараті через необґрунтовану та неплідготовлену адміністративно-управлінську реформу, протекціонізм, корупцію, недостатню якість підготовки кадрів державного управління; необхідність оцінки професійних якостей, сплотовання мотивів кар'єрного росту. Внесення до систем державного управління та місцевого самоврядування цілей і методів політичної (міжпартійної) боротьби. Неефективність системної опозиції	Зниження результативності державної політики. Втрата владою авторитету й довіри в суспільстві. Зниження стійкості та ефективності інститутів влади на випадок зміни політичних лідерів. Усунення від процесу розвитку однієї з головних рушійних сил – малого та середнього бізнесу. Зростання протестного потенціалу, соціально-політичної напруженості в суспільстві	Імовірність Д – низька або середня Решта – середня або висока Рівень впливу Д – помірний Решта – суттєвий або критичний Рівень ризику Д – припустимий Решта – неприйнятний
17. Зниження ефективності наявних методів управління реалізацією Стратегії і Програми розвитку АРК	Недостатність, мінливість, незавершеність правового забезпечення і процедурної бази діяльності органів урядування всіх рівнів. Деструктивний вплив корупції на процес управління реалізацією Програми розвитку. Недостатня узгодженість повноважень і дій центральних, регіональних органів державного управління та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації Стратегії і Програми розвитку. Нераціональна побудова Програми розвитку і процесу управління її реалізацією через спрощене розуміння принципів і методів програмно-цільового управління, впровадження їх у практику врядування в деформованому вигляді. Нерозмежованість взаємозалежних, але різних за суттю, процесів життєзабезпечення та розвитку. Недостатні здатності організаційно-виконавчої системи (ОВС), зокрема з інтеграції проектів та їх результатів, відсутність суб'єкта, адміністративно та матеріально відповідального за реалізацію Програми розвитку. Формування Програми розвитку за принципом "що можна", а не "що потрібно" зробити для досягнення стратегічних цілей, що зумовлює її неовб'язковості та уразливості до кон'юнктурних коливань. Неефективність механізмів контролю та відповідальності за реалізацію програмних завдань	Нераціональні управлінські впливи, їх дублювання, міжвідомча неузгодженість і суперечливість. Ускладнення координації проектів у рамках Програми розвитку між собою та з позапрограмними заходами. Невідповідність між запланованими та отримуваними результатами. Втрата керованості процесом реалізації Програми розвитку АРК	Імовірність Середня Рівень впливу Е – помірний Решта – суттєвий Рівень ризику Д, Е – припустимий або виправданий Б, Г – неприйнятний
18. Некоректне визначення стратегічних цілей і пріоритетів розвитку АРК	Недостатня увага у Стратегії і Програмі розвитку до покращення позицій АРК у Чорноморському регіоні. Неповне врахування конкурентних переваг і слабких сторін секторів економіки та підприємств АРК, динаміки розвитку їх потенціалу, а також кон'юнктури ринків на певну стратегічну перспективу. Підміна поняття кінцевого результату засобами його досягнення – надання переваги побудові відповідних об'єктів (зокрема, у сферах розвитку туризму, транспорту, енергетики) замість розширення асортименту, підвищення якості і зниження вартості послуг (туристичних, транспортних, комунальних, енергозабезпечення). Домінування цілей інвесторів над цілями Стратегії і Програми розвитку через зниження вимог до інвестиційних проектів, відсутність контролю та відповідальності за виконання інвестиційних договорів, вимушене залучення "будь-яких" інвесторів	Необ'язковість планів, закладена на етапі формування стратегічних цілей і пріоритетів. Кардинальні зміни у стратегічних цілях і пріоритетах розвитку АРК, переорієнтація ресурсів. Вкладення ресурсів у завідомо неконкурентоспроможні, нерентабельні сектори економіки, підприємства. Посилення диспропорцій у структурі економіки та в територіальному розвитку. Нецільове використання ресурсів. Втрата земель, важливих об'єктів. Розбіжності між очікуваними та реальними результатами. Втрата довіри кримчан до дій влади, зменшення підтримки її політики розвитку	Імовірність Д – майже відсутня Е – середня Б – висока Г – низька Рівень впливу Д, Г – помірний Е – суттєвий Б – критичний Рівень ризику Д, Г – припустимий або виправданий Решта – неприйнятний
19. Недостатній рівень технологічних зв'язків між процесами виконання проектів і завдань у рамках Програми розвитку	Недостатня геопросторова та часова синхронізація проектів і проектних завдань за умов незавершеності зонування територій, землевпорядних робіт, неповного технологічно-економічного обґрунтування проектів і робіт. Відсутність схеми та невизначеність умов передачі проміжних результатів усередині проектів, а також кінцевих результатів – між проектами. Недостатня часова, функціональна та ресурсна узгодженість Програми розвитку з проектами зовнішньої допомоги, державними планами та інвестиційними пріоритетами, генеральними планами і стратегіями розвитку районів і населених пунктів АРК, відомчими програмами. Відсутність упевненості в реалізації стратегічних цілей через неповноту проміжних результатів: перелік проектів і передбачені в них результати створюють необхідні, але недостатні умови реалізації цілей і пріоритетів, визначених у Стратегії і Програмі розвитку	Ослаблення керованості реалізацією Програми розвитку. Перетворення управління розвитком АРК на ситуативне реагування на проблеми. Відсутність гарантії сумісності властивостей створюваних результатів з наявними системами, об'єктами, процесами. Потреба додаткових ресурсів і часу на реалізацію Стратегії і Програми розвитку	Імовірність Середня Рівень впливу Суттєвий Рівень ризику Припустимий або виправданий

5. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. ВИСНОВКИ

1.1. На цей час найгострішими проблемами Криму є питання, пов'язані з безпекою особи та суспільства (стан збереження довкілля та епідеміологічна ситуація, високий рівень небезпеки дорожнього руху, злочинності, зношеності житлового фонду та інженерних мереж тощо). Ці проблеми негативно відбиваються не лише на якості життя кримчан, а й становлять вагомий ризик для реалізації пріоритетних напрямів розвитку АРК, визначених у Стратегії, – насамперед, реформування санаторно-курортного і туристичного сектору (СКТС) та транспортної галузі, включно з участю у створенні трансконтинентальних та/або транс'європейських транспортних коридорів.

1.2. Натомість головною проблемою для кримчан, як і для переважної більшості українських громадян – найманих працівників, є занижена ціна праці в Україні, що є похідною від державної політики дешевої робочої сили як конкурентної переваги національної економіки. Заробітна плата в Україні фактично втратила свою відтворювальну і стимулюючу функції і перетворилася на чинник безробіття та/або відпливу трудових резервів за межі країни.

Занижена ціна праці в Україні загалом і відповідно – в АР Крим, унеможлиблює перетворення кримської спільноти на внутрішнього інвестора, підриває довіру до влади, знижує соціальну престижність чесної праці, позбавляє людину стимулів до набуття якісної освіти, високої кваліфікації, навчання протягом життя, тобто саме тих чинників, які формують передбачену Стратегією “соціально-економічну систему інноваційного типу”.

1.3. Реалізація Стратегії означає комплексне реформування соціально-економічного середовища Автономії і вимагає значних ресурсів. АР Крим дійсно володіє вагомим потенціалом – надзвичайні позитивні можливості пов'язані з ревізією, обліком, моніторингом використання кримської землі, насамперед, заповідних і прибережних територій. Лише після такого обліку стане зрозумілим наскільки реалістичними є наміри розвитку рекреаційно-туристичної сфери, наскільки зможе бути розширена податкова база, наскільки стимулюючими для економіки Криму в цілому стануть вкладення в загальну та інноваційну інфраструктуру.

1.4. Модернізація і пришвидшена розбудова народногосподарського комплексу АР Крим

вимагають створення якісно нової інноваційно-інвестиційної моделі економіки за рахунок органічного поєднання елементів та інструментів впливу, що є в розпорядженні центральних (Парламенту та Уряду України) та місцевих (Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим, районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування) органів влади, а також вироблення нового інструментарію. Одним із ефективних, апробованих у міжнародній практиці інструментів прискорення соціально-економічного розвитку територій є створення регіональних і локальних кластерів, для запровадження яких необхідним є створення відповідної нормативно-правової бази.

1.5. Бюджетна система України, попри ухвалення змін до Бюджетного кодексу та прийняття Податкового кодексу, є високо централізованою, залишаючи мінімально необхідні джерела наповнення місцевих бюджетів. Внаслідок цього, видатки у структурі місцевих бюджетів мають переважно соціальну спрямованість, що на практиці унеможлиблює реалізацію політики інноваційно-інвестиційного стимулювання. Бюджетні кошти АР Крим, так само як і заходи в рамках ТПР, поки що не спроможні стати прискорювачем економічних перетворень у регіоні. Будь-яке посилення податкового тиску неминуче призведе до погіршення економічного потенціалу, а тому будуть потрібні нові додаткові ресурси (трансферти) з державного бюджету для забезпечення мінімальних соціальних стандартів.

1.6. В Україні створені умови, коли від спеціальних стимулюючих режимів (ТПР, СЕЗ) не можна очікувати вагомої віддачі принаймні в коротко- та середньостроковій перспективі – саме внаслідок низької якості врядування, суперечливості та корумпованості політики, низького рівня суспільної підтримки дій влади, а також через певну інерційність економічних процесів. Водночас, за певних умов, насамперед, жорсткого контролю, ці інструменти можуть ефективно використовуватися.

1.7. За умов жорстких ресурсних обмежень особлива роль у виконанні Стратегії, Плану її реалізації, Програми належить залученню внутрішніх і зовнішніх інвестицій. Створення сприятливого інвестиційного клімату безпосередньо залежить від форм і методів діяльності всіх органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування АР Крим. Проте, можливості із запровадження інвестиційних стимулів є вкрай обмеженими, насамперед у частині змін ставок

оподаткування, спроможності залучення малого бізнесу, виділення цільових асигнувань із місцевих бюджетів під інвестиційні проекти чи в інвестиційні фонди.

1.8. Серед заявлених інвестиційних проектів в АР Крим значна кількість відповідають стратегічним пріоритетам розвитку Автономії. Водночас, деякі з них явно не є достатньо реалістичними, окремі не відповідають сучасним можливостям АР Крим та є сумнівними з точки зору їх загальної ефективності та необхідності для кримчан. Незадовільно представлені проекти у сферах соціальної інфраструктури, освіти, культури, зв'язку, комунального господарства. Серед інших важливих проблем слід відзначити слабку проробку питань зв'язку інвестиційних проектів із зайнятістю та професійною підготовкою кадрів.

1.9. На думку експертів Центру Разумкова, потреби якісно нової інтенсивно зростаючої інноваційно-інвестиційної моделі економіки АР Крим потрібно гармонізувати не лише з науковими та науково-технічними дослідженнями, а й із системою освіти та підготовки кадрів. З цією метою на території АР Крим мають бути створені нові університети (або змінені навчальні програми в наявних ВНЗ), які готуватимуть кадри для нових наукоємних інноваційних виробництв, забезпечуватимуть підготовку фахівців у сфері науки та освіти (включно й на замовлення інших регіонів України).

1.10. Можливості органів державної влади та місцевого самоврядування АР Крим із реалізації Стратегії розвитку Автономії характеризуються низкою обмежень, що зумовлені особливостями конституційно визначеної системи влади та самоврядування, станом нормативно-правової бази, сприйняттям дій влади жителями Автономії. Певні обмеження зумовлюються особливостями самої Стратегії, як документа з певним правовим статусом і цілями, реалізація яких передбачає специфічну організацію управління.

1.11. У наведеній у Стратегії структурі інститутів, відповідальних за її реалізацію, передбачені функції: прийняття рішень, забезпечення, консультативно-дорадчі, координаційні – однак, немає головного: не визначено функції безпосереднього управління процесом виконання Стратегії. Відповідно, не створено структури, на яку покладалися б такі функції та повноваження, а відтак – реальна відповідальність за результат виконання Стратегії і використанні ресурси.

1.12. Обмежені інституційні спроможності кримської влади з управління процесами розвитку та життєзабезпечення АР Крим, недостатня увага до мінімізації ризиків є джерелом (або каталізатором) багатьох негативних чинників. На урядовому та відомчому рівнях бракує опрацьованих і закріплених у процедурній базі засад державного

стратегічного менеджменту, а також структур, здатних інтегрувати процеси формування та реалізації Стратегії, Програми, аналізу і врахування ризиків.

1.13. Документи стратегічного планування розвитку АР Крим, попри дуже обмежені терміни їх розробки, характеризуються певною логікою, послідовністю, відносною сумісністю на рівнях Стратегії, Плану її реалізації, Програми розвитку АРК і цільових програм. Водночас, вони не позбавлені недоліків, головними з яких є:

- недостатньо коректне визначення цілей і завдань Стратегії, Плану її реалізації, Програми – увага зосереджується не на підвищенні якості послуг, а на створенні, реконструкції, ремонті конкретних об'єктів;
- неповнота головних напрямів і завдань для реалізації стратегічної мети;
- недостатньо чітке визначення та розмежування пріоритетів, з одного боку – поточного життєзабезпечення, з іншого – розвитку. Внаслідок цього є, зокрема, певна неузгодженість між Стратегією, Планом її реалізації, Програмою розвитку АРК і стратегіями розвитку регіонів;
- розірваність технологічних циклів досягнення окремих цілей, недостатність заходів для отримання визначеного кінцевого результату;
- недостатньо реалістичне обґрунтування ресурсних потреб і можливостей із реалізації Стратегії, Плану, Програми;
- недостатньо повне врахування ризиків і проблем, які можуть негативно вплинути на реалізацію Стратегії, Плану, Програми.

1.14. Однією з найважливіших передумов реалізації Стратегії є суспільна підтримка дій влади. Водночас, результати фокус-груп, консультативних експертних обговорень, проведених у серпні-жовтні 2011р., свідчать, що в цілому інформаційна кампанія з популяризації Стратегії не досягла мети. Учасники фокус-груп, які не працюють в органах влади та органах місцевого самоврядування вперше знайомилися з її положеннями фактично зі слів модератора. Представники влади та місцевого самоврядування тією чи іншою мірою ознайомлені зі змістом Стратегії. Однак, на їх думку, цей документ не повною мірою враховує (або зовсім не враховує) подані до нього пропозиції з місць та/або розроблені раніше, ніж Стратегія (і такі, що вже виконуються) плани розвитку окремих територій, міст, населених пунктів.

1.15. Виходячи з результатів дослідження нинішнього рівня якості життя кримчан, а також результатів обговорень у фокус-групах, можна

дійти висновку, що жителі Криму заклопотані невідкладними проблемами повсякденного життя (побуту, життєзабезпечення, виживання): робочі місця, житло, ЖКГ, дороги тощо. Нерозв'язаність цих проблем позбавляє кримчан можливості й бажання думати про стратегічні перспективи розвитку. Розмови про місцеві стратегії/плани розвитку зводяться до згадок про їх наявність, про окремі пункти, які найбільшою мірою хвилюють жителів, і водночас – до пояснень припущень, чому ці пункти не будуть виконані.

Ті ж результати спонукають до висновку про те, що суспільна підтримка виконання Стратегії буде мінімальною. Учасники фокус-груп продемонстрували:

- відсутність особистої зацікавленості в її виконанні;
- невіру в соціальну спрямованість Стратегії;
- сумніви в наявності ресурсів для її виконання та відзначили надмірне покладання на зовнішні інвестиції;
- припущення, що кошти, які вдасться залучити для виконання Стратегії, будуть більшою мірою використані в корпоративних інтересах, корупційних схемах і просто розкрадені.

1.16. Одним із найважливіших, але досі незатребуваних владою, ресурсів підтримки виконання Стратегії є високий рівень регіональної ідентичності жителів АР Крим (“ми – кримчани”). Ця суспільна згуртованість може стати рушійною силою реалізації Стратегії і перетворення АРК на європейський регіон ХХІ ст. Однак, враховуючи, що різні етнічні групи кримчан мають різні основи “кримського патріотизму”, а також існування такого явища, як “міжетнічна глухота” (неврахування інтересів і потреб співгромадян, які належать до іншої етнічної спільноти), в жодному разі не можна допускати будь-яких преференцій чи обмежень для однієї з груп. Це вимагає від кримської влади надзвичайно збалансованих підходів у соціально-гуманітарній сфері.

1.17. Роль і місце України та АР Крим у Чорноморському регіоні (як і в глобальному світовому просторі) вирішальною мірою залежать від усвідомлення державним керівництвом, політичними силами, елітою, суспільством загалом відповідальності за майбутнє країни, її гідне місце в системі міжнародних відносин, від здатності консолідувати зусилля і спрямувати їх на взаємовигідне регіональне співробітництво і стійкий соціально-економічний розвиток. Підґрунтям для цього має бути формування ідентичності України (і всіх її складових, у т.ч. АР Крим) на засадах не лише минулого, але й (переважно) майбутнього – бажаного стану суспільства та держави. А передумовою – усунення внутрішніх загроз (насамперед,

корупції і правового нігілізму, а також переважання корпоративних та особистих вигод над інтересами суспільства).

1.18. Головними для реалізації Стратегії, Плану і Програми розвитку АРК вважаються ризики, пов'язані з обмеженням доступу до потрібних ресурсів (фінансових, технологічних, трудових) або здатні безпосередньо вплинути на інвестиційну та туристичну привабливість Криму. У представників Уряду та окремих експертів спостерігається надто оптимістичне ставлення до інших, не менш небезпечних ризиків (політичного, соціального, екологічного характеру), що може призвести до зниження результативності дій влади, ускладнення реалізації Стратегії, Плану, Програми, звуження поля маневру для їх реалізації в умовах несприятливого безпекового середовища та жорстких ресурсних обмежень.

1.19. Суспільна підтримка діяльності Уряду АР Крим із реалізації Стратегії і Програми розвитку обмежується нерозвиненістю громадянського суспільства, браком навичок публічної політики, недостатніми реалістичністю, розумілістю та відповідністю документів реальним можливостям Автономії, регіонів, потребам кримчан, у яких пріоритети розвитку поступаються потребам розв'язання поточних проблем. Негативні приклади відносин громадськості та бізнесу з місцевими органами влади також значною мірою сприяють песимістичним настроям.

1.20. Серед найголовніших чинників, що стримують розвиток Криму, підвищення його інвестиційної привабливості, знижують результативність Стратегії, Програми, окремих проектів, є недосконалість та інституційна нерозвиненість державно-приватного партнерства, особливо процедур підготовки інвестиційних договорів, визначення прав, обов'язків і відповідальності партнерів (держави і приватного інвестора), тендерів на передачу (оренду, концесію) нерухомого майна. В багатьох аспектах це зумовлено чинниками не лише республіканського, а й центрального рівня (оподаткування, міжбюджетні відносини, майнові права тощо). Отже, за умов налаштованості на забезпечення високої результативності реалізації Стратегії і Програми розвитку АРК, продуктивної співпраці з інвесторами, принциповим питанням є – яким чином і якою мірою кримській владі вдасться скористатися перевагами автономного статусу Криму.

Усунення або хоча б послаблення зазначених проблем можливе шляхом запровадження комплексних заходів з використання внутрішніх резервів: структуризування процесу розвитку та органів управління ним, змісту Стратегії і Програми розвитку АРК, активне запровадження в діяльність органів влади АР Крим засад стратегічного менеджменту та публічної політики.



2. ПРОПОЗИЦІЇ

Необхідною передумовою виконання наведених нижче пропозицій з реалізації Стратегії розвитку АР Крим є забезпечення суспільної довіри до всіх інститутів і персоналій влади та місцевого самоврядування Автономії на основі:

- максимального обмеження корупції, безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами Автономії, керівниками органів місцевого самоврядування, політиками, керівниками правоохоронних органів і силових структур, представниками судової гілки влади;
- забезпечення ефективного використання публічних фінансів за рахунок, зокрема запровадження режиму жорсткої економії коштів, що використовуються на утримання вищих ланок керівництва Автономією;
- забезпечення максимальної відкритості й прозорості процесів підготовки і прийняття рішень та/або здійснення будь-яких дій, пов'язаних з (а) формуванням і використанням публічних коштів (насамперед: утримання державного апарату; державні замовлення та закупівлі); (б) кадровими призначеннями на керівні посади в органах влади Автономії, правоохоронних і силових структурах; (в) виділенням та/або зміною цільового призначення земельних ділянок;
- залучення громад населених пунктів до обговорення інвестиційних проектів, які пропонуються для виконання на їх території; відмови від проекту в разі незгоди громади.

2.1. Зосередити зусилля та ресурси на розв'язанні першочергових проблем життєзабезпечення кримчан, які водночас мають значення для досягнення пріоритетів розвитку, визначених Стратегією:

- запровадити практику безоплатного виділення земельних ділянок для забудовників, які будуватимуть соціальне житло та житло економ-класу (за умови заборони зміни цільового призначення земельної ділянки);
- максимально забезпечити зниження рівнів захворюваності на активний туберкульоз і ВІЛ/СНІД;
- забезпечити безумовне дотримання правил вуличного руху, насамперед посадовими особами Автономії, керівниками органів місцевого самоврядування, правоохоронних і силових структур; відновити практику медичної перевірки водіїв громадського транспорту перед їх виходом на рейси.

2.2. Враховуючи ту обставину, що ресурси АР Крим, насамперед, її землі, є предметом особливого інтересу осіб (груп осіб), схильних до отримання її через “тіньові” схеми та/або корупційні зв'язки, максимально прискорити завершення:

- формування земельного кадастру та наповнення реєстру прав власності на нерухоме майно, включно із земельними ділянками;
- процесу видачі державних актів на право власності на земельні ділянки, виділення меж земельних ділянок у натурі (на місцевості);
- зонування території Автономії з виділенням у натурі всіх виняткових зон: заповідників, заказників, охоронних зон пам'яток культури тощо;
- проведення оцінки ринкової вартості земель усіх категорій та забезпечення належного адміністрування земельного податку.

2.3. Визначити невід'ємною складовою реалізації Стратегії, передумовою досягнення нею своїх цілей, виконання у повному обсязі Програми з облаштування та соціально-культурного розвитку депортованих, забезпечення міжнаціональної злагоди в АР Крим на 2011р. та подальші роки.

2.4. Провести докладне дослідження конкурентоспроможності визначених Стратегією пріоритетів розвитку АР Крим з урахуванням прогнозних показників динаміки аналогічних секторів країн Чорноморсько-Середземноморського регіону і країн Каспійсько-Чорноморсько-Середземноморського регіону. За результатами дослідження скоригувати та/або деталізувати пріоритети Стратегії у відповідних сферах, здійснити невідкладні заходи, спрямовані на створення передумов їх розвитку (зокрема, детінізацію туристично-рекреаційної галузі Автономії).

2.5. Прискорити розробку та запровадження Концепції розвитку регіональних кластерів в АР Крим. Її мета – визначити систему засобів державного регулювання, зорієнтованих на виявлення та ефективне використання конкурентних переваг регіону, із врахуванням пріоритетів Стратегії. В Концепції, як передбачається, будуть визначені принципи, основні напрями та форми державної підтримки, що надаватиметься учасникам кластера, які мають на меті консолідацію зусиль підприємств кластера для реалізації спільних (кластерних) ініціатив і підвищення рівня конкурентоспроможності.

2.6. Відновити практику діяльності ТПР і СЕЗ – за умови дотримання наступних базових передумов:

- встановлення належного контролю над їх діяльністю та недопущення використання у корупційних цілях;

- обґрунтованість і реалістичність результатів їх створення, чітка відповідність пріоритетам Стратегії розвитку Автономії;
- відкритість для інвесторів з різних країн, недопущення дискримінації за цією ознакою.

2.7. Організувати надання потенційним інвесторам більш дієвої технічної допомоги та консультацій у процесі складання інвестиційних проектів і пропозицій. Встановити жорсткий регламент щодо мінімальних вимог до інвестиційних проектів і пропозицій. Впровадити механізм обов'язкового публічного обговорення інвестиційних проектів і пропозицій з надзвичайно великою вартістю або із потенційно значним впливом на довкілля та умови проживання населення.

2.8. Налагодити моніторинг, у т.ч. із залученням недержавних організацій, процесу реалізації інвестиційних проектів і пропозицій на предмет відповідності масиву інвестиційних проектів і реального процесу залучення інвестицій, а також характеру впливу інвестицій на реалізацію цілей Стратегії.

2.9. Надати більше уваги формуванню життєздатних і значних за потенційним впливом на розвиток інвестиційних проектів у більш відсталих регіонах, першочергово надаючи їм відповідну технічну допомогу, в т.ч. від АРР і з боку іноземних експертів, які залучаються до консультацій в АР Крим, а також проведенню більш інтенсивних наукових досліджень з питань можливих перспектив розвитку в цих регіонах нових видів діяльності та виробництва.

2.10. Терміново організувати проведення робіт з вивчення впливу запропонованих інвестиційних проектів на зайнятість населення та їх зв'язок з наявними програмами з підготовки професійних кадрів. За результатами цього дослідження – переглянути існуючі плани та обсяги державного замовлення стосовно підготовки кадрів у розрізі окремих спеціальностей.

2.11. Активізувати ініціювання вдосконалення правового поля взаємодії Києва і Кримської автономії, в т.ч. – в частині узгодження певних невідповідностей між конституціями України та АР Крим, міжбюджетних відносин, розподілу сфер компетенції між центральними та республіканськими органами влади.

2.12. Провести інвентаризацію та систематизацію наявної нормативно-правової бази реалізації Стратегії, виявити реальні потреби та можливості її вдосконалення. Підготувати проекти нормативно-правових актів, що мають уточнити глибину запланованих перетворень, забезпечити

необхідні умови для реалізації цілей Стратегії, Плану, Програми, розширення правових можливостей республіканських органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: в запровадженні додаткових інвестиційних стимулів; збільшенні джерел наповнення місцевих бюджетів; запровадженні нових форм, методів, інструментів і механізмів покращення відносин органів влади з інвесторами.

2.13. Провести аналіз існуючих загальнодержавних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, що на цей час реалізуються на території АР Крим. Привести ці програми у відповідність до Стратегії розвитку Автономії, внести до них необхідні зміни та доповнення. Узгодити наявні стратегії розвитку регіонів і населених пунктів АР Крим із Стратегією розвитку Автономії та робочими документами з її виконання.

2.14. Удосконалити організаційно-виконавчу систему реалізації Стратегії на засадах її орієнтації на управління (участь в управлінні) відповідними процесами. З метою запровадження принципу відповідальності у виконанні Стратегії (Плану, Програми) створити модель органу управління програмою (Адміністратора програми) – безпосередньо відповідального за їх реалізацію. Конкретні пропозиції стосовно статусу, складу, повноважень і підпорядкування Адміністратора мають бути визначені після проведення функціонального обстеження існуючих урядових структур, міністерств і відомств та з урахуванням результатів такого обстеження.

2.15. Проаналізувати результати першого року виконання Стратегії, Плану, Програми, довести висновки до громадськості та врахувати їх під час коригування Стратегії, Плану, Програми на наступний плановий період. В основу коригування згаданих документів мають бути покладені результати¹:

- інвентаризації потенціалу АР Крим, окремих територій, секторів економіки, оцінка їх переваг і слабких сторін на всю стратегічну перспективу;
- аналізу загроз, оцінки ризиків, маркетингових досліджень кон'юнктури ринків, прогнозу конкурентних переваг і слабких місць пріоритетних секторів економіки на стратегічну перспективу;
- часового балансування Стратегії, Плану, Програми, цільових програм, регіональних стратегій з урахуванням термінів розробки (змін) потрібних нормативно-правових документів (на державному та регіональному рівнях), тривалості процесів

¹ Більшість із цих робіт мали б бути виконані на етапі підготовки Стратегії, Плану, Програми.

виконання взаємопов'язаних програмних завдань, проектів (у т.ч. зі складу річних планів життєзабезпечення);

- зонування території Криму, забезпечення просторової і функціонально-технологічної сумісності (несуперечливості) програмних завдань, проектів, їх результатів (зокрема, з реформування СКТС, аграрного сектору, економіки, інфраструктури, екології)²;
- більш глибокого обґрунтування та балансування ресурсних потреб на реалізацію Стратегії, Плану, Програми розвитку і планів життєзабезпечення, оцінка реалістичності можливих джерел надходження потрібних ресурсів;
- систематизації інвестиційних потреб і пропозицій, опрацювання вимог до інвестиційних проектів з питань визначення часток участі республіканської, місцевої влади та інвесторів, преференцій, зобов'язань і відповідальності за досягнення запланованих результатів;
- формування в рамках Програми розвитку і плану життєзабезпечення комплексу пріоритетних заходів, реалізація яких може стати позитивним сигналом для інвесторів і забезпечити синергетичний ефект з розвитку за всіма іншими напрямками з урахуванням регіональних особливостей Криму та його територій.

2.16. Запровадити моніторинг та аналіз процесу і проміжних результатів виконання Стратегії, налагодити механізм коригування перебігу її реалізації, з урахуванням змін у соціально-економічній, суспільно-політичній ситуаціях, зовнішньополітичному оточенні.

2.17. Створити систему наукового супроводу реалізації Стратегії, Плану, Програми на базі наукових і науково-дослідницьких закладів, розташованих у т.ч. на території саме АР Крим, головними завданнями якої мають бути:

- науково обґрунтований всебічний прогноз оточення та місця в ньому АР Крим;
- аналіз міжгалузевих (міжсекторальних) зв'язків і чітке визначення пріоритетів розвитку АР Крим на кожному етапі реалізації Стратегії;
- проведення досліджень з виявлення та аналізу загроз, оцінки ризиків;
- моніторинг та аналіз виконання Стратегії, Плану, Програми, розробка пропозицій з оптимізації процесу їх реалізації;
- розробка пропозицій з оптимізації і підвищення ефективності системи науки та освіти, створення та розвитку наукових шкіл.

2.18. Продовжити кампанію з популяризації Стратегії серед кримчан, акцентуючи увагу на конкретних заходах, які планується здійснити на її виконання у певних місцевостях і населених пунктах, їх очікуваному позитивному впливі на якість життя людей, які в них проживають. Регулярно здійснювати інформування громадськості про перебіг і проміжні результати реалізації Стратегії.

2.19. Підвищити активність у запровадженні механізмів публічної політики, що передбачає широке залучення громадськості, її представницьких органів та організацій, бізнесу, органів місцевого самоврядування до формування, коригування та реалізації Стратегії, Плану, Програми розвитку АРК у формах і масштабах, що відповідають особливостям етапів цих процесів.

2.20. За наявності певних конфліктогенних чинників, АР Крим був і залишається територією мирного співіснування різних етносів, культур і релігій, представлених у всьому Чорноморському регіоні. Досвід такого мирного співіснування є капіталом Автономії, ресурсом, який може бути гідно оцінений і розвинутий як державами регіону, так і європейським і світовим співтовариством. Виходячи з цього, є сенс ініціювати:

- створення у Криму багатoproфільного навчального закладу – Чорноморської Академії – для надання якісної базової освіти майбутнім держслужбовцям, дипломатам, громадським діячам, журналістам, підприємцям з країн регіону; спільне навчання дало б кумулятивний ефект у налагодженні стабільних міжлюдських контактів, зміцненні політичних, економічних, гуманітарних відносин між країнами регіону. Академія має стати інтегруючим центром мережі чорноморських університетів. Перспективним виглядає створення при Академії Інституту мов і культур держав Чорноморського регіону;
- запровадження практики проведення в Криму щорічних фестивалів “Молодь Чорномор'я”, в яких братимуть участь молодіжні організації, молоді науковці, держслужбовці, творчі діячі, студенти. Подібні акції сприятимуть розвитку контактів між представниками нової генерації країн регіону, формуванню толерантного регіонального середовища.

2.21. За рахунок конструктивного діалогу з громадськістю і бізнесом, зосередження зусиль у межах реалізації Стратегії, Плану, Програми на досягненні конкретних, відчутних результатів, ефективної інформаційної політики домогтися посилення мобілізуючої і консолідуючої ролі Стратегії в ефективному просуванні започаткованих перетворень. ■