

Газуда М. В.

*доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри економіки підприємства
Ужгородського національного університету*

Польовська В. В.

*здобувач кафедри економіки підприємства
Ужгородського національного університету*

Hazuda M. V.

*Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
Professor of Department of Economic of Enterprise
Uzhgorod National University*

Polovska V. V.

*Applicant of Department of Economic of Enterprise
Uzhgorod National University*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ THE EUROPEAN EXPERIENCE OF REGULATION OF DEVELOPMENT OF MOUNTAIN AREAS

Анотація. У статті розглянуто особливості регулювання розвитку гірських територій через призму досвіду зарубіжних країн. Наголошено на необхідності формування дієвої гірської політики держави з метою збереження, розширення та відтворення територій гірської місцевості. Обґрунтовано, що для України запровадження досвіду європейських країн з урахуванням і поєднанням інтересів владних структур, зокрема регіональних органів влади і місцевих органів самоврядування, сприятиме забезпеченню збалансованого соціально-економічного й екологічного розвитку гірської місцевості.

Ключові слова: регулювання розвитку гірських територій, європейський досвід, комплексний екосистемний підхід, збалансований розвиток, гірська політика держави.

Постановка проблеми. Сучасні підходи до розвитку гірських територій зумовлюються їх важливим значенням для формування сталого зростання економічної системи регіону, а також необхідністю їх підтримки з метою збереження і розширеного їх відтворення. Світове співтовариство акцентує увагу на необхідності формування сприятливого середовища для забезпечення гармонійного розвитку гірської місцевості будь-якого з гірських регіонів на основі врахування всіх важливих його складових частин. При цьому основна увага зосереджується на підвищенні рівня життєзабезпечення населення гірських територій, збереженні та примноженні історичної і культурної самобутності гірського краю з обов'язковим дотриманням його екологічного балансу. Це ж стосується і господарювання в гірських районах, що передусім повинно базуватися на зниженні антропогенного навантаження на гірські екосистеми, запровадження раціональних підходів у сфері природокористування із задіянням принципів невиснажливого використання природних ресурсів і багатств гірського краю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку гірських територій протягом тривалого часу привертають увагу багатьох провідних вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема таких як Ю. Баденков, П. Жук, В. Кравців, Л. Люкшандерль, О. Руденко, Ю. Стадницький та ін.

Гірська політика Європейського Союзу, як відмічає В. Кравців, має свої специфічні особливості, оскільки країни – члени ЄС за їх підходом до формування політики щодо розвитку гірської місцевості можна розділити на три групи [1]:

– *перша група* країн, до яких відносяться Угорщина і Словаччина, де гірська політика є галузевою з акцентуванням на розвиток аграрного сектору, а в окремих випадках пов'язується з довкіллям і питаннями розвитку села;

– *друга група*, до якої належать Австрія, Німеччина та Іспанія, – гірська політика спрямована на багатогалузевий розвиток, де знижується роль сільського господарства у розвитку гірських територій і акцентується увага на розвиток інших секторів економіки, зокрема туризму, громадської інфраструктури і довкілля. Перелік галузевих напрямів політики зі спеціальними модифікаціями, було поступово розширено, і зараз вони охоплюють такі питання, як професійна підготовка, освіта, регіональний розвиток, землекористування і просторове планування;

– *третья група* країн (Франція, Італія та Швейцарія), що мають офіційну інтегральну гірську політику, яка охоплює розвиток у цілому.

Окремі науковці [2, с. 6], з думкою яких ми погоджуємося, вважають, що негативні, а подекуди і катастрофічні наслідки природного, екологічного і техногенного характеру зумовлені не тільки нерозумінням системності будови природи і суспільства, але й нездатністю реалізації екологічних проектів, які безпосередньо пов'язані зі збереженням і охороною довкілля, у нашому випадку – гірських екосистемних комплексів.

Мета статті полягає в узагальненні досвіду зарубіжних країн у сфері регулювання розвитку територій гірської місцевості й окресленні можливостей його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світова спільнота, зокрема європейські країни, набули дієвого досвіду процесу регулювання розвитку гірських територій. Спеціальні закони щодо регулювання соціально-економічного й екологічного розвитку гірської місцевості діють у багатьох країнах Європи. Так, важливим міжнародним територіальним договором у сфері забезпечення збалансованого розвитку гірських територій, зокрема Альпійського гірського регіону, складної гірської системи, що простяглася дугою від берегів Середземного моря до Середньо-Дунайської низовини, є Альпійська конвенція (англ. *Alpine Convention*, нім. *Alpenkonvention*, фр. *Convention alpine*, словен. *Alpska konvencija*, ital. *Convenzione delle Alpi*) як багатостороння угода між такими країнами, як Австрія, Франція, Монако, Німеччина, Італія, Ліхтенштейн, Словенія та Швейцарія (Зальцбург, 1991 р.). Підписана угода з Європейським Союзом мала за мету формування єдиної політики на основі поєднання інтересів щодо збереження і захисту однієї з найбільших гірських систем світу – Альп.

Альпійська конвенція має рамковий характер і обґрунтовує основні принципи формування узгодженої політики у сфері збереження і захисту Альп [3, с. 63]: профілактика, оплата забруднювачем («забруднювач платить») та співробітництво. Принцип профілактики зумовлює превентивні заходи щодо збереження гірських екосистем, а не вже як постфактум ліквідації негативних антропогенних наслідків. Другим є принцип оплати за забруднення, що повинен чітко ввійти в систему відносин суспільства і природи, передусім для України, оскільки в європейських країнах цей механізм є давно задіяним у сферу регулювання проблемних питань охорони і збереження довкілля. Серед відмічених принципів важливим є як транскордонне, так і прикордонне співробітництво між сусідніми державами з метою посилення природоохоронної діяльності на гірських територіях. Така співпраця уможливить просторове і кількісне розширення охоплюваних меж у напрямі реалізації екологічних заходів з охорони довкілля. При цьому комплексний екосистемний підхід до забезпечення збалансованого розвитку гірських територій повинен передбачати моніторинг гірських районів у всіх напрямках життєзабезпечення населення гірського краю починаючи з природно-кліматичних умов, соціально-економічних аспектів розвитку і завершуючи детальним дослідженням сфери екологічного потенціалу території з метою їх задіяння для раціонального використання у процесі господарської діяльності.

У сфері збереження гірських територій важливим є підписана Францією, Іспанією і Андоррою «Хартія на захист Піренеїв» [4] із метою подальшого вдосконалення системи збереження природних ресурсів, культурних ландшафтів, охорони навколишнього середовища і узгальнення соціальних потреб населення.

Досвід європейських країн зумовлюється різнобічними підходами до врегулювання проблемних питань розвитку гірських територій. Так, досвід Німеччини, де території гірської місцевості займають значну площу, свідчить про відсутність суттєвих проблем щодо забезпечення сталого розвитку гірської місцевості, оскільки на відмічені стале територіях розташовані міста, які є регіональними економічними центрами і мають відповідну інфраструктуру, транспортну доступність, а деякі з гірських регіонів із середньовисотною місцевістю, зокрема район навколо Штутгарту, відносяться до економічно високорозвинутих територій Німеччини. Окремі гірські райони, що знаходяться поблизу Альп, є відносно невеликими, однак відзначаються транспортною доступністю та інтегрованістю

до загальної території країни, оскільки межують з низинними територіями. Такі ж тенденції прослідковуються і в аналогічних гірських регіонах Швейцарії та Австрії [5]. У Швейцарії накопичено більш як 50-річний досвід у напрямі забезпечення сталого розвитку гірських територій, де підтримка з боку держави спрямовується передусім для перспективного розвитку сільського господарства, формування транспортної політики та фінансування пріоритетних інвестиційних проектів [6]. Нова концепція регіонального сприяння набрала чинності 01.01.2008 р. Якщо раніше ухвалення та виконання законів забезпечувалося на федеральному рівні, то після ухвалення зазначеної концепції головну роль було відведено кантонам, тобто середньому рівню державного управління у Швейцарії, які повинні розробляти програми з реалізації концепцій розвитку, після чого отримуватимуть від федерального уряду певну суму, передбачену для освоєння терміном на чотири роки [1]. Реалізація зазначених інвестиційних проектів дала змогу суттєво підвищити економічний рівень розвитку гірських територій, зберегти культурне надбання, традиції населення гірського краю та специфічні властивості гірської місцевості.

У процесі розроблення концепції загальноекономічного розвитку для 50 гірських областей Швейцарії було зацентовано увагу на виробництві тих товарів у гірській місцевості, для яких є всі сприятливі умови. При цьому розподіл фінансової допомоги гірським депресивним районам спрямовувався таким чином [7, с. 176]: на реалізацію програм із водопостачання, каналізації та утилізації відходів передбачалося 21%; на освітні заходи – 20,8%, на проекти, пов'язані з відпочинком і спортом, – 17,2%. Особлива увага у «Швейцарській концепції розвитку туризму» приділялася залученню місцевих ресурсів і раціональному використанню наявного потенціалу територій гірської місцевості. Вагомий акцент ставився на розвиток інфраструктури, передусім транспортної мережі, що повинно було сприяти підвищенню рівня розвитку відсталіх гірських регіонів [8]. Нині увага акцентується на розробленні регіональних програм розвитку, фінансування яких частково здійснюватиме федеральний уряд.

Як у Швейцарії, так і в Австрії особлива увага у процесі забезпечення сталого розвитку гірських (депресивних) територій приділяється сільському господарству, зокрема сприянню розвитку фермерських господарств, 50% яких розміщені саме у гірських районах. Австрійський досвід свідчить про те, що їм вдалося реалізувати модель функціонування ефективного фермерського господарства і розвитку екологічного туризму (провінція Лезашталь, 1988 р.), що сприяло залученню як інвестиційних ресурсів, так і значних коштів унаслідок надання туристичних і рекреаційних послуг. Такі позитивні зміни дали поштовх до зростання чисельності населення гірських територій, де за 15-річний період (1990–2005 рр.) густота населення гірського краю збільшилась на 4,2%. У гірських регіонах України, зокрема в Закарпатській області, доцільно впровадити відмічений досвід, оскільки тут є всі умови як для розвитку фермерства, так і для різноманітних видів екологічного туризму.

Регіональні програми розвитку гірських територій Німеччини (Баварія) стосуються також зростання кількості закладів туризму, сільськогосподарського виробництва, у тому числі сприяння інвестиційним проектам у промисловості [9, с. 69]. Вагому фінансову підтримку з боку державних та місцевих органів влади, а також Євросоюзу мають території гірської місцевості в Італії, де, відповідно до Закону про гірські території, у 1994 р. було створено Національний гірський фонд, кошти якого роз-

поділяються по регіонах і автономних областях, формуючи власні гірські фонди з метою вирішення проблемних питань або спрямування коштів на перспективні інноваційні проекти в гірській місцевості.

Для гірських регіонів України, у тому числі Закарпатської області, доцільним є перейняття досвіду гірської політики Італії, що стосується виробництва продукції у гірській місцевості, на якій буде помічено спеціальне брендове маркування виробленого товару або продукції «вироблено в горах». Таке маркування інформуватиме споживачів про вироблену продукцію у гірському краї, де зберігається порівняно екологічно чисте середовище. Вирощена в таких умовах сільськогосподарська продукція матиме успіх у процесі її реалізації, що в цілому сприятиме підвищенню рівня розвитку гірських депресивних територій.

Власну гірську політику на основі врахування досвіду Франції та Італії сформувавши Болгарія і Румунія.

Законодавче врегулювання розвитку гірського тваринництва в Іспанії підтверджено Законом про розвиток гірського сільськогосподарства (1983 р.). Прийняття аналогічного закону сприяло б розвитку тваринницької галузі і на територіях гірської місцевості України, зокрема для гірської місцевості Закарпатської області, де розміщені значні площі полонинських угідь, раціональне використання яких дало б поштовх до швидкого і ефективного розвитку тваринництва гірського краю.

Іспанія бере участь у численних проектах ЄС щодо розвитку гірських територій. Наприклад, широко використовується програма LEADER – програма ЄС щодо розвитку гірських населених пунктів: оцінка ресурсів, просування нових сфер зайнятості, експерименти зі сферою надання послуг, проведення тренінгів для фермерів.

Доцільним для України є вивчення досвіду Польщі, де території гірської місцевості набувають особливого статусу, що відмічено в Акті про соціально-економічний їх розвиток. Зокрема, діє спеціальна Програма ЄС (до прикладу, спеціальна регіональна Програма розвитку вівчарства) із підтримки спеціальних районів (LFA) із метою забезпечення розширеного відтворення і ведення органічного сільськогосподарства та покращання життєзабезпечення мешканців гірської місцевості. Таке сприяння з боку держави може спрямовуватися і на розвиток інших регіонів, що мають депресивний характер розвитку. Окреслення та реалізація намічених завдань щодо активізації розвитку гірських територій обґрунтовуються регіональними та місцевими стратегіями зростання.

Із метою вирішення проблемних питань і забезпечення збалансованого розвитку гірських територій України необхідним є вивчення досвіду Данії, що базується передусім на засадах спів фінансування для вирішення відмічених питань з однаковим внеском із боку муніципалітету, регіональних та центральних органів влади. Данія як країна з безліччю островів, має певну схожість з українськими гірськими територіями за кількома критеріями, зокрема депресивністю інфраструктури, різким зменшенням кількості населення та диспропорцією його вікового

складу, слабким та нерозвиненим бізнесовим оточенням, високими транспортними витратами. Підтримки потребують близько 30 малих та шість великих островів Данії, тому за тривалий період часу тут запроваджувалися різні системи підтримки, зокрема [1; 5]:

1) підтримка поромного транспортування (на засадах співфінансування з однаковим внеском із боку муніципалітету, регіональних та центральних органів влади);

2) залучення інвестицій у будівництво портів та поромів. Така підтримка реалізовувалась шляхом прямої оплати певних робіт або через погашення кредиту, взятого муніципальною владою. Зазвичай перевага надавалась саме схемі співфінансування з боку держави та муніципалітету;

3) підтримка муніципалітетів у таких формах: розроблення спільних проектів великих островів із Міністерством соціального забезпечення; фінансування на підставі заявки муніципалітету; фіксований обсяг цільової субсидії великими островами;

4) співфінансування проектів із коштів регіональних фондів ЄС.

Дослідження підтверджує, що європейська гірська регіональна політика передусім базується на залученні й активізації гірських мешканців із метою формування комплексного підходу для вирішення проблемних питань розвитку гірської місцевості. Для України використання відміченого досвіду з поєднанням інтересів владних структур, зокрема регіональних органів влади і місцевих органів самоврядування, зумовить синергійний ефект, що сприятиме забезпеченню збалансованого розвитку гірських територій.

Висновки. Більшість країн із територіями гірської місцевості формують стратегію політики гірського розвитку, спрямовану на компенсацію негативного впливу природно-кліматичних і ресурсних властивостей гірських територій надаючи субсидії та інвестиційну підтримку для розвитку пріоритетних видів і сфер економічної діяльності, зокрема субсидування виробництва або надання компенсацій фермерам. Інвестиційна допомога для ферм, спеціальні квоти на молочну продукцію для гірських місцевостей і прямі виплати фермерам є прикладами заходів такого типу. Особливої уваги для вирішення потребують проблемні питання, які гостро відчуються і в Україні, пов'язані зі скороченням сільськогосподарських угідь, старінням населення гірської місцевості, занепадом фермерського господарювання.

Отже, нині зумовлюється необхідність формування результативної гірської політики України, де враховуватиметься зарубіжний, зокрема європейський, досвід регулювання розвитку територій гірської місцевості. Постає необхідність адаптації регіональних властивостей територій гірської місцевості Закарпатської області до європейських підходів управління територіальним розвитком із метою нівелювання відмінностей їх соціально-економічного й екологічного розвитку і можливостей входження до європейських структур збалансованого життєзабезпечення гірських мешканців.

Список використаних джерел:

1. Кравців В.С. Гірська політика в Україні: проблеми становлення та перспективи розвитку / В.С. Кравців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-308694.html?page=8>.
2. Гнатів П.С. Теорія систем і системний аналіз в екології: [навч. посіб.] / П.С. Гнатів, П.Р. Хірівський. – Львів: Камула, 2010. – 204 с.
3. Руденко О.В. Альпійська конвенція – зразок екосистемної парадигми природоохоронного законодавства / О.В. Руденко // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». – 2011. – Вип. 559. – С. 62–65.
4. Баденков Ю.П. Европейская горная политика. Социально-экономические и правовые факты развития: аналитический обзор / Ю.П. Баденков, А.А. Транин. – М.: ИГ РАН. 1997. – 72 с.
5. Бюлетень Західного наукового центру / Національна академія наук України та Міністерство освіти і науки України. Західний науковий центр. – Львів: ПАІС, 2010. – 240 с.

6. Люкшандерль Л. Спасите Альпы / Л. Люкшандерль; пер. с нем. – М.: Прогресс, 1987. – 362 с.
7. Стадницький Ю.І. Світовий досвід управління соціально-економічним розвитком гірських територій / Ю.І. Стадницький, О.Е. Товкан // Гори і люди (у контексті сталого розвитку): матеріали Міжнародної конференції, присвяченої Міжнародному року гір (Рахів, 14–18 жовтня 2002 р.); відп. ред. Ф.Д. Гамор [та ін.]. – Рахів, 2002. – Т. 1. – С. 175–179.
8. Управління розвитком гірських територій: зарубіжний досвід / В.С. Кравців, Ю.І. Стадницький, В.В. Демченко [та ін.]. – Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2001. – 69 с.
9. Жук П.В. Методологічні основи та практичні завдання сталого розвитку гірських територій України / П.В. Жук // Регіональна економіка. – 2014. – № 3. – С. 66–75.

Аннотация. В статье рассмотрены особенности регулирования развития горных территорий через призму опыта зарубежных стран. Отмечена необходимость реализации действенной горной политики государства с целью сохранения, расширения и воспроизведения территорий горной местности. Обосновано, что для Украины введение опыта европейских стран с учетом и сочетанием интересов властных структур, в частности региональных органов власти и местных органов самоуправления, будет способствовать обеспечению сбалансированного социально-экономического и экологического развития территорий горной местности.

Ключевые слова: регулирование развития горных территорий, европейский опыт, комплексный экосистемный подход, сбалансированное развитие, горная политика государства.

Summary. The article deals with the features of regulation of development of mountain areas in the light of the experience of foreign countries. The article emphasize on the necessity of an effective implementation of mining policy for the purpose of the preservation, expansion and reproduction of areas of mountainous terrain. It was proved that implementation of European experience and taking into account the combination of interests of authorities, including regional authorities and local self-government will promote for Ukraine sustainable social, economic and environmental development of areas mountainous terrain.

Key words: regulation of development of mountain areas, the European experience, complex ecosystem approach, sustainable development, mining policy of the state.