

УДК 330.101:352/354:551.4.035 (1-6 ЄС)+(477)

*С. В. КРИШТАНОВИЧ*

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ГІРСЬКОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Досліджено процес становлення та еволюції гірської політики ЄС. Розкрито напрямки, методи і механізми її здійснення, значення європейського досвіду для формування адаптованої гірської політики України.*

**Ключові слова:** гірська політика, інструменти державного регулювання, ЄС, Україна.

*The process of formation and evolution of the EU countries mountainous policy is researched. Modern directions, methods and mechanisms of application, significance of European experience for formation of adapted mountainous policy in Ukraine are revealed.*

**Key words:** mountainous policy, instruments of state regulation, EU, Ukraine.

Для підвищення ефективності соціально-економічного розвитку гірських територій України актуальне значення має узагальнення досвіду гірської політики зарубіжних країн, насамперед країн Європейського Союзу, що визначається прагненням України стати в майбутньому членом ЄС. Це, відповідно, потребує гармонізації національної соціально-економічної політики, враховуючи загальноєвропейські вимоги. Необхідно зазначити, що саме постійний системний вплив урядів країн європейської співдружності на розвиток гірських територій є гарантією їх сталого економічного, соціально-орієнтованого розвитку. Окремі аспекти гірської політики країн ЄС знайшли відображення в роботах О. Акішина, Ю. Баденкова, С. Білої, Л. Капранова, В. Кравціва, Є. Матвіїшина, А. Новикової, С. Писаренка, В. Пуляркіна, В. Рудського, П. Самольотова, Ю. Стадницького, С. Сурзакової та ін. вітчизняних і зарубіжних авторів. Метою статті є системний аналіз основних напрямків здійснення гірської політики країн ЄС та їх значення для України.

Державним регулюванням розвитку гірських територій в ЄС вважається цілеспрямований і систематичний вплив держави, спрямований на розвиток соціально-економічної інфраструктури гірських територій, забезпечення екологічної і соціальної безпеки місцевого населення відповідно до міжнародних соціально-економічних стандартів. Цей вплив органів державного управління полягає у створенні нормативно-правової бази, інституційного та інформаційного забезпечення з використанням програмно-цільових методів і відповідного фінансово-економічного інструментарію.

У світовій практиці давно сформувалося та застосовується розуміння гірської політики як інструменту найбільш повної реалізації соціально-економічних проблем населення, яке проживає в гірських районах. Основою цієї політики є визнання того, що гори є винятковим природним і культурним спадком, який необхідно

берегти й розвивати. Ключову роль у процесі збереження та розвитку цього спадку відіграє постійна присутність (проживання) у гірських регіонах людей: по-перше, як невід’ємної складової цього спадку; по-друге, як необхідна умова забезпечення ефективної охорони ландшафтів і природних ресурсів гір. Специфіка гірських регіонів (важкодоступність, нерівність рельєфу тощо) ускладнює забезпечення основних потреб населення. Населенню гірських регіонів необхідно гарантувати право на проживання та працю в горах, а також на умови та рівень життя такі ж, як і в тих регіонах, що перебувають у більш сприятливому становищі. Ці положення є важливими, послідовними принципами гірської політики, оскільки кожен наступний принцип є логічним наслідком попереднього [8; 14, с. 60].

Основним інструментом країн ЄС щодо здійснення соціально-економічного розвитку гірських територій є стратегічне планування, яке є найбільш дієвим механізмом державного регулювання розвитку цих територій. Європейський досвід регулювання розвитку гірських територій свідчить, що програми мають складатись з виключно пріоритетних інвестиційних проектів соціального, економічного, культурного та екологічного розвитку гірських територій з конкретними термінами виконання, обсягами та джерелами фінансування. Сутність програми соціально-економічного розвитку гірських територій має визначати організаційно-прикладний, інформаційно-аналітичний, адресний плановий документ, який є комплексом науково-обґрунтованих і всебічно узгоджених за ресурсами, виконавцями, термінами виконання заходів, спрямованих на досягнення обраної програмної мети для забезпечення їх сталого розвитку [9]. Тому розробка такої програми для гірських територій України має передбачати вибір необхідних орієнтирів розвитку, які дозволять їм визначити своє місце в регіональному поділі праці, намітити і відкоригувати власні регулюючі механізми впливу на економічні та соціальні процеси.

В європейській практиці, починаючи від 1970-х рр., стали з’являтися, а згодом – домінувати ідеї соціальної орієнтації, сталості й збалансованості розвитку гірських територій, які були тісно пов’язані і взаємозалежні, не як теоретичні конструкції, а реальні характеристики тієї чи іншої території. Для підтримки соціальних стандартів життя населення гірських та інших проблемних територій розповсюдження отримав компенсаційний підхід у реалізації регіональної політики. Розповсюдженими інструментами державної підтримки за такого підходу були визнані: пряме державне регулювання (державний контракт та державне замовлення; пряме бюджетне фінансування проектів соціально-економічного розвитку окремих територій; надання цільової бюджетної допомоги, грантів тощо) та опосередкованого державного регулювання (пільгові кредити; податкові канікули; пільгове оподаткування та ін.) [18].

Після західноєвропейських країн втілювати ці стандарти у сфері регулювання соціально-економічного розвитку гірських територій розпочали країни Центральної Європи (Болгарія, Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина). Найактивніший підхід до розв’язання соціально-економічних проблем гірських територій почали втілювати в Угорщині, де впродовж 1970-х рр. розробили й досить активно реалізують Національний план розвитку поселень (1971 р.), а в 1985 р. з цією метою було ухвалено закон про завдання їх розвитку [7].

Починаючи з 1980-х рр., політика ЄС щодо гірських та інших проблемних територій набуває, переважно, стимулюючого характеру, основою якої стала відмова від прямих бюджетних дотацій і зміщення акцентів на формування інституційних засад, створення сприятливого інституційного середовища для розвитку ділової активності на цих територіях [20]. Зміна пріоритетів було спрямовано на стимулювання соціально-економічного розвитку, насамперед, за рахунок використання ринкових методів господарювання, активізації потенціалу приватної ініціативи та залучення наявних місцевих ресурсів. Тепер пріоритети надавалися розробці стратегічних планів соціально-економічного розвитку на основі залучення наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу [21]. Такій зміні пріоритетів передував висновок, що політика, яка базується виключно на податкових пільгах і державних субсидіях, на цільовій бюджетній підтримці, – є недостатньо ефективною. Більшого ефекту можна досягти, якщо спрямувати кошти на реструктуризацію та модернізацію соціально-економічного комплексу гірських територій шляхом активізації інвестиційно-інноваційних проектів [2, с. 175]. Так, згідно із Законом у Франції “Про розвиток і охорону гірської місцевості” від 9 січня 1985 р., державна політика щодо розвитку гірських місцевостей визначалася сучасним підходом стимулюючого характеру. Він всіляко підтримувався місцевим населенням і був спрямований на таке:

- збалансоване спрямування необхідних джерел для виробництва якісної сільськогосподарської, лісної, ремеслової промисловості і енергетичної продукції; на диверсифікацію економічних важелів, які сприяють притоку туристів і розширенню сфери послуг; на розвиток туризму загалом, зокрема бальнеології та курортології;
- збереження біологічної та екологічної рівноваги ландшафту, реконструкцію існуючого житлового фонду, на примноження місцевих культурних цінностей;

- визнання права на специфічний розвиток; на пошук інноваційних шляхів, що сприятимуть зближенню рівня життя населення гірських районів і масивів. Усі ці проблеми повинні вирішуватися на національному рівні шляхом застосування законодавчих актів, постанов, які мають враховувати особливості гірських місцевостей;

- покращання інфраструктурної бази сфери обслуговування в гірській місцевості, надання місцевим органам необхідних фінансових ресурсів, порівняно з такими ж на всій національній території;

- прийняття до уваги тих труднощів, які постають перед місцевими громадами у всіх сферах економічної діяльності; визначенні політики, спрямованої на підвищення зайнятості; ріст виробництва сільгосппродукції та її реалізацію; надання кредитів; ефективне використання грошових доходів місцевого населення;

- підтримку пріоритетних багатолітніх глобальних програм розвитку, вироблених і узгоджених із територіальними громадами та соціально-економічними партнерами на міжкомунальному рівні решти гірських районів країни [6].

Сучасна парадигма європейської політики щодо розвитку проблемних територій з’явилася на початку 1990-х рр. Вона була зорієнтована на більш повне врахування інтересів територіальних співтовариств, покладення відповідальності за розвиток цих територій на місцеві органи влади, взаємну координацію діяльності центральних та місцевих влад [19]. Саме від цього часу розпочала формуватися сучасна європейська

регіональна політика, основною метою якої була саме допомога, насамперед фінансова, за рахунок структурних фондів і фонду гуртування ЄС, найбільш відсталім і депресивним регіонам за європейською термінологією – “проблемним територіям”, до яких належали і гірські території [16].

Важливе значення для подальшого сталого розвитку гірських територій мало прийняття “Європейської хартії гірських регіонів”. Ухвалений Третьою Європейською конференцією гірських районів, текст хартії був затверджений рішеннями Парламентської асамблеї Європейської комісії та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВС), а також Комітетом регіонів ЄС [1]. За рекомендацією Ради Європейського Союзу “Європейська хартія гірських регіонів” була покладена за основу створення Рамкової конвенції, яка отримала від КМРВС підтримку під час сесії, що відбулась у травні 2000 р. Згідно з “Європейською хартією про захист гір” держави – члени Ради Європи мали взяти на себе такі зобов’язання:

– забезпечити юридичне визнання особливої природи гірських регіонів, що має відобразитись як в організації політичних і адміністративних структур, так і в конкретній політиці в окремих галузях загальної діяльності;

– розробляти і здійснювати таку політику територіального планування в гірських регіонах, яка сприяла б сталому розвитку традиційної діяльності з урахуванням потреб охорони довкілля.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи 28 жовтня 2010 р. підтвердив свою впевненість у тому, що в європейській політиці необхідно враховувати структурні і економічні проблеми, притаманні гірським територіям. Виходячи з цього, Конгрес підтримав заклик Комітету регіонів проводити повною мірою інтегровану європейську політику на підтримку всіх гірських масивів, беручи до уваги їх різноманіття. У цій політиці має бути визнаний різноманітний внесок місцевих і регіональних влад у сфері сталого розвитку гірських регіонів, а також їх ключова роль у цьому. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи закликав місцеві і регіональні влади, особливо місцеві і регіональні влади в Карпатських горах до такого:

а) здійснювати ефективне регіональне управління, виходячи із загального бачення майбутнього цього гірського масиву, який виходить за рамки адміністративних і географічних меж, дотримуючись при цьому принципу субсидіарності;

б) заохочувати участь місцевого населення у процесі ухвалення рішень, зокрема щодо територіального планування, захисту і використання природних ресурсів цих гір;

в) визнати, що екологічна стабільність і стійкий розвиток гірських регіонів не можуть бути досягнуті в ізоляції, а вимагають розширення і поглиблення офіційного і неофіційного, транскордонного і міжрегіонального співробітництва. Регіональні органи влади повинні заохочувати транскордонну співпрацю і взаємодію, використовуючи досвід і найкращу практику в цій сфері;

г) здійснювати конкретну політику боротьби із соціальною ізоляцією в цих малонаселених районах, урахуванням при цьому проблеми міграції, особливо молоді, а також необхідність підтримки основних послуг;

д) стимулювати економіку і покращувати становище у сфері зайнятості завдяки заохоченню й інвестицій у розвиток такої діяльності, яка забезпечує стійке

використання природних ресурсів, наявних у гірських регіонах, а також стійкий туризм і поновлювальні джерела енергії;

е) повною мірою використовувати потенціал інформаційно-комунікаційних технологій для підтримки місцевих послуг поблизу від громадян, у тому числі адміністративних, освітніх, медичних і соціальних послуг [15].

На третій конференції сторін Карпатської конвенції, яка проходила в м. Братислава (Словаччина) з 25 до 27 травня 2011 р., було прийнято низку важливих рішень [13]. Зокрема, були підписані Протоколи про стале управління лісами та сталий туризм у рамках Карпатської конвенції; прийнято Міністерську декларацію щодо виконання окремих статей Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат; схвалено пропозиції зробити роботу технічних секретаріатів програм більш гласною, включити до них представників регіональних влад країн, які не є членами Європейського Союзу; запропоновано створити окрему програму “Карпатський простір” у Європейській програмі територіальної співпраці за прикладом Програми “Альпійський простір”. Загалом, рішення і рекомендації Конференції сторін стануть основою для вдосконалення законодавчої і нормативно-правової бази в частині забезпечення сталого розвитку Карпат.

Досвід країн ЄС засвідчив, що для України велике значення має системний підхід до проблем розвитку гірських територій, який забезпечує створення методологічної бази, що дає змогу визначати стратегію управління розробкою, затвердженням та виконанням детального плану соціально-економічного розвитку цих територій [4]. Необхідно зазначити, що конкретна інституційна модель, яку обирає та чи інша держава для розроблення й реалізації стратегії здійснення гірської політики, залежить від безлічі чинників. Залежно від специфіки, нагальності існуючих проблем формуються відповідно методи та механізми державного управління процесами соціально-економічного розвитку гірських територій. У цьому плані значної уваги заслуговують такі інструменти реалізації гірської політики в країнах ЄС:

- організаційно-інституційний механізм, який забезпечує реалізацію гірської політики;
- адміністративно-управлінський механізм (укладання регіональних угод і контрактів “держава-регіон”);
- механізм просторового планування і “точок зростання”;
- механізм фінансової підтримки розвитку гірських територій (дотації на певні суми інвестицій, кредити, фінансові пільги, субсидії у зв’язку зі створенням робочих місць тощо);
- економічний механізм (так звані “м’які” засоби стимулювання створення сприятливого бізнес-середовища, використання агенцій регіонального розвитку, підтримка консалтингової діяльності, розробка кластерних планів розвитку тощо);
- механізм статистичного забезпечення програм соціально-економічного розвитку територій;
- моніторинг ефективності запланованих і реалізованих заходів сталого розвитку гірських територій [10].

Ефективність запровадження вказаних інструментів суттєво залежить, насамперед, від організаційно-інституційного механізму, що покликаний розробляти,

запроваджувати їх та належно контролювати. Цей механізм здійснення гірської політики в країнах ЄС передбачає зрозуміле і адекватне визначення гірських територій; наявність можливості для гірського населення управління і контролю природними ресурсами; вирішення проблеми вільного доступу до використання землі для мешканців гірських територій; механізми можливої участі населення гірських районів у прийнятті рішень стосовно соціально-економічного розвитку своїх поселень; вільний доступ до кредитів; ефективні і дієві стимули; підтримка розвитку гірського, зеленого туризму; належний баланс між охороною навколишнього середовища і належним рівнем життя населення гірських територій [11; 12]. Саме інституційна спроможність держави сьогодні є вирішальним чинником її ефективного управління соціально-економічними процесами в гірських територіях.

Досвід країн ЄС свідчить, що державна підтримка соціально-економічного розвитку гірських територій, здебільшого, має скеровуватися, у двох напрямках. По-перше, на оновлення або формування окремих галузей економіки (реалізація структурної політики); по-друге, на вирівнюванню умов життя в гірських територіях (реалізація соціальної політики) [17]. Кожна держава повинна будувати соціально-економічний розвиток гірських територій за принципами сталого розвитку, ефективно використовувати рекреаційні ресурси в гармонії з навколишнім природним середовищем, утверджувати системний підхід у просторовому та економічному плануванні розвитку основних галузей гірських територій, задовольняти потреби місцевого населення так, щоб не ставити під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти життєві потреби [3].

Досвід країн ЄС засвідчив, що здатність держави в ринковому середовищі забезпечувати прогрес соціально-економічного розвитку гірських територій безпосередньо залежить від застосування національними урядами відповідних цілеспрямованих економічних політик, інтегруючих фінансово-бюджетний, грошово-кредитний, структурно-інвестиційний, регіональний, соціальний та зовнішньоекономічний компоненти. Попри відмінності здійснення гірської політики в регіонах, яку провадять окремі країни – члени ЄС, можна виділити низку спільних особливостей, а саме:

- пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування;
- соціально-економічний розвиток територій визначають переважно самі учасники цих процесів, а держава встановлює макроекономічні межі їхньої діяльності;
- на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів [5, с. 18].

На думку М. Лендшел, сучасна практика розвитку депресивних регіонів, до яких належать гірські території, вимагає, щоб замість визнання домінуючої ролі центрального уряду у вирішенні проблем дисбалансу розвитку цих територій необхідно передати основні можливості їх реалізації регіональним та місцевим органам влади [10, с. 67]. Проблема полягає не у збереженні традиційного статусу держави-регулятора, а в її здатності як організму, що еволюціонує, адекватно реагувати на виклики екологічної і соціальної безпеки гірських територій.

Делегування державних повноважень на регіональний (місцевий) рівень передбачає гнучкість підходів щодо підтримки рівноваги і динаміки соціально-економічного розвитку цих територій.

Зрозуміло, функціонально-регулятивна роль держави в реалізації гірської політики буде суттєво ускладнюватися у процесі добровільного або примусового делегування повноважень на регіональний та місцевий рівні, тому що, до останнього часу за масштабами і якістю регулятивного впливу держава займала домінуюче становище. Але в сучасних умовах усе виразнішою стає тенденція децентралізації управлінської діяльності на рівень місцевих органів виконавчої влади із залученням недержавних інституцій. Децентралізовані структури управління розвитком гірських територій європейських країн показують, що партнерська взаємодія владного, бізнесового й громадського секторів може призвести до сталого розвитку цих територій.

Отже, розроблення й реалізація гірської політики в будь-якій державі потребує належної уваги. Уряд, який не має ефективних механізмів та інструментів державного регулювання розвитку гірських територій, не лише не здатний забезпечити належний рівень розвитку цих територій, але й постійно буде відчувати загрозу їх екологічної й соціальної безпеки.

Зарубіжний досвід свідчить, що в тих випадках, коли системну, узгоджену гірську політику підмінюють хаотичними державними трансфертами та цільовими програмами, ухваленими без належного фінансового забезпечення, сталий розвиток гірських територій неможливо реалізувати. За таких умов гірські території будуть вимагати постійних “вливань” з державного бюджету, акцентуючи на власній депресивності, але водночас вважати себе максимально привабливими для зовнішнього інвестора.

Доцільно також зважити на те, що, беручи до уваги зарубіжний досвід, Україні необхідно розробляти і впроваджувати свою адаптовану гірську політику, передусім з огляду на особливості гірських територій країни, потреби екологічної та соціальної безпеки населення, яке там проживає.

#### Література:

1. *Баденков Ю. П.* Европейская горная политика. Социально-экономические и правовые факты развития. Аналитический обзор / Ю. П. Баденков, А. А. Транин. – М. : ИГРАН. 1997. — 72 с.
2. *Біла С. О.* Інституційне забезпечення соціально-економічного розвитку проблемних територій (світовий досвід) / С. О. Біла // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 172–183.
3. *Голубець М. А.* Проблеми реалізації сталого розвитку в гірському регіоні. Концептуальні засади сталого розвитку гірського регіону / М. А. Голубець. – Львів : Поллі, 2007. – 269 с.
4. *Долішній М.* Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети / М. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 512 с.
5. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.

6. *Карпенко В.* Досвід регіонального планування у Франції / В. Карпенко // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 289–294.
7. *Ковач І. П.* Регіональна політика та її інституції в Угорщині / І. П. Ковач // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів ; за ред. С. Максименка. – К. : Міленіум, 2001. – С. 152–153.
8. *Кравців В. С.* Гірська політика: міжнародні акти і світовий досвід / В. С. Кравців, Ю. І. Стадницький / НАН України ; Ін-т регіон. дослідж. – Львів, 2005. – 50 с.
9. *Кудіна В. О.* Використання у вітчизняній регіональній політиці європейського досвіду регулювання розвитку територій / В. О. Кудіна // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу : [http : // www.kbuara.kharkov.ua / e-book/db/2009-2/ index.html](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/index.html)
10. *Лендъєл М.* Інституційні механізми реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъєл // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України ; за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – С. 62–98.
11. *Луцишин Н. П.* Формування інституційної структури регіональної політики в країнах Європи / Н. П. Луцишин // Регіональна економіка. – 2004. – № 3. – С. 199.
12. *Максимчук М.* Європейський досвід інституційного забезпечення регіонального розвитку та його адаптація в Україні / М. Максимчук // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 213–220.
13. Проблеми сталого розвитку Карпат. Третя Конференція сторін Карпатської конвенції. – Братислава, 25-27 травня 2011 р. – Режим доступу : [news .if. ua / news / 14955.html](http://news.if.ua/news/14955.html)
14. *Стадницький Ю. І.* Еколого-економічні аспекти гірської політики Європейського Союзу / Ю. І. Стадницький // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2005. – Вип. 15. – С. 59–64.
15. Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір. Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи від 28 жовтня 2010 р. № 315. – Режим доступу : [http:// www.europa.eu.int / eur-lex / en](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en)
16. Структурні фонди та Фонд гуртування. – Режим доступу : [http:// europa.dovidka.com.ua / s.html -Structural\\_Funds](http://europa.dovidka.com.ua/s.html-Structural_Funds)
17. *Шодоева Л. М.* Социально-экономические проблемы развития горных территорий / Л. М. Шодоева // Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы : сб. науч. статей. – Горно-Алтайск: РИО ГАГУ, 2003. – Ч. 1. – С. 76–80.
18. *Bromley D. W.* Reconstituting Economic Systems Institutions in National Economic Development / D. W. Bromley // Development Policy Review. – 1993. – V. 11. – № 1. – P. 131–151.
19. *Jarosz A.* Polityka regionalna / A. Jarosz, K. Lesniak-Moszczuk. – Oficyna wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej – Rzeszów, 1996. – 86 s.
20. *Pietrzyk I.* Regionalna polityka UE / I. Pietrzyk. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN SA, 2000. – 311 s.
21. Sustainable development in Europe : concepts, evaluation and applications / ed. by U. Schubert, E. Stormer. – Edward Elgar Publishing, 2007. – 340 p.

*Надійшла до редколегії 30.09.2011 р.*