

Карп Г. В.,

директор Департаменту місцевих бюджетів

Міністерства фінансів України

ІНСТРУМЕНТИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У сучасних соціально-економічних умовах розвитку України важливого значення набувають геоелектронічні фактори, особливо у зв'язку з євроінтеграційними тенденціями у зовнішньоекономічних відносинах. Нагальним завданням у цьому контексті є вдосконалення фінансового забезпечення гірських населених пунктів. Дослідження на цю тему в основному стосуються проблематики розміщення продуктивних сил і регіональної економіки та проводяться вченими Інституту регіональних досліджень Національної академії наук: П. В. Самольотовим – щодо формування та реалізації стратегії сталого розвитку гірських територій в Карпатському регіоні¹, В. С. Кравцівим, Ю.І. Стадницьким, В. В. Демченком, А. М. Дейнекою – стосовно зарубіжного досвіду управління розвитком гірських територій². Разом з тим у вітчизняній науковій літературі недостатньо уваги приділяється вивченню форм і методів організації фінансування гірських територій в Європейському Союзі.

Метою статті є аналіз правового регулювання фінансово-економічних особливостей розвитку гірських районів у європейському просторі та перспектив залучення України до європейського співробітництва.

Європейська політика щодо гірських населених пунктів включає цілий ряд інструментів для підтримки розвитку гористих областей. Використання цих інструментів залежить не лише від важливості й різноманітності областей, але й від таких факторів, як рівень централізації, федеральний чи унітарний державний устрій, членство в ЄС, статус нових країн, що долучилися до євроспільноти. Для оцінки європейської політики характерними є такі види державного регулювання розвитку гірських районів: по-перше, загальні заходи політики щодо деяких питань планування в гірській місцевості; по-друге, політика посилення впливу на розвиток окремих секторів – сільського господарства, туризму; по-третє, інтегровані програми розвитку гірських районів; по-четверте чіткі індикатори та цільові програми, спрямовані на врахування конкретних потреб.

Практично всі держави, які мають гористі області, проводять державну політику щодо розвитку гористих територій або використовують законодавчо встановлені підходи до вирішення певних проблем (табл. 1).

¹ *Самольотов П. В.* Формування та реалізація стратегії сталого розвитку гірських територій (на прикладі Українських Карпат) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.10.01 / П. В. Самольотов ; НАН України; Ін-т регіон. досліджень. – Л., 2005. – 19 с.

² *Кравців В. С.* Управління розвитком гірських територій: зарубіжний досвід / В. С. Кравців, Ю. І. Стадницький, В. В. Демченко, А. М. Дейнека, П. В. Самольотов ; НАН України; Ін-т регіон. досліджень. – Л., 2001. – 69 с.

Таблиця 1

Особливості правового регулювання питань розвитку гірських територій в Європі

Країна	Особливості законодавства з питань розвитку гірських територій	Тип регулювання
Бельгія, Ірландія, Люксембург (держави, де невисокі або нечисленні гори)	У деяких випадках на підтримку сільського господарства розробляються заходи, які включаються в аграрну політику держави	Державне регулювання (політика) з розвитку гірських місцевостей відсутня
Польща	Окремі заходи з розвитку гірських місцевостей входять у плани регіонального розвитку	
Греція, Норвегія, Словенія (держави здебільшого гористі)	Законодавче регулювання гармонізоване із загальною політикою розвитку	
Ірландія, Угорщина, Португалія, Словаччина	Проведення заходів здебільшого в галузі сільського господарства, охорони навколишнього середовища і туризму	Держави, в яких використовується секторна політика щодо гірської місцевості
Німеччина, Іспанія	Розробка та проведення заходів здійснюється переважно на регіональному рівні	
Австрія	Довготермінова державна політика, доповнена в 1960 р. заходами в галузі сільського господарства, у 1975 р. — посиленням провінційної влади з урахуванням розвитку процесів глобалізації	Держави, в яких використовується мультисекторна політика щодо гірської місцевості

Розробка єдиної європейської політики щодо гірських населених пунктів розпочалася наприкінці минулого сторіччя та була обумовлена необхідністю підвищити ефективність у галузі сільського господарства. Щодо цих питань з 1975 р. було ухвалено відповідні Директиви ЄС³, які стосувалися 17 країн, у тому числі в частині отримання ними фінансових ресурсів з Європейського фонду підтримки сільського господарства. Як бачимо з табл. 1, секторна політика включає також заходи з охорони навколишнього середовища в гірській місцевості, які фінансово підтримуються з фондів Європейського Союзу.

Водночас, якщо найголовнішою галуззю для розвитку гірських населених пунктів є сільське господарство, то інші заходи з розвитку економічних

³ Council Directive № 75/269/EEC of 28 April 1975 Concerning the Community List of Less-Favoured Farming Areas within the Meaning of Directive № 75/268/EEC (Belgium) // Official Journal. — 1975. — № L128. — P. 8–9.

секторів (переважно туризму), суспільної інфраструктури і послуг та навколишнього середовища доповнюються заходами в галузі освіти, регіонального розвитку, що ускладнює процес фінансово-економічного планування.

Розвинуті європейські країни, в яких політика сталого розвитку вже сформована, активно використовують мультисекторний підхід щодо гірської місцевості. При цьому в програмах фінансування концентруються ресурси на розвиток певних секторів економіки у контексті реалізації єдиної державної політики, обґрунтовується застосування таких інструментів, як фонди розвитку гірських населених пунктів.

Варто зазначити, що три європейські держави мають інтегровану політику з розвитку гірських районів. У Франції в 1973 р. було утворено інститут комісіонерів по горах; у 1985 р. — ухвалено Гірський акт, який визначає межі гір. В Італії в 1948 р. закріплено головні принципи спеціальної політики в гористих областях; у 1971 р. — утворено гористі муніципалітети; у 1994 р. ухвалено Гірський акт. У Швейцарії в 1974 р. — ухвалено закон про інвестиції в гірських областях. Інші європейські держави — Болгарія і Румунія починають розбудовувати єдину гірську політику, засновану на французькій та італійській моделях, однак відповідні закони ще не ухвалено.

В Австрії в 1979 р. федеральна канцелярія підготувала “Спеціальну ініціативу для гористих областей”, у 1985 р. цей нормативно-правовий акт було розширено за рахунок включення до нього інших частин держави і перейменовано на “Ініціативу з автентичного регіонального розвитку”.

Фінансова допомога сільськогосподарським підприємствам Австрії надається на компенсаційній основі. З 2001 р. Євросоюз бере участь у фінансуванні програм підтримки таких підприємств. Програмою передбачено два типи допомоги залежно від площі земельних ділянок сільськогосподарських підприємств: I тип надається підприємствам з площею до 6 га; II тип — з площею від 60 до 100 га. При обчисленні обсягу допомоги також враховуються тип сільськогосподарських угідь, тип господарства та інші особливості ведення господарства об’єктивного характеру. З табл. 2, 3 бачимо, що більша частина отримувачів компенсаційної допомоги розташована в гірській місцевості та, відповідно, отримує більший обсяг фінансових ресурсів.

З метою покращання інформаційно-аналітичного забезпечення розвитку гірських районів у державах з великими гористими областями створюються центри для дослідження й аналізу тенденцій соціально-економічного розвитку вказаних регіонів, розробляються пропозиції щодо управління ресурсами, у тому числі фінансовими. Ці центри мають винятково важливе значення для удосконалення державної політики, здійснення моніторингу проектів у цій сфері. Здебільшого такі дослідницькі центри поширені в альпійських країнах, Австрії, Франції, Італії, Норвегії, Швейцарії, а також у деяких з нових країн, що долучилися до євроспільноти, зокрема в Румунії та Словаччині.

Сучасна європейська політика розвитку гірських районів отримала назву “інтегральної” і являє собою комплекс заходів, що проводяться у гірських

Таблиця 2

Обсяг компенсаційної допомоги сільськогосподарським підприємствам Австрії у 2003 р.

Вид допомоги	Обсяг компенсаційної допомоги сільськогосподарським підприємствам		
	Усього, тис. євро	з них підприємств у гірській місцевості	
		тис. євро	%
За I типом допомоги	85 529	80 639	94,3
За II типом допомоги	189 086	162 567	86,0
Інші допомоги компенсаційного характеру	274 615	243 206	88,6
Інші допомоги компенсаційного характеру в розрахунку на підприємство	2583	3121	X

Розраховано за: *Hovorka G.* Evaluation of the Compensatory Allowances Scheme under the EU Regulation 1257/99 in Austria and in Other EU Member States // Assessing Rural Development of the CAP : 87th EAAE-Seminar, Vienna, Austria, 21–23 April 2004. — Vienna : Federal Institute for Less-Favoured and Mountainous Areas, 2004. — P. 8.

Таблиця 3

Ефективність надання допомоги сільськогосподарським підприємствам Австрії у 2003 р.

Показник	Сільськогосподарські підприємства	
	Усі	з них підприємства у гірській місцевості
Частка компенсаційної допомоги у загальному обсязі збитку підприємств, %	48,7	44,2
Обсяг доходу сільськогосподарських підприємств, євро	19 011	18 414
Частка компенсаційної допомоги у загальному обсязі доходів підприємств, %	11,1	18,5
Частка компенсаційної допомоги у загальному обсязі допомоги сільськогосподарському сектору, %	15,3	25,6

Розраховано за: *Hovorka G.* Evaluation of the Compensatory Allowances Scheme under the EU Regulation 1257/99 in Austria and in Other EU Member States // Assessing Rural Development of the CAP : 87th EAAE-Seminar, Vienna, Austria, 21–23 April 2004. — Vienna : Federal Institute for Less-Favoured and Mountainous Areas, 2004. — P. 9.

районах, охоплених відповідними проектами. Така політика передбачає заходи щодо фінансової санації, гармонізації суперечливих інтересів інвесторів та розвитку комунальної інфраструктури, утворення організаційних структур, до складу яких входять представники громад, у власності яких знаходяться гірські території, представники уряду та інші зацікавлені сто-

рони. Більшу частину витрат на підготовку, проектування, здійснення інших процедур стосовно планування майбутніх інвестицій бере на себе держава, іншу частину ділять між собою інвестори та громада⁴.

Принципи просторового планування в частині гірських районів передбачають відповідність загальноєвропейським принципам сталого розвитку, а саме: врахування перспективних напрямів розвитку цих унікальних районів, координацію заходів у групі країн, а також орієнтацію цільових галузевих програм на особливі умови кожної окремої країни⁵.

Організаційно-правовою формою для організації співпраці європейських країн стало створення неурядових організацій, діяльність яких має консультативний статус в Раді Європи і статус спостерігача в Конгресі місцевих і регіональних органів влади Ради Європи (CLRAE).

Україна залучена до багатьох транскордонних та спільних з країнами ЄС проектів, зокрема до Програми розвитку Карпатського євро регіону. Трансграничний проект, розроблений на основі Ініціативи СЕМАТ, має відкрити нові можливості для стійкого просторового розвитку в басейні р. Тиса. Проект охоплює прикордонні території України, Угорщини, Румунії та Словаччини. Його реалізація розрахована до 2012 р. з бюджетом 4200 млн євро. Партнерами проекту є 15 учасників, серед яких міністерства й агентства регіонального розвитку вказаних країн, науково-дослідні установи та організації. Завдання проекту – провести аналіз і оцінку соціально-економічного, екологічного стану басейну р. Тиса і виробити рекомендації для державного і регіонального рівня щодо стратегії розвитку вказаної території. При цьому зазначений проект підпадає під 10-відсоткове правило, за яким фінансування може здійснюватися тільки за наслідками виконання заходів. Тому необхідним є залучення центральних органів виконавчої влади до механізму сприяння реалізації цього проекту на національному рівні.

Державну програму комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиса в Закарпатській області на 2006–2015 рр. затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2006 № 130. Вартість передбачених нею заходів становить 2472 млн грн. Реалізація цих заходів дасть можливість захистити 500 населених пунктів, 2600 виробничих об'єктів, 200 тис. га сільськогосподарських угідь, створить безпечні умови проживання населення і ведення господарської діяльності. Крім того, діє регіональна програма, яка передбачає здійснення заходів за рахунок місцевих бюджетів на 8 млн грн. Також залучено 3,8 млн грн міжнародної технічної допомоги. У процесі реалізації знаходяться два міжнародні проекти: “Розвиток Береговської трансграничної системи в басейні р. Тиса” і “Поліпшення проти-

⁴ *Нэшер Ф.* Интегральная санация горных районов Лихтенштейна – пример устойчивого развития горных регионов / Ф. Нэшер // III Междунар. конф. “Устойчивое развитие горных регионов Кавказа”, Тбилиси, 11–12 июля 2003 г. – Тбилиси, 2003. – С. 7.

⁵ *Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития европейского континента* : Европ. конф. министров регионального планирования (СЕМАТ). Совет Европы. 2002. – 27 с.

паводкового захисту і екологічної ситуації на українсько-румунській прикордонній території”, які фінансуються за Програмою сусідства “Угорщина–Словаччина–Україна” Європейської комісії. Проте, слід зазначити, що в 2009 р. ці проекти здійснюються за рахунок власних оборотних коштів виконавців без додаткового фінансування з Державного бюджету України. Отже, необхідним є пошук нових джерел фінансування трансграничних проектів. У проекті Держбюджету-2010 на це передбачається відповідна субвенція регіонам. Ці питання будуть обговорені і на міжурядових комісіях. Разом з тим необхідно підвищити роль і активність територіальних громад і регіональних властей.

Питання співпраці в Карпатському євро регіоні між Україною та країнами ЄС розглядалися в Україні з початку 90-х років минулого сторіччя. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.1993 № 368 було передбачено розробку проекту Державної програми соціально-економічного розвитку Карпатського регіону з урахуванням відповідних програм соціально-економічного розвитку цього регіону, що фінансувався Державним комітетом з питань науки і технологій та Міністерством у справах будівництва і архітектури, а також проектів у рамках Міжнародної асоціації “Карпатський євро регіон”, що передбачали координацію спільних дій, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва з членами асоціації. Цією постановою главам обласних державних адміністрацій Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей було рекомендовано виділити головному виконавцеві на 1993 р. кошти для забезпечення розробки проекту Програми в таких обсягах: Закарпатська область – 2,5 млн крб; Івано-Франківська область – 3,2; Львівська область – 4,2; Чернівецька область – 2,3 млн крб відповідно.

Нині Закарпатська область поєднує програми розвитку гірських населених пунктів з програмами європейських країн щодо розвитку басейну р. Тиса. Прийняті в 2003 р. у Люблянці (Словаччина) Декларація і Програма дій стосовно стійкого просторового розвитку в басейні р. Тиса є важливими документами для налагодження міждержавної і міжрегіональної співпраці в цьому регіоні. На їх виконання зорієнтована і схвалена обласною радою в 2006 р. Регіональна стратегія розвитку Закарпатської області до 2015 р., у якій заходи по формуванню конкурентної економіки тісно пов’язані із заходами розвитку просторово збалансованої виробничої і соціальної інфраструктури, поліпшення якості життя людей і збереження навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки, попередження техногенних аварій, створення ефективної системи контролю за охороною природних ландшафтів на ділянках, що мають екологічну та історико-культурну цінність.

Для органів виконавчої влади й територіальних громад пріоритетним завданням соціально-економічного розвитку на наступні 10–20 років є перетворення Карпатсько-Притисянського регіону, його інфраструктури в туристичний і рекреаційний центр. З цією метою здійснено просторове планування розвитку Полонини Руно і Боржавських долин, де передбачається створення нових туристсько-рекреаційних комплексів європейського зразка. Лише за останні два роки введено в дію понад 40 таких об’єктів.

Розробляється Концепція спільного розвитку прикордонних територій України та Угорщини. Водночас слід зазначити, що питання стійкого просторового розвитку в басейні р. Тиса є досить багатограними, оскільки цей регіон має проблеми екологічного, економічного, інфраструктурного і соціального характеру, які вимагають застосування транснаціонального підходу до їх розв'язання. Зараз ці проблемні питання перебувають у центрі уваги Ради Міжрегіональної асоціації “Карпатський євро регіон”.

У межах проектів міжнародного співробітництва за участю ЄС розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 11-р було схвалено Стратегію виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, яка передбачає такі заходи з фінансового забезпечення⁶: удосконалення системи справляння платежів за використання природних ресурсів; здешевлення кредитів комерційних банків, що надаються для здійснення заходів із забезпечення невиснажливого використання природних ресурсів та їх відтворення. Фінансування заходів на виконання Карпатської конвенції передбачено здійснювати за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, Державного і місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел, зокрема фондів ЄС.

Нещодавно було ухвалено розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 936-р.⁷ яким за пропозицією Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Закарпатської обласної ради та делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи передбачено проведення в квітні 2010 р. за участю Фонду сприяння місцевому самоврядуванню і Національної академії наук України Міжнародної науково-практичної конференції “Сталий розвиток Карпат та інших гірських регіонів Європи”. У рамках конференції планується підготувати проекти Резолюції і Рекомендації Ради Європи щодо розвитку Карпатського регіону в цілому, прийняття яких передбачається в 2010 р. Ухвалення вказаних документів сприятиме здійсненню єдиної стратегії об'єднання фінансових ресурсів країн Європи на державному, регіональному і місцевому рівнях навколо рішення як екологічних, так і тісно пов'язаних з ними багатьох соціально-економічних проблем сталого розвитку гірських територій Європи і Карпатського регіону України.

⁶ Офіційний вісник України. – 2007. – № 3. – С. 27.

⁷ Урядовий кур'єр. – 2009. – № 148.