

Світлана Криштанович

ДОСВІД УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КРАЇН ЄС У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Для вирішення проблем соціально-економічного розвитку гірських територій України актуальне значення має узагальнення досвіду гірської політики країн Європейського Союзу, що визначається завданнями сталого розвитку цих територій та прагненням України стати у майбутньому членом ЄС. Слід зазначити, що саме постійний системний вплив урядів країн європейської співдружності на розвиток гірських територій є гарантією їх успішного економічного та соціально-орієнтованого розвитку [1].

Окремі аспекти здійснення соціально-економічної політики в гірських територіях країн ЄС знайшли відображення у дослідженнях Д. Амборелло, М. Долішнього, В. Кравцова, Ю. Стадницького, П. Самольотова, П. Сегварі, С. Слави, С. Суразакової, А. Яроша, І. Шкіндюка, Л. Шодоевої та інших вітчизняних та зарубіжних авторів. Метою статті є аналіз практики державного управління соціально-економічним розвитком гірських територій країн ЄС та її значення для України.

У європейській практиці, починаючи від 70-х років минулого століття, 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. Значне розповсюдження отримав „компенсаційний” підхід в реалізації гірської політики. Поширеними 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.) [2].

Із 80-х років ХХ ст., політика ЄС щодо гірських та інших проблемних територій набуває, переважно, “стимулюючого” характеру, основою якої стала відмова від прямих бюджетних дотацій та “зміщення акцентів” на формування інституційних засад, створення сприятливого інституційного середовища для розвитку ділової активності на цих територіях [3]. Зміна пріоритетів була спрямована 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 [4].

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 було досягти, якщо спрямувати кошти на реструктуризацію та модернізацію соціально-економічного комплексу гірських територій шляхом активізації інвестиційно-інноваційних проектів. Так,

згідно Закону „Про розвиток і охорону гірської місцевості”, прийнятому 9 січня 1985 р. у Франції [5], державна політика щодо розвитку гірських місцевостей визначалася сучасним підходом „стимулюючого” характеру. Він всіляко підтримувався місцевим населенням і був спрямований на:

- збалансоване спрямування необхідних джерел для виробництва якісної сільсько-господарської, лісової, ремеслової промисловості й енергетичної продукції; на диверсифікацію економічних важелів, які сприяють притоку туристів і розширенню сфери послуг; на розвиток туризму в цілому, у тому числі 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. Всі ці проблеми повинні вирішуватися на національному рівні шляхом застосування законодавчих актів, постанов, які мають враховувати особливості гірських місцевостей;
- покращення інфраструктурної бази сфери обслуговування в гірській місцевості, надання місцевим органам необхідних фінансових ресурсів, у порівнянні 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 сільгоспродукції 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.

Сучасна парадигма європейської політики щодо розвитку проблемних територій з'явилася на початку 90-х років минулого століття. 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 [6;7]. Саме від цього часу розпочала формуватися сучасна європейська регіональна політика, основною метою якої була саме допомога, насамперед фінансова, за рахунок структурних фондів та фонду гуртування ЄС, найбільш відсталім і депресивним регіонам (за європейською термінологією – „проблемним територіям”), до яких належали і гірські території.

Нові принципи європейської регіональної політики щодо розвитку гірських територій лягли в основу закону „Про регіональний розвиток”, який був прийнятий у Фінляндії в 1993 р. Фінляндія була прикладом країни, яка в середині 90-х рр. одночасно вирішувала два складні завдання: адаптації до правового та ринкового середовища ЄС та вирішення проблем відсталості сільської місцевості, особливо в гірських районах. У 1996 році парламент Угорщини прийняв закон про регіональний розвиток та просторове планування, який затвердив сучасні європейські принципи регіональної політики, зокрема і стосовно гірських територій. У 1999 році до згаданого закону було внесено зміни, які мали відповідати вимогам ЄС. Концепція регіонального розвитку Румунії, яка передбачала прийняття заходів щодо регулювання розвитку гірських територій у зоні Карпат, була підготовлена спільно румунськими експертами та фахівцями Єврокомісії в межах програми PHARE у 1996 р. Цей документ базувався на

європейському баченні засад та пріоритетів ролі держави у регіональному розвитку і став основою схваленого 1998 року закону про регіональний розвиток [8].

У 1999 р. уряд Чехії ухвалив „Принципи урядової регіональної політики”. Цей документ був сформований на принципах регіональної політики ЄС. В ньому були визначені два типи проблемних регіонів: економічно слабкі регіони та структурно слабкі регіони. Їх визначення було погоджене з нормами ЄС: структурно слабкі регіони мають високу концентрацію промисловості, високий рівень урбанізації й безробіття. До економічно слабких були віднесені переважно сільські і гірські райони з низьким рівнем урбанізації й економічного розвитку [9].

Всесвітній гірський форум, що відбувся у 2000 році у Франції, всесторонньо розглянув економічні, екологічні, соціально-політичні питання розвитку гірських регіонів і прийняв „Хартію гірських народів”, що націлювала на виконання трьох умов:

- 1) гірські території повинні знайти місце в суспільстві, зберігаючи свою унікальність;
- 2) гірські території повинні прийняти виклик відкритості та економічного змагання, а також змінити умови ринкової кон’юнктури на свою користь;
- 3) гірським територіям необхідно зберегти контроль за станом довкілля та управління природними ресурсами з урахуванням не лише необхідності, але й від імені національної і світової спільноти [10].

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 європейської комісії Парламентської асамблеї Ради Європи та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВЕ), а також Комітетом регіонів ЄС [11]. За рекомендацією Ради Європейського союзу „Європейська хартія гірських регіонів” була покладена за основу створення Рамкової конвенції, яка отримала від КМРВЕ підтримку під час сесії, що відбулась у травні 2000 р. Згідно рекомендації № 130 КМРВЕ від 2003 р. „Європейська хартія про захист гір”, держави-члени Ради Європи мали взяти на себе зобов’язання:

- забезпечити юридичне визнання особливої природи гірських регіонів, що має відобразитись як в організації політичних й адміністративних структур, так у 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 [12].

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи 28 жовтня 2010 р. підтвердив свою впевненість у тому, що в європейській політиці необхідно враховувати структурні й економічні проблеми, притаманні гірським територіям. Виходячи з цього, Конгрес підтримав заклик Комітету регіонів проводити 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 [13].

Слід зазначити, що у країнах ЄС гірська соціально-економічна політика не є однорідною. У групі країн, до якої входять і наші сусіди Польща, Угорщина та Словаччина, акценти робляться на переважно сільськогосподарському розвитку гірських місцевостей з включенням питань лісівництва та довкілля. В інших країнах (Австрія, Іспанія, Німеччина) гірська соціально-економічна політика спрямована на багатогалузевий розвиток, де поряд із сільськогосподарським сектором розглядаються також

туризм, інфраструктура, довкілля. Окремі країни (Італія, Франція, Швейцарія) мають офіційну інтегральну гірську політику, що охоплює розвиток гірських місцевостей в цілому [14].

Але переважно державна підтримка соціально-економічного розвитку гірських територій країн ЄС скеровується у двох напрямках: – це оновлення або формування окремих галузей економіки (реалізація структурної політики) і вирівнювання умов життя в гірських територіях (реалізація соціальної політики) [15]. Важливими інструментами здійснення такої політики в країнах ЄС є:

- 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 [16;17].

Щодо реалізації механізму фінансової підтримки соціально-економічного розвитку гірських територій, то згідно „Європейської хартії про захист гір”, він передбачає перерозподіл засобів і допомоги, включаючи податкові пільги, для тих гірських регіонів, що знаходяться в найменш сприятливому становищі, де дохід населення нижчий від прийнятного рівня; компенсацій місцевому населенню тих втрат, що пов’язані з природними чи екологічними обмеженнями; оплати екологічних послуг, що надаються місцевим населенням, насамперед, для підтримки ландшафтів і захисту від природних ризиків; надання підтримки фермам чи ремеслам, комерційним чи промисловим ініціативам, у яких використовуються екологічно чисті технології; заохочення облаштованості молодих людей у гірських регіонах, особливо у сільськогосподарській, ремісничій і туристичній галузях [18].

Але слід зазначити, що вироблений у країнах ЄС механізм надання фінансової допомоги проблемним територіям передбачає, що державна допомога, яка знищує конкуренцію на ринку співтовариства, заборонена. Дозволеними формами державної фінансової допомоги є наступні: соціальна допомога, що надається мешканцям депресивних територій у індивідуальному порядку; допомога для подолання наслідків природних лих чи внаслідок надзвичайних ситуацій; допомога, що надається з метою сприяння економічному розвитку депресивних територій, зокрема гірських, які відстають у показниках соціально-економічного розвитку (порівняно з критеріями ЄС).

Специфічним фінансово-правовим інструментом ЄС, який у повній мірі сприяє вирішенню проблем соціально-економічного розвитку депресивних регіонів (до них належать і гірські території), є INTERACT II. Це програма технічної підтримки, яка має на меті покращення сфери управління і приведення в дію програм Європейського Територіального Співробітництва. Бюджет цієї програми, розрахований до 2013

року, становить 34 033 512 євро [19]. Додатковим інструментом реалізації прозорої та зваженої інвестиційної політики в країнах ЄС є інвестиційна карта, яка в значній мірі сприяє ефективному залученню приватних інвесторів до процесу реалізації соціально-економічного розвитку гірських територій. З її допомогою місцевою владою встановлюються інвестиційні пріоритети, що відповідають інтересам і конкурентним перевагам гірського регіону і сприяють процедурі відбору інвестиційних проектів відповідно до затверджених критеріїв.

Поряд з цим, у країнах ЄС широко застосовується і такий механізм державного регулювання соціально-економічного розвитку гірських територій, як кластеризація економіки депресивних територій, в тому числі гірських, для зменшення нерівності їх соціально-економічного розвитку. Створення регіональних кластерів дозволяє сконцентрувати обмежені фінансові ресурси, ефективно використати наявний місцевий ресурсний, людський потенціал для налагодження виробництва (надання послуг) відповідно до особливостей гірських територій. До розвитку кластерів залучаються усі наявні ресурси гірських територій: природні, виробничі, трудові, внутрішній капітал тощо. Практика кластеризації зарекомендувала себе дуже ефективним механізмом соціально-економічного розвитку депресивних регіонів, зокрема гірських, в Італії та Іспанії, де структура їх економіки характеризується існуванням взаємозалежних галузей, що використовують традиційні професійні навички населення [20]. Значні перспективи має, створений у рамках проекту „Новий рівень добросусідських відносин – розвиток польсько-української стратегії транскордонної співпраці”, спідський туристичний кластер, який передбачає одним із своїх основних пріоритетів розвиток туристично-рекреаційної сфери гірських територій [21].

Досвід країн ЄС показує, що вирішення проблем соціально-економічного розвитку гірських територій потребує застосування і таких інструментів, як стимулювання „точок зростання” [22]. Для розкриття „точок зростання” гірських територій на місцевому рівні у регіональних стратегіях передбачено використання наступних інструментів:

1. Створення на базі кластерів перспективних „точок зростання”, „ареалів економічного розвитку”, що позитивно може вплинути на соціально-економічний розвиток цих територій.

2. „Регіональна та локальна доступність”. Мета – забезпечити кращі зв'язки із віддаленими від центру гірськими районами через дорожнє та транспортне будівництво; активізувати розбудову їх соціальної інфраструктури [23].

Попри відмінності здійснення гірської політики в регіонах, яку проводять окремі країни-члени ЄС, можна виділити низку спільних особливостей: пошук оптимального співвідношення між повноваженнями центральних (федеральних) державних органів та органів 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 соціальне партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів. На думку М.Ленд'єл, сучасна практика розвитку депресивних регіонів, до яких належать гірські території, вимагає, щоб замість визнання домінуючої ролі центрального уряду у розв'язанні проблем дисбалансу розвитку цих територій необхідно передати основні можливості їх реалізації регіональним та місцевим органам влади [24]. Делегування державних повноважень на регіональний (місцевий) рівень передбачає гнучкість підходів щодо підтримки рівноваги і динаміки соціально-економічного розвитку цих територій.

Важливо усвідомити, що розроблення й реалізація гірської політики в будь-якій державі потребує належної уваги. Уряд, який не має ефективних механізмів та інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку гірських територій, не лише не здатний забезпечити належний рівень розвитку цих територій, але й постійно буде відчувати загрозу погіршення їх екологічної й соціальної безпеки. Зарубіжний досвід переконує, 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 буде неможливо реалізувати.

Таким чином, досвід країн ЄС свідчить, що для України велике значення набуває необхідність вироблення комплексного системного підходу до проблем соціально-економічного розвитку гірських територій, який повинен базуватись на принципах сталого розвитку, орієнтованого на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відновлення навколишнього природного середовища.

Література:

1. Криптанович С.В. Основні напрямки гірської політики країн ЄС: досвід для України / С.В. Криптанович // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. [Текст]. – Харків. : вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2011. – Вип. 4 (35). – С. 488.
2. Bromley D.W. Reconstituting Economic Systems Institutions in National Economic Development / D.W. Bromley // Development Policy Review [Text]. – 1993. – Vol. 11. – ” 1. – P. 131 – 151.
3. Pietrzyk I. Regionalna polityka UE [Text] / I. Pietrzyk – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN SA, 2000. – 311 s.
4. Sustainable development in Europe: concepts, evaluation and applications [Text] / Ed. by U. Schubert, E. Stormer – Edward Elgar Publishing, 2007. – 340 p.
5. Карпенко В. Досвід регіонального планування у Франції / В. Карпенко // Вісн. УАДУ [Текст]. – 2000. – №1. – С. 289-294.
6. Declaration of the Assembly of European Regions on Regionalism in Europe [Text]. – Strasbourg: [s.n.], 1996. – 84 p.
7. Jarosz A. Polityka regionalna / A. Jarosz, K. Lesniak-Moszczuk [Text]. – Rzeszów: Oficyna wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 1996. – 86 s.
8. Біла С.О. Інституційне забезпечення соціально-економічного розвитку проблемних територій (світовий досвід) / С.О.Біла // Стратегічні пріоритети [Текст]. – 2009. – № 3(12). – С.172-183.
9. Horvath G. Regions in the European Union / G.Horvath // European Mirror [Text]. – 1999. – P. 65-70.
10. Концептуальні засади сталого розвитку гірського регіону [Текст]. – Львів: Поллі, 2007. – С. 42.
11. Баденков Ю.П. Европейская горная политика. Социально-экономические и правовые факты развития. Аналитический обзор [Текст] / Ю.П. Баденков, А.А.Транин. – М.: ИГРАН. 1997. – 72 с.
12. Писаренко С.М. Організаційно-економічний механізм реалізації регіональної політики Європейського Союзу [Текст] / С.М. Писаренко. – Львів: ІРД НАН України. – 2002. – С. 60.
13. Сталый розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір. Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи від 28 жовтня 2010 р. № 315 (2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.europea.eu.int/eur-lex/en.

14. Жук П. Економічні підйоми у забезпеченні сталого розвитку гірських територій України / П. Жук // Економіст [Текст]. – 2011. – № 5. – С.38.
15. Шодоева Л.М. Социально-экономические проблемы развития горных территорий / Л.М. Шодоева // Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы [Текст]: сб. науч. статей. Горно-Алтайск: РИО ГАГУ, 2003. Ч. 1. – С. 76-80.
16. Лендзел М. Інституційні механізми реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендзел // Регіональна політика в країнах Європи Уроки для України [Текст] / за ред. Максименка С. – К.: „Югос”, 2000. – С. 62-98.
17. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.europa.dovidka.com.ua.
18. Програма дій „Порядок денний на ХХІ століття” [Текст] / пер. з англ. – К.: Інтелсфера, 2000. – С. 60.
19. Krugman P. Ekonomia miedzynarodowa. Teoria i polityka [Text] / P.Krugman, M.Obstfeld.– Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. 2007. – 142 s.
20. Мингалева Ж. Кластеры и формирование структуры рсгиона / Ж.Мингалева, С.Ткачева // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. – 2000. – № 5. – С. 97-101.
21. Криштанович С.В. Державне управління створенням туристичних кластерів в Україні / С.В. Криштанович // Матеріали УІ Всеукраїнської науково-практичної заочної конференції „Наука України. Перспективи та потенціал” [Текст]. 22-23 лютого 2013 р. м. Запоріжжя. – С. 58.
22. Regional Development Programmes 2007–2013 / Regional Policy // Офіційний сайт Європейської комісії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/search.cfm?gvpay.
23. Morgan K. The learning region: institutions, innovations and regional renewal / K. Morgan // Regional Studies [Text]. – 1997. – № 31 (5). – P. 491-503.
24. Лендзел М. Інституційні механізми реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи...С.67.

S. Kryshtanovich

MANAGEMENT EXPERIENCE OF UE COUNTRIES IN THE FIELD OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MOUNTAIN AREAS AND IMPORTANCE TO UKRAINE

The analysis of the practice of governance of socio-economic development of mountain areas in EU countries. The significance of this experience for Ukraine.

Keywords: alpine area of social and economic policy, governance, EU, Poland, Ukraine.