

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ «ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ
М. І. ДОЛІШНЬОГО НАН УКРАЇНИ»

НАУКОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА
ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГІРСЬКОЇ ПОЛІТИКИ
В УКРАЇНІ

Наукове видання

Львів – 2018

Наукові основи формування та шляхи реалізації гірської політики в Україні (наукове видання) / [В. С. Кравців, П. В. Жук, І. А. Колодійчук та ін.]; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; [наук. ред. В. С. Кравців]. – Львів, 2018. – 121 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

Розглянуто теоретико-методичні й практичні положення щодо вітчизняної політики розвитку гірських територій (гірської політики) та її зближення з гірською політикою європейських країн. Здійснено аналіз напрямів та інструментів реалізації європейської політики сталого розвитку гірських територій, нормативно-правового забезпечення і шляхів вирішення проблем соціально-економічного розвитку гірських територій в Україні. Досліджено секторальні особливості, актуальний стан, проблеми та завдання гірської політики у демографічній та соціальній сферах, сільському й лісовому господарстві, рекреаційно-туристичній сфері, сферах промисловості та енергетики, транспорту й комунікацій, інфраструктурного забезпечення, збереження культурної спадщини та природного довкілля. Визначено пріоритети вітчизняної гірської політики, шляхи та інструменти їх реалізації. Особливу увагу приділено питанням запобігання депопуляції гірських територій, що загрожує втратою своєрідної етнокультурної спадщини горян, та інструментам вирішення цього завдання. Для працівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, учасників громадських організацій, фахівців-практиків, науковців, викладачів, студентів, усіх, сфера діяльності та зацікавленість яких стосується проблематики сталого розвитку гірських територій.

Рецензенти:

Гринів Л. С. – доктор економічних наук, професор
Максимчук М. В. – доктор економічних наук

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-966-02-8760-0

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (протокол № 9 від 20 грудня 2018 року).

Зміст

ВСТУП.....	4
1. ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ.....	6
1.1. Теоретико-методичні аспекти формування гірської політики.....	6
1.2. Європейська гірська політика.....	10
1.3. Гірська політика в Україні.....	19
1.4. Перспективні напрями конвергенції вітчизняної та європейської гірської політики.....	25
2. ОСОБЛИВОСТІ СЕКТОРАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ТА УКРАЇНІ.....	36
2.1. Демографічна ситуація та соціальна сфера.....	36
2.2. Сільськогосподарський сектор.....	40
2.3. Лісокористування та лісове господарство.....	49
2.4. Рекреаційно-туристична сфера.....	58
2.5. Промисловість та енергетика.....	65
2.6. Транспорт та комунікації.....	72
2.7. Інфраструктурне забезпечення.....	78
2.8. Культурна спадщина.....	83
2.9. Екологічна безпека та поводження з відходами.....	85
3. ПРІОРИТЕТИ, ЗАВДАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ.....	94
3.1. Демографічна політика.....	94
3.2. Розвиток сільського господарств.....	97
3.3. Лісогосподарська політика.....	100
3.4. Розвиток туризму.....	105
3.5. Промисловий розвиток	108
3.6. Транспортно-комунікативна доступність.....	110
3.7. Інфраструктурний розвиток	112
3.8. Розвиток соціальної сфери.....	114
3.9. Охорона природного довкілля та поводження з відходами.....	116
ВИСНОВКИ.....	120

ВСТУП

Специфіка та складність вирішення питань розвитку гірських територій зумовила увагу до них на найвищому, глобальному рівні та знайшла відображення у главі 13 «Раціональне використання вразливих екосистем: сталий розвиток гірських районів» стратегічного документу ООН «Порядок денний на XXI століття», ухваленого Конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.). Ще раніше стратегічні й програмні засади розвитку гірських територій було формалізовано у нормативно-правових актах низки європейських країн, інституціалізувавши їх державну гірську політику та акцентувавши на важливості особливого підходу до розвитку гірських місцевостей, які займають третину території Європи.

Секторальна підтримка розвитку, насамперед гірського сільського господарства, як один з перших інструментів гірської політики здійснювалася відповідно до спеціальних законів, прийнятих у деяких країнах Європи ще до 1960 р. В подальшому європейська гірська політика постійно розвивалася й поглиблювалася.

В Україні гірські території охоплюють частину Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької областей (Українські Карпати, які займають площу 24 тис. кв. км) та АР Крим (Кримські гори площею близько 10 тис. кв. км.). Населені пункти, які відповідають критеріям віднесення до гірських, розташовані тільки в Українських Карпатах.

Маючи унікальну екологічну цінність завдяки меншому антропогенному втручання у природні комплекси, гірські території через низку природних особливостей характеризуються нижчими соціально-економічними можливостями розвитку і потребують спеціальних підходів до формування та реалізації політики територіального розвитку.

На сьогодні територія Українських Карпат безпосередньо прилягає до країн ЄС і є складовою загальноєвропейського Карпатського макрорегіону. Підписання Україною Угоди про асоціацію з країнами Європейського Союзу, з однієї сторони, розкриває можливості для поглибленої міжнародної співпраці у сфері розвитку української частини цього регіону, а з іншої, вимагає певної уніфікації стратегічних підходів до розвитку соціально-економічних систем гірських територій та механізмів їх реалізації, вдосконалення вітчизняної політики розвитку гірських територій. Її основні положення впливають з міжнародних документів, стороною яких стала Україна, зокрема – Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (2004 р.).

Забезпечення комплексного підходу до розв'язання проблем сталого розвитку Карпатського регіону Європи вбачається через інтегрування у національну та регіональну стратегію і політику розвитку окремої політики, орієнтованої конкретно на гірські регіони. Такий підхід впливає з Рекомендації 296 (2010) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір».

На сьогодні Україна демонструє підвищену увагу до проблем розвитку гірських регіонів. Зокрема, у 2017 р. наша країна долучилася до розроблення

Карпатської макрорегіональної стратегії ЄС. У травні 2018 р. за дорученням Прем'єр-міністра України створено робочу групу на чолі з першим заступником Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В. Негодою для напрацювання політики сталого розвитку гірських територій Карпат. Однак зазначимо, що без належного наукового обґрунтування гірська політика не зможе дати повноцінного ефекту.

У пропонованому науковому виданні обґрунтовуються методологічні основи формування узгодженої із загальноєвропейськими підходами політики комплексного розвитку гірських територій України, визначаються основні напрями, завдання і механізми реалізації вітчизняної гірської політики в умовах євроінтеграції України. Автори сподіваються, що матеріали наукового видання зацікавлять фахівців з територіального розвитку, державного управління й місцевого самоврядування, економіки, соціальної сфери, міжнародної та транскордонної співпраці.

Матеріали наукового видання підготовлені авторським колективом під науковим керівництвом д.е.н., професора Кравціва В. С.

Авторський колектив:

д.е.н., проф. Кравців В.С. (вступ, п. 1.1, висновки); к.е.н. Жук П.В. (вступ, пп. 1.1 – 1.4, 2.5, 2.6, 2.9, 3.5, 3.6, 3.9, висновки); к.е.н. Колодійчук І. А. (пп. 2.2, 2.9, 3.2, 3.9); к.г.н. Теслюк Р. Т. (пп. 2.1, 3.1); к.е.н. Полюга В. О. (пп. 2.3, 3.3); к.е.н., Гулич О. І. (пп. 2.4, 3.4); к.е.н. Башинська Ю. І. (пп. 1.4, 2.5, 2.6), Мицишин І. Р. (пп. 2.7, 3.7), Вознюк-Богів І. М. (пп. 2.1, 3.8).

1. ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

1.1. Теоретико-методичні аспекти формування гірської політики

Політику розвитку гірських територій (гірську політику) можна трактувати як вироблене на основі суспільного усвідомлення ролі гірських територій у життєдіяльності соціуму, інституціолізоване законами, нормативними актами, стратегічними й програмними документами ставлення суб'єктів гірської політики до сукупності соціально-економічних й екологічних проблем територіального розвитку гірських місцевостей, яке реалізується через відповідні механізми та інструменти. Гірська політика є різновидом регіональної політики і фокусується на гірські території¹.

Базуючись на визначенні регіональної політики у Законі України «Про засади державної регіональної політики», гірську політику можна також розглядати як систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій органів влади усіх рівнів для забезпечення високого рівня якості життя людей на гірських територіях з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей таких територій, їх етнічної і культурної самобутності.

Специфіку та значення гір розкрито у главі 13 документу ООН «Порядок денний на XXI століття», де зазначено, що гори є важливим чинником водного, енергетичного й ландшафтного розмаїття. Вони служать джерелом цінних природних ресурсів, відкривають широкі можливості для індустрії відпочинку. Також гори мають велике значення для життя глобальної екосистеми. Разом з тим гірські системи екологічно вразливі, а в соціальному плані для мешканців гірських районів характерна повсюдна бідність й втрата традиційних навичок. Тому інтереси належного управління ресурсами гір та соціально-економічного розвитку населення потребують вжиття негайних заходів².

Розв'язання соціально-економічних проблем життєдіяльності горян є одним з важливих глобальних завдань, оскільки гірські території охоплюють близько 24% поверхні Землі й на них проживає майже 12% населення земної кулі³.

Всесвітній гірський форум, що відбувся у 2000 р. у Шамбері (Франція), всебічно розглянув економічні, екологічні, соціально-політичні питання розвитку гірських регіонів і прийняв «Хартію гірських народів», яка націлювала гірську політику 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

¹ Кравців В. С. Жук П. В. Розвиток гірських територій України у парадигмі європейського досвіду // Економіка України. - 2018. - № 5. - С. 62.

² United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. AGENDA 21. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

³ Musiał W. Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. – Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. – 2008. – P. 145.

також зміни умов торгівлі 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 спільноти⁴.

Реалізація положень Хартії потребує вироблення спеціальної політики розвитку гірських регіонів, інтегрованої у загальнодержавну політику розвитку. При цьому у процесі формування й реалізації такої політики важливо враховувати не тільки природні, соціально-економічні та інституційні особливості регіонів та країн, а й використовувати кращі світові практики. Зокрема, гірська політика України має враховувати як вітчизняні умови та реалії, так і євроінтеграційний курс держави, включати ефективні й перевірені європейською практикою заходи, механізми та інструменти. Принципи побудови, цілі та завдання сучасної гірської політики відображено на рис. 1.1.



Рисунок 1.1 – Основні компоненти гірської політики

⁴ Голубець М.А., Гнатів С.П., Козловський М.П. та ін. Концептуальні засади сталого розвитку гірського регіону. – Львів : Поллі, 2007. – С. 42.

Суб'єктами гірської політики розглядаються структури публічної влади, громадські організації й ініціативи, наукове середовище та структури бізнесу, які впливають на визначення напрямів, цілей, завдань гірської політики та форм і механізмів її реалізації, формують інституційні підвалини такої політики.

Об'єктами гірської політики вбачаються гірські території та адміністративно-територіальні утворення (регіональні, субрегіональні, місцеві) на таких територіях, через які здійснюється практична реалізація заходів гірської політики, а також господарюючі суб'єкти та населення гірських територій.

Принципи гірської політики зумовлюються рівнем суспільного усвідомлення її мети та засобів досягнення. На сьогодні метою гірської політики узагальнено розглядається збереження унікальності гірських територій (природної, культурно-демографічної, соціально-економічної). При цьому виникає необхідність системного вирішення низки завдань, які б забезпечували благополуччя населення гірських територій, запобігали депопуляції гір, зберігали їх природну унікальність. Виходячи з цього ключовими, які забезпечуватимуть досягнення мети гірської політики, розглядаються принципи: людиноцентризму; компенсації ускладнених умов господарювання; державної підтримки розвитку; економічної конкурентоспроможності; використання місцевих переваг; екологічності; системності.

Реалізація принципів, досягнення цілей та виконання завдань гірської політики потребує адекватних інститутів, механізмів, інструментів та ресурсів. Функціонально-структурна схема розроблення й реалізації гірської політики стосовно країни чи регіону відображена на рис. 1.2. У ній виділяється 4 функціональні блоки. До політикоформуючого блоку відносяться структури, організації, інституції, що виробляють гірську політику, формалізують її положення через правові, нормативні акти, стратегічні документи тощо. До реалізуючого блоку входять інституції та громадські ініціативи, що забезпечують виконання завдань гірської політики. Складовими ресурсно-інструментального блоку розглядаються засоби, методи, механізми, інструменти реалізації гірської політики. До нього включено також інституційні умови її реалізації. Моніторинго-аналітичний блок виділено з огляду на важливість аналізу дієвості гірської політики, обґрунтування необхідних коректив та змін.

Ієрархічно гірська політика може розглядатися на глобальному, міждержавному, національному, міжрегіональному, регіональному й місцевому рівнях. В Італії, Франції, Швейцарії при цьому регіонами підтримки розглядаються також території, що не співпадають з адміністративними межами (проектні регіони)⁵.

⁵ Максименко С. Розвиток гірських територій: концептуальні підходи ЄС // Можливості розвитку гірських територій в умовах реформи децентралізації – збірка матеріалів. – С. 11. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/293/Mountain-areas.pdf>

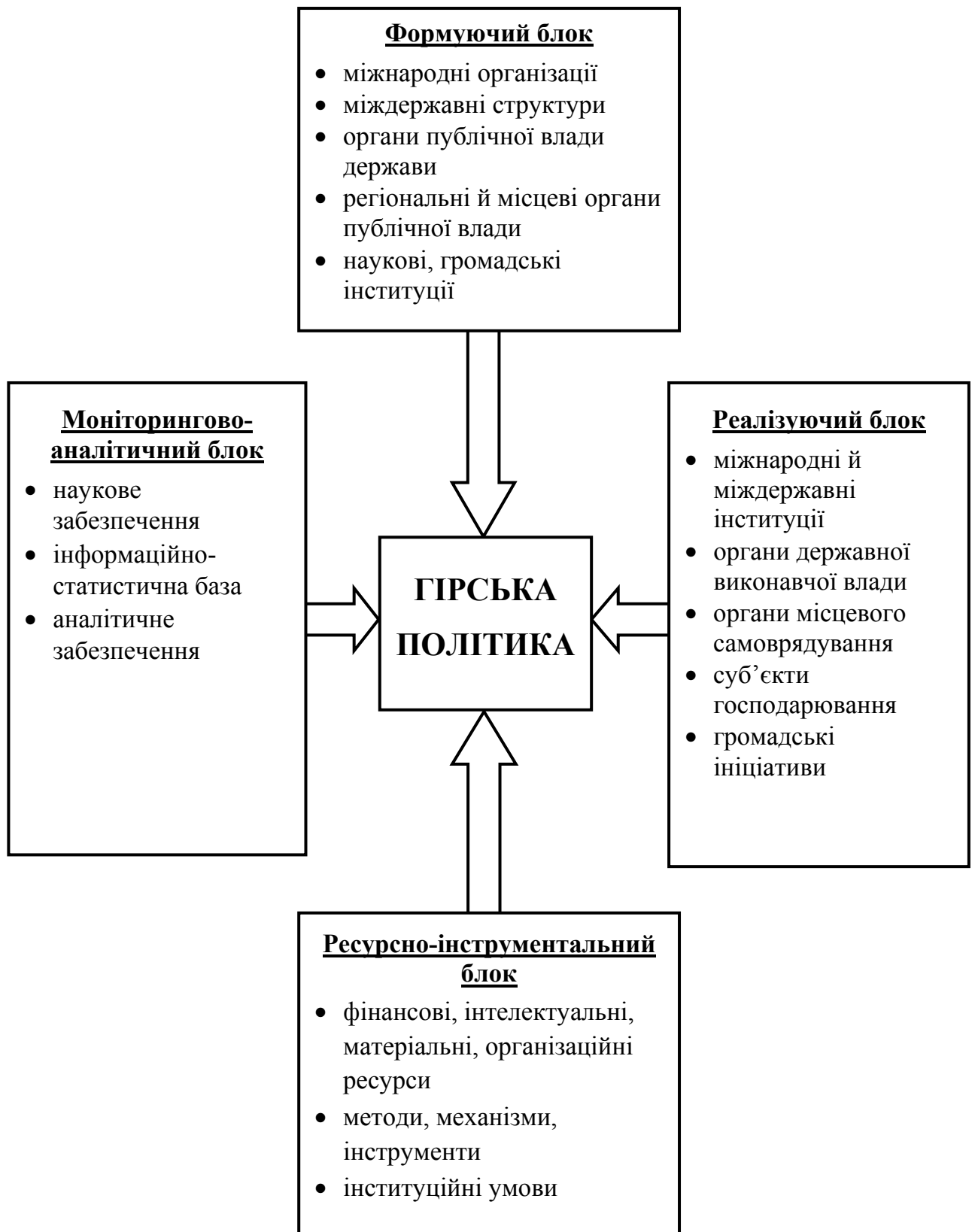


Рисунок 1.2 – Функціонально-структурна схема гірської політики

У цьому науковому виданні увагу зосереджено на питаннях політики розвитку гірських територій України, що потребувало системного підходу й урахування різних ієрархічних аспектів гірської політики.

1.2. Європейська гірська політика

У країнах Європи усвідомлення важливої ролі гірських територій трансформувалося в цілеспрямовані дії владних органів щодо підтримки їх економічного розвитку та вирішення таким чином проблем депопуляції гір. В центрі уваги постійно були також питання збереження екологічних функцій гір.

У європейських країнах застосовуються різні критеріальні ознаки при виділенні гірських територій та районів, але переважно до уваги береться висота місцевості над рівнем моря та крутизна схилів. Діапазон висот над рівнем моря при цьому коливається від 350 м у Польщі до 1000 м в Іспанії, а крутизна схилів, як правило, має становити 20 % і більше (табл. 1.1).

На сьогодні європейські країни та Європейський Союз зокрема нагромадили вагомий досвід розроблення й реалізації гірської політики. Очевидно, що Україна буде не в змозі швидко запровадити доцільні для неї кращі європейські практики регулювання розвитку гірських територій. Мова може йти про послідовну імплементацію тих чи інших підходів, механізмів розвитку з урахуванням конкретних реалій, орієнтуючись при цьому на зближення вітчизняної гірської політики та практики її реалізації з європейською. Зауважимо, що у країнах Європи гірська політика також формувалася поетапно, розвивалася та змінювалася.

Протягом тривалого часу напрацьовувалися механізми підтримки розвитку гірських територій через низку напрямів:

- *спеціальну муніципальну політику* з наділенням громад у гірських регіонах спеціальним статусом, за яким вони можуть розраховувати на надходження додаткових коштів у рамках фінансового вирівнювання, під час реалізації інфраструктурних програм тощо, прикладом використання якої є Швейцарія, Швеція, Італія, Франція;
- *просторове планування* – диференційоване територіальне планування з різними підходами та особливостями державної політики стосовно різних регіонів або їх частин, у тому числі щодо гірських місцевостей (Німеччина);
- *фінансове вирівнювання* між регіонами, муніципалітетами, що є дуже важливим для економічно слабких гірських регіонів з важкодоступними місцевостями та ускладненими умовами господарювання (здійснюється у всіх країнах ЄС);

Таблиця 1.1 – Критерії віднесення територій до гірських у країнах ЄС*

Країна	Критерії		
	Мінімальна висота, м н.р.м.	Крутизна схилів, %	Інше
Австрія	700	20	600 м н.р.м. у Штирії та Зальцбургу
Бельгія	400	-	-
Фінляндія і Швеція	-	-	Території на північ від 62 паралелі
Франція	Від 600, в середньому 700	20	1200 м н.р.м. – високогірні території
Греція	800	20	-
Іспанія	1000	20	У передгір'ях 12%
Ірландія	-	-	Частина малопродуктивних пасовиськ
Німеччина	800	-	600 м н.р.м. при крутизні 18% і більше
Португалія	700-800	20	-
Італія	700-800	20	600 м н.р.м. у цт. та пн. частині
Болгарія	600	-	Вище 200 м н.р.м. з крутизною > 12%
Кіпр	800	-	Вище 500 м н.р.м. при крутизні > 15%
Чехія	700	-	-
Угорщина	600	-	Вище 400 м н.р.м. при крутизні > 10%;
Польща	350	-	Або якщо 50% площі ріллі гміни розташовано на схилах крутизною > 12%
Румунія	600	-	Також території на схилах понад 20%
Словаччина	600	-	500 м н.р.м. при середній крутизні > 12%
Словенія	700	-	Понад 500 м н.р.м. якщо більше половини господарства розташовано на схилах крутизною 15%, та території з крутизною понад 20%

*складено за ⁶.⁶ Musiał W. Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. – PP. 184, 187.

- *спеціальні програми сприяння* регіонального або галузевого спрямування, націлені на підвищення економічної конкурентоспроможності гірських територій, розвиток перспективних галузей, наприклад, сільського господарства (особливо Австрія, Іспанія), туризму, традиційних ремесел, відновлюваної енергетики, окремих видів промислового виробництва тощо та створення нових робочих місць, на соціальний розвиток гірських територій, а також на запобігання негативному антропогенному впливу на гірські екосистеми (насамперед Німеччина, де гірські території завдяки економічній інтегрованості з прилеглими рівнинними не мають гострих соціально-економічних проблем і стосовно них вирішуються переважно завдання збереження природного довкілля);
- *інфраструктурні програми*, особливо програми дорожнього будівництва, розбудови об'єктів транспортної інфраструктури, розвитку комунальної та соціальної інфраструктури гірських населених пунктів, цифрових комунікацій (Швейцарія, Франція, Італія)⁷.

Фактично європейські країни використовують стратегії, спрямовані на компенсацію впливу негативних умов гірських місцевостей на економічний розвиток через субсидіювання виробництва, інвестиційну допомогу, надання компенсацій виробникам, а також на збереження природного довкілля гір.

Гірська політика як інструмент вирішення соціально-економічних проблем населення, що проживає на гірських територіях, реалізації загальнодержавних і глобальних екологічних функцій таких територій, збереження унікальних етнокультурних надбань місцевих етносів у країнах Європи стала важливою складовою державного й регіонального регулювання починаючи з 1960-х років. У різних країнах вона формувалася, розвивалася й трансформувалася по-різному, уніфікуючись зі створенням Європейського Союзу навколо спільних принципів.

Нижче наведемо характеристики важливих у контексті предмету даної дослідження складових та інструментів гірської політики країн Європи, які виділяються зарубіжними й вітчизняними дослідниками.

Зокрема, Х. Ціммерманн⁸ в першу чергу звертає увагу на заходи, які реалізуються у Швейцарії (не входить до ЄС) та Австрії (є країною-членом ЄС, де діють певні обмеження стосовно національних програм субвенційного характеру), а також у Німеччині (Баварія, де значна частка земель зосереджена на гірських територіях).

Швейцарія. Ще у 1960-х роках в Швейцарії було розроблено урядову концепцію підтримки економічного розвитку гірських територій. У 1974 р. в країні було ухвалено закон, за яким відставання гірських регіонів за рівнем розвитку необхідно долати перш за все через покращення інфраструктури. Для інфраструктурних проектів (будівництво доріг тощо) з федерального бюджету надавалися пільгові позики.

⁷ Ціммерманн Х. Державна політика для гірських регіонів – досвід деяких європейських країн та можливі варіанти для України. URL: <http://www.google.com.ua/url?url=http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1718/Nr-18>

⁸ Там само

Було утворено 54 гірські регіони розвитку, які переважно мали невелику територію та охоплювали від 3 до 40 громад, у яких було створено відповідні робочі центри. Кожний регіон був зобов'язаний розробити регіональну концепцію розвитку, а зазначені робочі центри повинні були стати важливим інструментом координації на регіональному рівні. У наступні роки було реалізовано додаткові заходи сприяння у модернізації економіки, розвитку готелів та курортів тощо⁹. Всього за період з 1974 р. з боку держави було профінансовано близько 8 тис. інвестиційних проектів на суму майже 3 млрд дол. США, а всього загальна вартість фінансованих проектів становила близько 17 млрд дол. США¹⁰.

Ці заходи забезпечили рівність інфраструктурної оснащеності гірських регіонів з іншими районами Швейцарії, але не допомогли скоротити їх економічне відставання. Витрати на вдосконалення інфраструктури виявилися надто високими. Їх продуктивність знижувало також те, що не враховувався реальний потенціал розвитку територій, у які вкладалися кошти. Тому з 2008 р. була впроваджена нова концепція регіонального сприяння, у якій головну роль відвели не федеральному рівню, а кантонам (середній рівень державного управління у Швейцарії). Кантони повинні розробляти програми з реалізації концепцій розвитку, після цього вони отримують від федерального уряду фінансову підтримку.

Австрія. В Австрії підтримка гірських регіонів здійснюється частково у рамках спеціальних заходів (дотації для сільського господарства, пов'язані з виробництвом у особливо важких умовах), але переважно проводиться через різноманітні спеціальні програми реалізації політики горизонтального вирівнювання, які є універсальними і не спрямовані виключно на гірські території. Зокрема, мешканці та суб'єкти господарювання у гірських районах отримують вагомішу за обсягом підтримку для компенсації транспортних й інших інфраструктурних витрат, які у гірських районах є вищими через відстані, складний ландшафт, меншу кількість споживачів тощо.

Це пов'язано також з тим, що деякі гірські регіони у Австрії є економічно розвинутими (наприклад, Тіроль зі своїми гірськолижними курортами та потужною туристичною галуззю). З економічного погляду такий підхід є виправданим, адже державна підтримка повинна служити для допомоги відсталим регіонам¹¹.

На особливості австрійського досвіду регулювання територіального розвитку, зокрема й гірських територій, вказує Г. Карп¹². У 1985 р. в Австрії було прийнято нормативно-правовий акт «Ініціатива з автентичного регіонального розвитку», який регламентував надання компенсаційної

⁹ Там само.

¹⁰ Пукшин І. Швейцарію в Українські Карпати. URL: http://vgolos.com.ua/articles/igor_pukshyn_shveytsariyu_v_ukrainski_karpaty_107262.html?print

¹¹ Циммерманн Х. Державна політика для гірських регіонів.

¹² Карп Г. В. Інструменти європейської політики розвитку гірських населених пунктів // Наукові праці НДФІ. – 2009. – № 2 (47). – С. 54-60.

допомоги у тому числі й гірським районам за низкою напрямів. Серед них – фінансова допомога сільськогосподарським виробникам з урахуванням особливостей ведення господарства об'єктивного характеру. З 2001 р. у фінансуванні таких програм включився Євросоюз.

Реалізація програм з розвитку фермерських господарств й екологічнобезпечного туризму дала реальний поштовх до зростання чисельності населення у гірських регіонах Австрії¹³.

Німеччина. У Німеччині території середньогір'я як правило економічно розвинуті, а райони, прилеглі до Альп, порівняно незначні за площею. Окрім цього їх гірські долини змикаються з негірськими регіонами і вони є легкодоступними та добре інтегрованими до загальної території країни. Тому фактично ставляться завдання не активізації економічного розвитку гірських територій, а збереження й розширення природоохоронних зон Альп. У них допускається розвиток туризму, відпочинку, але виключаються такі форми відпочинку, з якими пов'язані негативні наслідки використання транспортних засобів.

Варто також зазначити, що Міністерством економіки Баварії було розроблено програми розвитку закладів туризму та сприяння інвестиційним проектам у промисловості, які поширюються і на гірські території. Це стосується також програм сприяння Міністерства сільського господарства Баварії, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів європейського фонду сільського господарства у рамках програм ЄС¹⁴.

Франція. У Франції прийнятий у 1985 р. Закон про розвиток і охорону гірської місцевості передбачав покращення інфраструктури сфери у гірських районах з наданням місцевій владі необхідних фінансових ресурсів на пільгових умовах. Була впроваджена політика підвищення зайнятості населення, підтримки виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції, надання кредитів фермерам¹⁵. Закон націлював на:

- спрямування необхідних ресурсів для виробництва у гірських регіонах сільськогосподарської, лісової продукції, продукції ремесел, розвитку енергетики, притоку туристів й розширення сфери послуг, розвитку курортів;
- збереження екологічної рівноваги, вирішення соціальних проблем й примноження місцевих культурних цінностей;
- визнання права гірських територій на специфічний розвиток, пошук інноваційних шляхів зближення рівнів життя горян та мешканців рівнинних територій; вирішення цих питань на національному рівні та відображення у законах й нормативних документах;
- покращення інфраструктури, надання місцевим органам влади необхідних фінансових ресурсів;
- визначення й реалізацію політики з підвищення зайнятості місцевого населення;

¹³ Газуда М., Польовська В. Європейський досвід регулювання розвитку гірських територій // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Вип. 7, частина 1. – С. 74-77.

¹⁴ Циммерманн Х. Державна політика для гірських регіонів.

¹⁵ Пукшин І. Швейцарію в Українські Карпати.

– підтримку довгострокових програм розвитку, включення у їх реалізацію потенціалу міжтериторіального й міжмуніципального співробітництва^{16, 17}.

Італія. В Італії з 1994 р. діє Закон про гірські території, створено Національний гірський фонд (фінансується ЄС, державою та місцевими владами), кошти якого використовуються для підтримки розвитку гірських територій. Регіони можуть створювати і власні фонди. В Італії також запроваджено маркування продукції, виробленої в горах. Створено спеціальні інформаційні офіси для мешканців гірських районів.

Швеція. Режим регіональної підтримки запроваджений для гірських територій Швеції у 1965 р. Гірські регіони віднесені до типу «райони, які потребують структурних змін» й користуються загальною та спеціальною економічною підтримкою. Загальна підтримка полягає у наданні компенсацій за не вигідне географічне розташування у вигляді транспортної субсидії та стимулюванні підприємництва меншим податком на заробітну плату. Спеціальна підтримка здійснюється через інвестиційні дотації на вкладення у споруди, обладнання, освіту, консультаційні послуги та дотації стимулювання зайнятості, які надаються фірмам за створення нових робочих місць^{18, 19, 20}.

Іспанія. Закон про розвиток гірського сільського господарства було прийнято у 1983 р. В першу чергу він спрямовувався на підтримку розвитку гірського тваринництва. Також Іспанією широко використовуються програми ЄС для вирішення питань розвитку гірських населених пунктів²¹.

Фактично більшість країн з гірськими територіями використовують стратегії, спрямовані на субсидіювання виробництва, інвестиційну допомогу, надання компенсацій виробникам.

З утворенням Європейського Союзу у країнах-членах ЄС обмежено здійснення підтримки й допомоги виробникам та регіонам. Разом з тим, стаття 87 Договору про заснування Європейської Спільноти дозволяє чинити певні форми допомоги:

- допомогу, що сприяє економічному розвитку регіонів із надзвичайно низьким рівнем життя чи високим рівнем безробіття;
- допомогу, що сприяє здійсненню важливого проекту спільного європейського інтересу чи подоланню серйозного збурення економіки держави-члена;
- допомогу, що сприяє розвитку певних видів економічної діяльності чи певних сфер економіки, якщо така допомога не чинить негативного

¹⁶ Карпенко В. Досвід регіонального планування у Франції // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 289-294.

¹⁷ Криштанович С. В. Основні напрямки гірської політики країн ЄС: досвід для України // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 4. – С. 475-483.

¹⁸ Кудіна В.О. Використання у вітчизняній регіональній політиці європейського досвіду регулювання розвитку територій. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/05.pdf>

¹⁹ Федюк В., Биченко А. Регіональний розвиток у Швеції та Україні. URL: http://old.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD105_ukr_11.pdf

²⁰ Федюк В. Регіональний розвиток та підтримка гірських територій: шведський досвід для України // Можливості розвитку гірських територій в умовах реформи децентралізації – збірка матеріалів. – С. 28-32. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/293/Mountain-areas.pdf>

²¹ Пукшин І. Швейцарію в Українські Карпати.

впливу на умови торгівлі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові;

- допомогу, що сприяє культурному розвитку та збереженню культурної спадщини, якщо така допомога не впливає на умови торгівлі та конкуренцію в Спільноті²².

Допомога гірським районам регламентована і Директивою Європейської Комісії щодо підтримки територій з менш сприятливими умовами (1975 р.). Переважна більшість гірських районів Європи підпадає під ознаки «проблемних територій» з істотними перешкодами у створенні порівняльної з іншими територіями бази господарювання, а місцеве населення живе зосереджуючись в основному на проблемах виживання²³. Такі території потребують зовнішньої допомоги для уникнення периферизації й маргіналізації. Їх можна також трактувати як території підтримки, оскільки держава та влади регіонів застосовують щодо них інструменти активізації розвитку²⁴.

Без зовнішньої підтримки проблемні території та громади потрапляють у спіраль негативного розвитку (*negative Entwicklungsspirale*) чи спіраль затухання, яка, за визначенням Г. Вебер (Gerlind Weber), веде до повної втрати критичної маси соціально-економічної життєспроможності громади (рис.1.3).

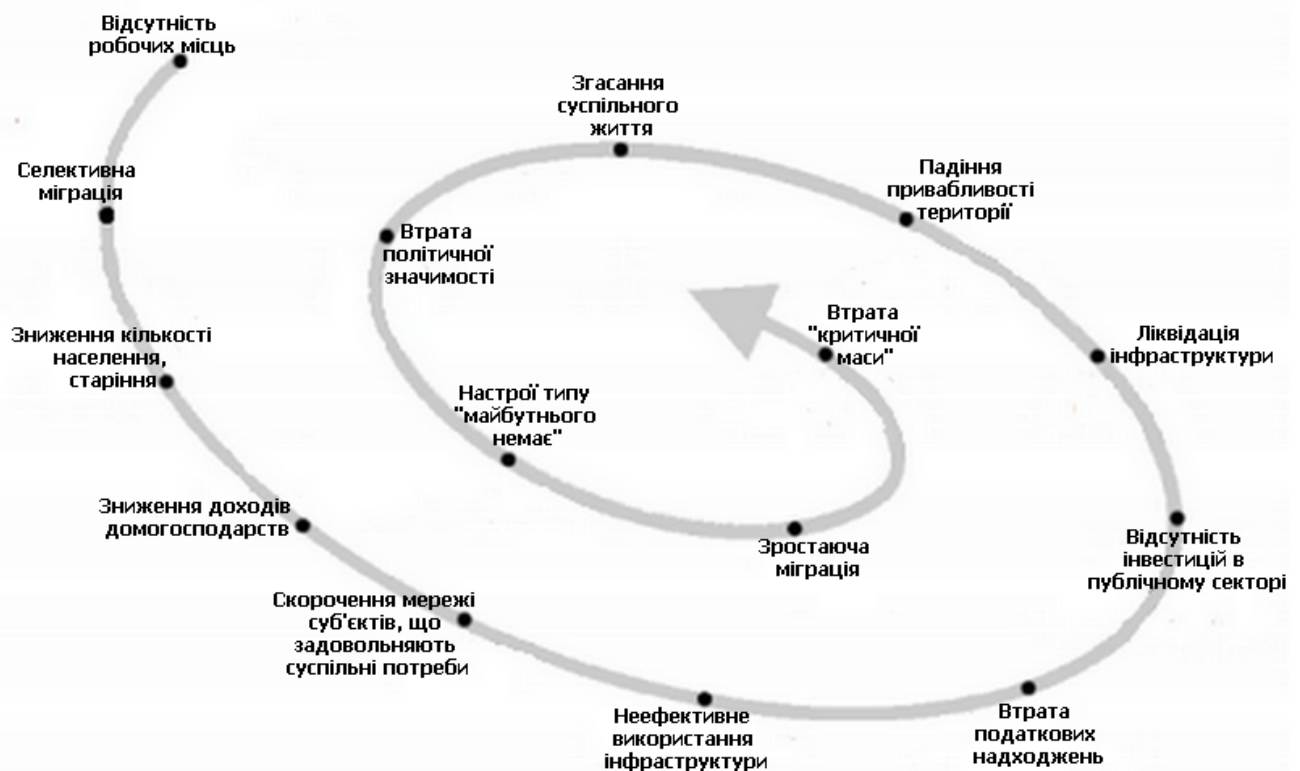


Рисунок 1.3 – Спіраль негативного територіального розвитку (затухання)²⁵

²² Договір про заснування Європейської спільноти. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017/page

²³ Musiał W. Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. – P. 158.

²⁴ Там само, p. 159.

²⁵ Politische Strategien und Masnahmen zur Verhinderung der Landflucht und des Abgangs an Humankapital unter Berücksichtigung der jungen Erwerbstätigen und der sich in Ausbildung befindlichen Personen am Beispiel von Karnten. – P. 25. URL: https://www.ktn.gv.at/299992_DE-Wissenschaftsstipendium-Wurzer_Fabio_Bachelorarbeit

Загалом у ЄС відсутня уніфікована й формалізована політика та стратегія щодо гірських територій. Частина з них достатньо економічно розвинута й не потребує допомоги, тому інструменти підтримки спрямовуються тільки на регіони й території з низьким рівнем економічного розвитку.

Зокрема, передбачене у ЄС використання структурних фондів націлене на регіони, що відстають у своєму розвитку: мають валовий регіональний продукт (ВРП) нижчий за 75 % від середнього рівня по країні; є віддаленими або малонаселеними^{26, 27}.

Зі структурних фондів ЄС гірські території підтримуються:

Європейським фондом регіонального розвитку, з коштів якого фінансуються проекти, спрямовані на зміцнення економічної та соціальної згуртованості в ЄС, коригування дисбалансів між її регіонами. Зокрема, Фонд здійснює інвестування компаній з метою створення постійних робочих місць, інвестування в екологічну інфраструктуру, енергетику, транспорт тощо.

Європейським фондом орієнтації і гарантування сільського господарства, який, серед іншого, опікується розвитком сільської місцевості та надає допомогу фермерам у менш розвинутих районах.

Європейськими групами територіального співробітництва – новим інструментом, покликаним просувати транскордонне (прикордонне), транснаціональне та міжрегіональне співробітництво.

Крім структурних фондів допомогу у вирішенні завдань розвитку гірські території країн ЄС можуть отримувати з *Фонду гуртування*. Створений у 1993 р. Фонд гуртування спрямований на допомогу країнам з валовим національним доходом на одиницю населення менше 90% від середнього по ЄС. Фонд фінансує діяльність з розбудови транс'європейських транспортних мереж, охорони навколишнього середовища (проекти, пов'язані з раціональним використанням енергії, застосування відновлюваних джерел енергії, розвитку залізничного транспорту як більш екологічного тощо).

Крім інструментів, що діють тільки в межах ЄС, Європейським Союзом ініційовано інструменти співпраці з сусідніми країнами (зовнішньополітична ініціатива ЄС «Східне партнерство», дія якої поширюється і на Україну). Відповідні інструменти європейського сусідства запроваджені ЄС для надання допомоги партнерським країнам. Гірські регіони України охоплені програмами прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства (ППС ЄС).

Регламентом (ЄС) № 1638/2006 Європейського Парламенту і Ради Європи від 24 жовтня 2006 р. встановлено загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства, який створює новий фінансовий інструмент для надання допомоги Європейським Союзом партнерським країнам. Важливу роль відіграють програми ЄС для розвитку територіального співробітництва. З них три – «Польща-Білорусь-Україна», «Угорщина-

²⁶ Малаховський Ю. В. Досвід США, Канади та країн ЄС в управлінні економічним розвитком депресивних територій // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2015. – Вип. 28. – С. 43-53.

²⁷ Поліщук Л. С. Регіональні асиметрії в ЄС та нові інструменти політики вирівнювання // Actual problems of international relations. Release 126 (part II). – 2015. – С. 116-124.

Словаччина-Румунія-Україна» та «Румунія-Україна» – охоплюють територію гірського Карпатського регіону України. Діюча Програма транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна 2014-2020 з бюджетом понад 183 млн євро затверджена рішенням Європейської Комісії № С(2015) 9138 від 17.12.2015 р. Вона охоплює 4 польських воєводства, чотири білоруські і шість українських областей (основна територія: Львівська, Волинська, Закарпатська області; прилеглі регіони: Рівненська, Тернопільська, Івано-Франківська області). Програма має чотири тематичні цілі: сприяння місцевій культурі та збереження історичної спадщини; підвищення доступності регіонів, розвиток надійного та стійкого до кліматичних впливів транспорту, комунікаційних мереж і систем; спільні виклики в галузі захисту і безпеки; сприяння управлінню кордонним рухом, мобільністю та міграцією²⁸.

Програма прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства (ППС ЄІС) «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2014-2020» з бюджетом у майже 94 млн євро з української сторони включає територію Закарпатської, Івано-Франківської (основні регіони) та Чернівецької (додатковий регіон) областей. Пріоритетами Програми є: розвиток місцевої культури та історії в поєднанні з функціями туризму; стале використання навколишнього середовища прикордонної території – збереження природних ресурсів, заходи зі скорочення викидів парникових газів і забруднення річок; розвиток транспортної інфраструктури для підвищення мобільності людей і товарів; розвиток інфраструктури інформаційно-комунікаційних технологій та обміну інформацією; підтримка спільних заходів щодо попередження природних і техногенних катастроф, а також спільних дій під час надзвичайних ситуацій; підтримка розвитку здоров'я²⁹.

Дія ППС ЄІС «Україна – Румунія» з бюджетом 60 млн євро розповсюджується на Одеську, Чернівецьку, Івано-Франківську та Закарпатську області – в якості основних регіонів; Вінницьку, Тернопільську та Хмельницьку – додаткових³⁰.

Транскордонне співробітництво сприяє країнам, які не є членами ЄС, у залученні фінансових ресурсів з його структурних фондів.

Нові можливості для України розкрило запровадження у ЄС з 2009 р. інструменту співробітництва європейських регіонів, який поширюється і на країни-не члени ЄС, – *макрорегіональних стратегій (МРС)*. Вони пропонують платформу для багатогалузевого, багатонаціонального й багаторівневого управління за принципом «знизу-вверх» з включенням місцевих і регіональних учасників та підтримуються європейськими структурними й інвестиційними фондами.

На сьогодні діє 4 макрорегіональні стратегії: щодо регіону Балтійського моря (EUSBSR) – з 2009 р., Дунайська стратегія (EUSDR) – з 2011 р., стратегія

²⁸ Програма транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна. URL: <http://pl-by-ua.eu/ua,news,162>

²⁹ Програма прикордонного співробітництва ЄІСП Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна. URL: <http://www.huskroua-cbc.net/ua/nformacija-pro-rogramu>

³⁰ Програми прикордонного співробітництва ЄІС 2014-2020. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Print?lang=uk-UA&id=15d70f98-fdc3-4383-2bd-cde17c8ee224>

для Адриатичного та Іонічного регіонів (EUSAIR) – з 2014 р., Альпійська стратегія (EUSALP) – з 2015 р.³¹ На стадії розроблення й узгодження зі структурами ЄС перебуває проект Карпатської стратегії, розробка якої ініційована Польщею й іншими країнами регіону-членами ЄС та підтримана Україною³². З лютого 2016 р. в рамках Комітету регіонів ЄС створена Карпатська міжрегіональна група, метою якої є вишукування можливостей створення макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону³³.

Ініціатива щодо розроблення та затвердження Карпатської стратегії дасть змогу поглибити й наповнити реальним змістом реалізацію прийнятої у Києві в 2003 р. Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (Карпатська конвенція).

Карпатська стратегія може базуватися на досвіді та положеннях діючої з 2016 р. Альпійської стратегії, враховуючи спільну гірську специфіку регіонів. Важливо, однак, враховувати при просуванні Карпатської стратегії чітку позицію Європейської Комісії стосовно «трьох ні», яким мають відповідати стратегічні нововведення: ніяких нових регуляторів; ніяких нових інституцій та ніяких нових засобів³⁴.

1.3. Гірська політика в Україні

На сьогодні гірська політика в Україні регламентується трьома цільовими законодавчо-нормативними актами: Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», прийнятим у 1995 р., Постановою Кабінету Міністрів України «Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських», Постановою Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах». Законодавство декларує дві форми державної підтримки гірських населених пунктів - державні гарантії соціально-економічного розвитку (виділення бюджетних коштів на розвиток матеріально-технічної бази пасажирського транспорту, дорожнього господарства, систем телекомунікацій, освіти, охорони здоров'я тощо), а також пільги громадянам, що проживають і працюють на території гірського населеного пункту.

Критеріями віднесення населених пунктів до категорії гірських є:

- розташування населеного пункту або частини його, на якій проживає більш як третина мешканців цього населеного пункту, на висоті 400 метрів і вище над рівнем моря на території, рельєф якої дуже розчленований байраками,

³¹ Report implem makroregion strategy. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/

³² Україна та країни ЄС розроблять спільну Стратегію розвитку Карпатського регіону. Урядовий портал. – URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249868016&cat_id=244277212

³³ Współpraca w regionie Karpat. Inicjatywa nowej strategii makroregionalnej UE wg stanu na 30.08.2016. MATERIAŁY OIDE. URL: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/wspolpraca_w_regionie_karpat_30.08.2016.pdf

³⁴ Dlaczego Region Karpat potrzebuje strategii makroregionalnej UE. URL: http://europeanreform.org/files/BROSZURA_POLSKA.pdf

водотоками тощо, та розміщення 50 і більше відсотків сільськогосподарських угідь у межах цього пункту на схилах крутизною 12 градусів і більше;

- якщо на одного жителя припадає менш як 0,25 гектара ріллі, або при її відсутності – менш як 0,60 гектара сільськогосподарських угідь;

- суворі кліматичні умови: холодна і довга зима (середня тривалість – не менше 115 днів, середньодобова температура повітря у січні не перевищує мінус 4 градуси за Цельсієм), прохолодне коротке літо (середня тривалість – не більше двох місяців, середньодобова температура у липні не перевищує 20 градусів за Цельсієм), велика кількість опадів (середньорічна сума опадів у рідкому і твердому стані – не менше 600 міліметрів), мають місце селеві явища, повені, вітровали, снігові намети, сейсмічність землі³⁵.

Гірська зона Українських Карпат виділена темним фоном на рис. 1.4.

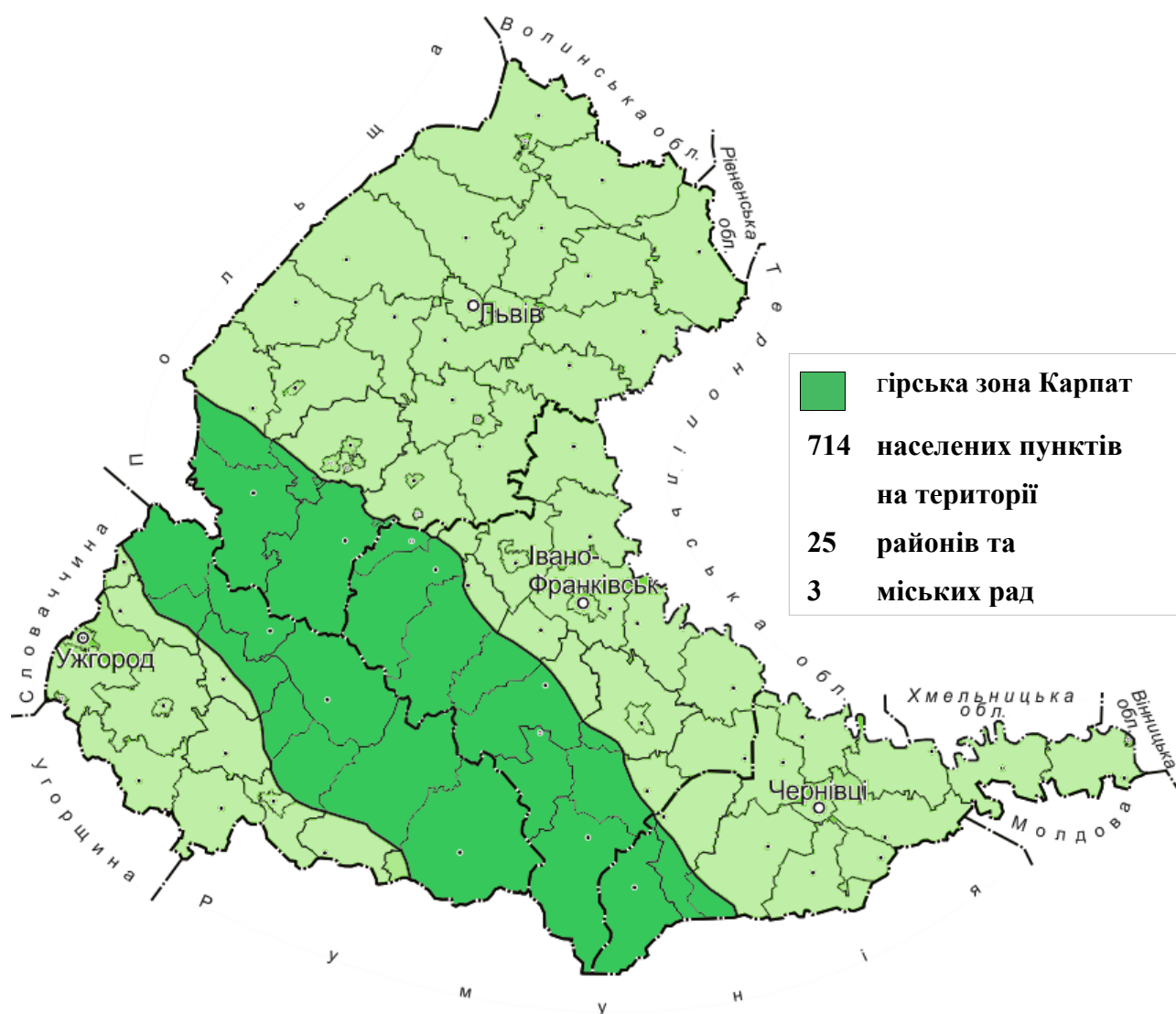


Рисунок. 1.4 – Зона розташування гірських населених пунктів у Карпатському регіоні України

³⁵ Закон України «Про статус гірських населених пунктів України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-вр>

Станом на 01.01.2018 р. статусом гірських в Україні було наділено 714 населених пунктів (Івано-Франківська область – 240, Закарпатська – 215, Львівська – 195, Чернівецька – 64), у яких проживало близько 890 тис. мешканців.

Більшість гірських населених пунктів розташовані на абсолютних висотах до 600 м над рівнем моря. На більших висотах розташовано 245 населених пунктів у яких проживає понад 193 тис. осіб (табл. 1.2). Наведені дані щодо чисельності населення у певній мірі є оціночними, оскільки за відсутності актуальних офіційних даних щодо чисельності населення у сільських населених пунктах при розрахунках було використано матеріали різних джерел й на різні дати.

Таблиця 1.2 – Розташування гірських населених пунктів України*

Висота розташування, м н.р.м.	Кількість населених пунктів	Чисельність мешканців, тис. осіб
Понад 1000	15	3,6
900 – 999	20	8,7
800 – 899	38	32,3
700 – 799	59	40,1
600 – 699	113	108,5
<i>Всього на абсолютних висотах понад 600 м н.р.м.</i>	<i>245</i>	<i>193,2</i>
500 – 599	164	182,9
400 – 499	175	288,2
300 – 399	110	196,7
менше 300	20	28,8
<i>Всього на висотах до 600 м н.р.м.</i>	<i>469</i>	<i>696,6</i>
Разом	714	889,8

*Розраховано автором

Рівень економічного та соціального розвитку гірських районів за понад 20 років від прийняття Закону лишився низьким і значно поступається перед рівнинними. У 2016 р. за індексом промислового розвитку – 0,10, який розраховано як співвідношення обсягу реалізованої промислової продукції районів у розрахунку на 1 мешканця до середнього показника по області, гірські райони Львівщини значно поступалися сільським районам загалом, індекс яких становив 0,77 (рис. 1.5).

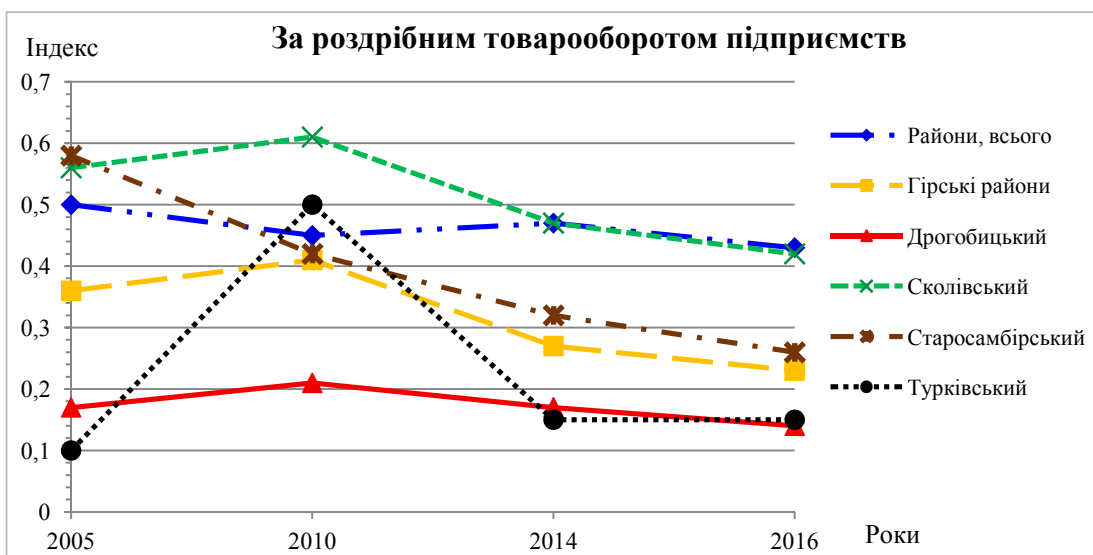
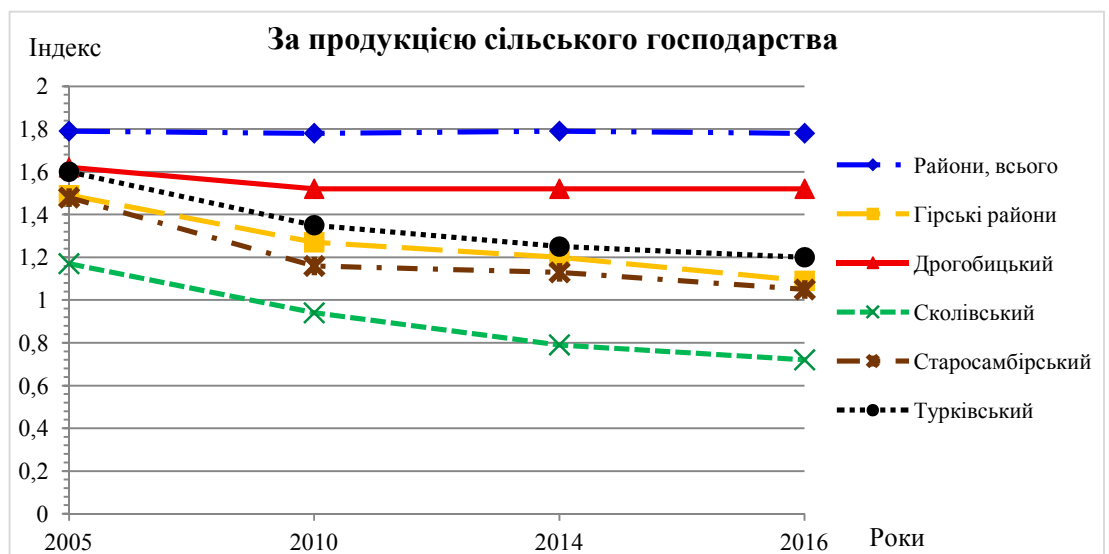
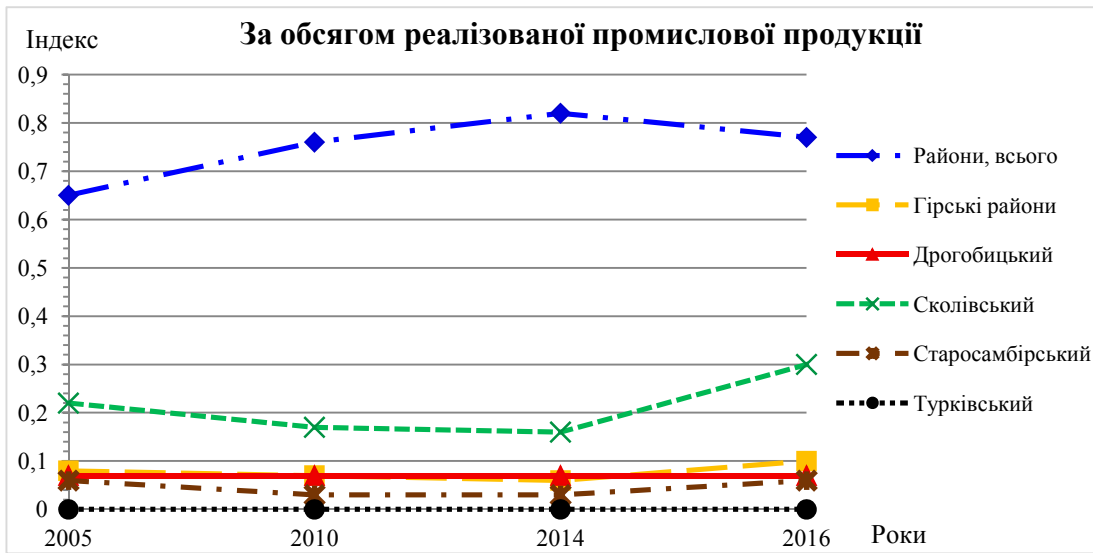


Рисунок 1.5 – *Індекси економічного розвитку гірських районів Львівщини**

*Складено за даними головного управління статистики у Львівській області.

Співвідношення індексів продукції сільського господарства (1,03 та 1,79), роздрібного товарообороту підприємств (0,23 та 0,43) теж не в користь гірських районів. Спостерігається також тенденція до збільшення розриву у рівнях розвитку гірських районів на фоні загальних показників по сільських районах області. Такий стан свідчить про вади політики розвитку гірських територій в Україні та низьку дієвість її інструментів.

В цілому можна констатувати, що соціально-економічні проблеми гірських територій України в останні роки продовжують загострюватися. Невирішеними лишаються наступні проблеми:

1. Розвиток гірських поселень стримується недостатньо розгалуженою транспортною та комунальною інфраструктурою. Це негативно впливає на конкурентоспроможність цих територій і знижує їх інвестиційну привабливість.

2. Промисловість і сільське господарство є нерозвинутими і, як наслідок, – безробіття та низький рівень заробітної плати. Характерною ознакою населених пунктів, яким надано статус гірських, є трудова міграція.

3. Медичне обслуговування для гірського населення є часто недосяжним. Дуже гострою є проблема слабого оснащення медичних установ автотранспортом, недостатньої забезпеченості закладів охорони здоров'я медичним персоналом.

4. Накопичуються проблеми у сфері освіти, а саме: мала наповненість класів середніх навчальних закладів, зростаюча потреба у шкільних автобусах.

5. На гірських територіях складається несприятлива екологічна ситуація, що пов'язана зокрема, із такими природними явищами, як повені і паводки.

6. Наявні фінансові ресурси місцевих бюджетів не відповідають потребам соціально-економічного розвитку гірських територій.

7. В гірських районах майже не залишилось традиційного для гір господарства – вівчарства, молочного тваринництва, скоротились місцеві художні промисли.

8. Оголошений державою курс на децентралізацію реалізується ускладнено, як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин³⁶.

У значній мірі таке становище є наслідком фрагментарності й несистемності вітчизняної гірської політики, у якій не встановлені пріоритети й відповідні завдання, що призводить до неефективності застосовуваних у її рамках інструментів. Окрім цього, навіть запроваджені інструменти гірської політики, орієнтовані на використання бюджетних асигнувань, не діють, а встановлені пільги мешканцям гірських населених пунктів дестимулюють бізнес-активність на гірських територіях.

Таким чином, більше ніж актуальним постає завдання з розроблення системної вітчизняної гірської політики, пріоритетами якої слід розглядати низку заходів (рис. 1.6).

Ключовими пріоритетами розглядаємо забезпечення економічного та соціального розвитку гірських районів, створення у них робочих місць для горян. Вирішення відповідних завдань вбачається насамперед у площині запровадження преференційних інституційних умов для залучення інвесторів з недержавного сектору, розвитку дієвих форм публічно-приватного партнерства.

³⁶ Ткачук А. Про гірські території та можливості їх розвитку // Можливості розвитку гірських територій в умовах реформи децентралізації – збірка матеріалів. – С. 6-7. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/293/Mountain-areas.pdf>



Рисунок 1.6 – *Пріоритети гірської політики в Україні*

Розв'язанню такого завдання сприяло б запровадження на гірських територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності, з допомогою якого стимулюватиметься залучення інвестицій у пріоритетні види економічної діяльності, сумісні з екологічними особливостями гірських територій, їх природно-ресурсною базою, традиціями господарювання. Відповідний механізм підтримки розвитку гірських територій, запропонований нами, відображений у законопроекті «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України» (zareєстрований Верховною Радою України, № 4102 від 18.02.2016 р.). Прийняття цього законопроекту та інституціоналізація преференційного інвестиційного механізму стосовно гірських територій України докорінно змінили б їх економічну конкурентоспроможність.

1.4 Перспективні напрями й механізми конвергенції вітчизняної та європейської гірської політики

Макрорегіональна й транскордонна співпраця. Проблеми розвитку гірських територій за своїм характером та проявом системні, а їх просторова локалізація, як правило, виходить за межі країн та регіонів. Вирішення таких проблем є ефективнішим при застосуванні макрорегіональних інструментів.

Насамперед зазначимо, що Європейська комісія трактує макрорегіон як простір, що включає території різних країн і регіонів, які пов'язані спільними ознаками та проблемами³⁷. Серед застосовуваних у Європі макрорегіональних інструментів виділимо цільові міжнародні конвенції (Альпійська, Карпатська) та макрорегіональні стратегії.

Альпійська конвенція є демонстрацією екосистемного підходу до розв'язання природоохоронних макрорегіональних проблем на міждержавному рівні. Укладена у період починаючи з 1991 р. Австрією, Францією, Німеччиною, Італією, Ліхтенштейном, Словенією, Швейцарією з Європейським Союзом, Конвенція всупила в силу з 1995 р. і є прикладом компромісу між економічними та екологічними інтересами. Вона є рамковою та визначає основні принципи діяльності й загальні заходи для сталого розвитку в регіоні Альп. Основоположними принципами політики збереження і захисту Альп у Конвенції визначено: *запобігання, платність забруднення, співробітництво*.

Альпійська конвенція наголошує на необхідності збереження не лише заповідних ділянок, але й сільської місцевості загалом, і визначає шляхи екологізації тих видів економічної діяльності, які, поряд з агровиробничими, історично сформувалися у сільській місцевості Альпійського регіону: туризму, транспорту, енергетики³⁸.

Підписання Альпійської конвенції послужило поштовхом до розроблення ще однієї рамкової конвенції, націленої на збереження унікальних гірських екосистем Європи. У 2003 р. Польщею, Румунією, Сербією та Чорногорією, Словаччиною, Угорщиною, Україною, Чехією було підписано Рамкову конвенцію про охорону та сталий розвиток Карпат («Карпатська конвенція»). Україна ратифікувала Карпатську конвенцію у 2004 р. (Закон України № 1672-IV від 07.04.2004).

Конвенцією визначено, що її сторони проводять всебічну політику та співпрацюють для охорони та сталого розвитку Карпат з метою, зокрема, поліпшення якості життя, зміцнення місцевих економік та громад, збереження природних цінностей та культурної спадщини.

Для досягнення таких цілей сторони вживатимуть відповідних заходів у сферах: збереження та сталого використання біологічного та ландшафтного різноманіття; просторового планування; сталого та інтегрованого управління водними ресурсами й річковими басейнами; сталого сільського та лісового господарства; сталого транспорту та інфраструктури; сталого туризму;

³⁷ Dłaczego Region Karpat potrzebuje strategii makroregionalnej UE.

³⁸ Руденко О. В. Альпійська конвенція – зразок екосистемної парадигми природоохоронного законодавства // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Вип. 559. – С. 62 – 65.

промисловості та енергетики; культурної спадщини та традиційних знань; системи оцінки інформації про стан довкілля, моніторингу та раннього попередження; підвищення обізнаності, освіт та участі громадськості, підтримуючи:

- а) принципи запобігання та застереження;
- б) принцип "забруднювач платить";
- в) участь громадськості та залучення заінтересованих організацій;
- г) транскордонну співпрацю;
- д) інтегроване планування й управління земельними та водними ресурсами;
- е) програмний підхід;
- є) екосистемний підхід³⁹.

Спільні дії країн в рамках Альпійської та Карпатської конвенцій дають результати. Разом з тим, механізми рамкових конвенцій стають результативнішими при їх доповненні макрорегіональними інструментами стратегічного й програмного характеру. Таким інструментом, який з 2009 р. застосовується у практиці територіального управління Європейського Союзу, стають макрорегіональні стратегії.

Управління діючими МРС базується на кількарівневій системі з політичним, координаційним та оперативним рівнями. За кожною стратегією створено власні структури та механізми. Вони зосереджуються на оптимальному використанні існуючих фінансових джерел (наприклад, ESIF, Horizon 2020, COSME, LIFE), кращого впровадження чинного законодавства та більш ефективного використання існуючих установ. Також проводяться кроки для створення платформ зацікавлених сторін із залученням громадянського суспільства та інших організацій⁴⁰.

Проте досвід показує, що такий підхід до реалізації стратегії має свої межі. До них відносяться проблеми у сферах: ефективної координації та співпраці; розширення можливостей ключових виконавців (наприклад, національних координаторів, членів керівництва групи) та надання адекватних людських і фінансових ресурсів; представництва і обов'язків усіх країн-учасниць; забезпечення необхідних компетенцій; встановлення показників для моніторингу й оцінки досягнення цілей; визначення джерел фінансування (національних, регіональних, приватних тощо), які можуть бути мобілізовані для досягнення цілей МРС.

Стратегії не мають власного бюджету. Тому вони вимагають більш скоординованого використання наявних потоків фінансування на різних рівнях.

Зниження регіональних диспропорцій є настільки ж метою МРС, як і створення синергії для зростання та зайнятості у відповідних регіонах. Макрорегіони можуть допомогти сформуванню комплексний погляд на майбутнє європейської території та стати важливим інструментом для досягнення територіальної згуртованості в різних галузях і регіонах.

³⁹ Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_164

⁴⁰ EUSALP EU Strategy for the Alpine Region. URL: <https://www.alpine-region.eu/7-countries-and48-regions>

Специфіку гірського регіону відображає діюча макрорегіональна Альпійська стратегія. Охоплений нею регіон складають території з протилежними демографічними, соціальними та економічними тенденціями та великим культурним та мовним розмаїттям. Ця різноманітність поєднується з відмінностями систем управління та традицій. Обидві загальні особливості Альпійського регіону та його різноманітність вимагають співпраці.

Альпійський регіон являє собою життєвий і робочий простір для мешканців та приваблює туристичне місце для мільйонів гостей щороку. При цьому регіон стикається зі значними проблемами:

- конкурентоспроможності та новаторства в умовах глобалізації;
- демографічних тенденцій, що характеризуються, зокрема, наслідками старіння населення та зовнішньою міграцією;
- збереження навколишнього середовища, біорізноманіття та умов життя його мешканців;
- енергетичних викликів, які полягають у необхідності забезпечення надійного, доступного та безпечного енергопостачання;
- транзитного географічного положення регіону.

Альпійська макрорегіональна стратегія покликана створити можливості для покращення транскордонного співробітництва альпійських держав, а також визначити спільні цілі та ефективніше їх реалізувати через транснаціональну співпрацю. Стратегія стосується 7 країн, з яких 5 країн-членів ЄС (Австрія, Франція, Німеччина, Італія та Словенія) і 2 країни, що не є членами ЄС (Ліхтенштейн і Швейцарія) та 48 регіонів⁴¹.

Управління стратегією здійснює Генеральна Асамблея у складі високопоставлених представників країн та регіонів, залучених до Стратегії, представників Європейської комісії та Альпійської конвенції (як спостерігач).

Виконавчу раду формують представники держав та регіонів, Європейської комісії, а також спостерігачі – Альпійська конвенція та Транснаціональна програма Альпійського простору. Вона здійснює нагляд за впровадженням Стратегії та реалізацією узгодженого Плану дій.

Впровадження Стратегії реалізується через Дійові групи та їх Лідерів (керівників). Функціонує 9 Дійових груп і кожна має місію та конкретні завдання, проекти. Головування у Стратегії здійснюють країни та регіони: у 2016 р. – Словенія, 2017 р. – Баварія.

Головним завданням для Альпійського регіону є збалансованість розвитку та захисту довкілля шляхом використання новаторських підходів, які цю територію, розташовану в центрі Європи, перетворюватимуть у комфортний життєвий простір для людей, сприятливе поле для економічної та соціальної діяльності на засадах сталого розвитку. Метою Стратегії розглядається підвищення привабливості та конкурентоспроможності Альпійського регіону, а також зменшення соціальних і територіальних диспропорцій для його розумного, сталого й всеохоплюючого зростання.

Стратегія ЄС для Альпійського регіону спрямована на забезпечення взаємовигідної взаємодії між основними гірськими регіонами та навколишніми

⁴¹ Там само.

низинами і міськими районами, гнучко враховуючи функціональні зв'язки між цими територіями.

Головне завдання очікується досягнути за допомогою 3 наступних сфер та пріоритетів тематичної політики:

- перша сфера тематичної політики: *економічний розвиток й інновації* (мета: справедливий доступ до робочих місць, досягнення високої конкурентоспроможності регіону);

- друга сфера: *мобільність та зв'язок* (мета: стабільна внутрішня та зовнішня доступність для всіх);

- третя сфера: *екологія та енергетика* (мета: більш активне включення екологічних вимог до усіх сфер життєдіяльності, а також поновлювані та надійні рішення в енергетиці на майбутнє).

Передбачено також запровадження спільної тематичної політики для покращення співпраці та координації дій в регіоні. Для цього виділено сферу спільної політики: *управління, включаючи інституційний потенціал* (мета: створення ефективної моделі макрорегіонального управління для регіону⁴²).

Схвалення ЄС макрорегіональної стратегії для Альпійського регіону слугувало ініціативі щодо розроблення Карпатської стратегії. У 2011 р. на конференції «Європа Карпат» в Криниці (Польща) з ініціативи польської сторони було підписано меморандум стосовно стратегії для Карпатського регіону. Рада Європи на той час не підтримала ініціативу щодо подання цього питання на розгляд Європейської комісії, вказавши на можливості розв'язання проблем у рамках діючої Дунайської стратегії⁴³. Однак польська сторона, шукаючи підтримки для Карпатської стратегії з боку країн регіону, а також інших країн-членів ЄС, продовжила роботу у напрямку реалізації своєї ініціативи. Україна за результатами робочої зустрічі щодо макрорегіональної Стратегії ЄС для Карпатського регіону, яка відбулася 31 березня 2017 р. у Варшаві за ініціативи Міністерства розвитку Польщі, долучилася до створення Макрорегіональної Стратегії ЄС для Карпатського регіону⁴⁴. Очікувано Карпатська стратегія могла б охопити території площею 190 тис. км. кв. (рис. 1.7) з населенням у 20 млн осіб (табл. 1.3).

Передбачається націлити Карпатську макрорегіональну стратегію на:

- вироблення операційної програми ЄС для Карпатського регіону (як у випадку з Дунайською та Альпійською стратегіями);

- залучення фінансових ресурсів Євросоюзу для портеб розвитку цього регіону;

- реалізацію важливих проектів, зокрема у сферах транспорту, енергетики, охорони довкілля;

- зміцнення територіальної співпраці, стимулювання економічного зростання та сталого розвитку регіону;

⁴² Mission Statement. URL : <https://www.alpine-region.eu/mission-statement>

⁴³ Strategia karpacka – szansa na nowa konsolidacje regionu. URL: <http://www.new.org.pl/959-strategia-karpacka-szansa-na-nowa-konsolidacje-regionu>

⁴⁴ Україна та країни ЄС розроблять спільну Стратегію розвитку Карпатського регіону.

- забезпечення сталого розвитку Карпат на основі багатого природного й культурного спадку;
- ефективне використання усіх можливих засобів;
- зміцнення й вдосконалення співпраці між країнами ЄС і сусідськими країнами з-поза ЄС⁴⁵.

Таблиця 1.3 – Порівняння Альпійського й Карпатського макрорегіонів*

Показники	Альпи	Карпати
Кількість країн макрорегіону	8 (5 країн-членів ЄС – Австрія, Італія, Німеччина, Словенія, Франція + Монако, а також Ліхтенштейн і Швейцарія)	7 (5 країн-членів ЄС – Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія, а також Сербія та Україна)
Територія	190,959 тис. кв. км.	190,0 тис. кв. км.
Чисельність населення	14 млн	20 млн

*Складено за⁴⁶.

У підготовленому варіанті проекту схеми макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону представлені напрями, за якими передбачається здійснювати спільну діяльність в її рамках. У співпраці з усіма країнами регіону буде вироблена остаточна структура стратегії.

Розробленим проектом визначено три основні пріоритетні сфери спільної діяльності, кінцевою метою яких є конкурентоспроможні, зелені та згуртовані Карпати. Найважливішими цілями визначено посилення економічного співробітництва, досягнення високої якості природного середовища й підвищення функціональної доступності Карпат. Важлива роль відводиться інституційній співпраці учасників стратегії. Пропонуються також відповідні цільові заходи.

Загалом, структура пропонованого проекту Макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону наступна:

Пріоритетна сфера I: конкурентні Карпати.

Ціль I. Посилення економічного співробітництва.

Захід 1.1. Розвиток чистого, зеленого виробництва.

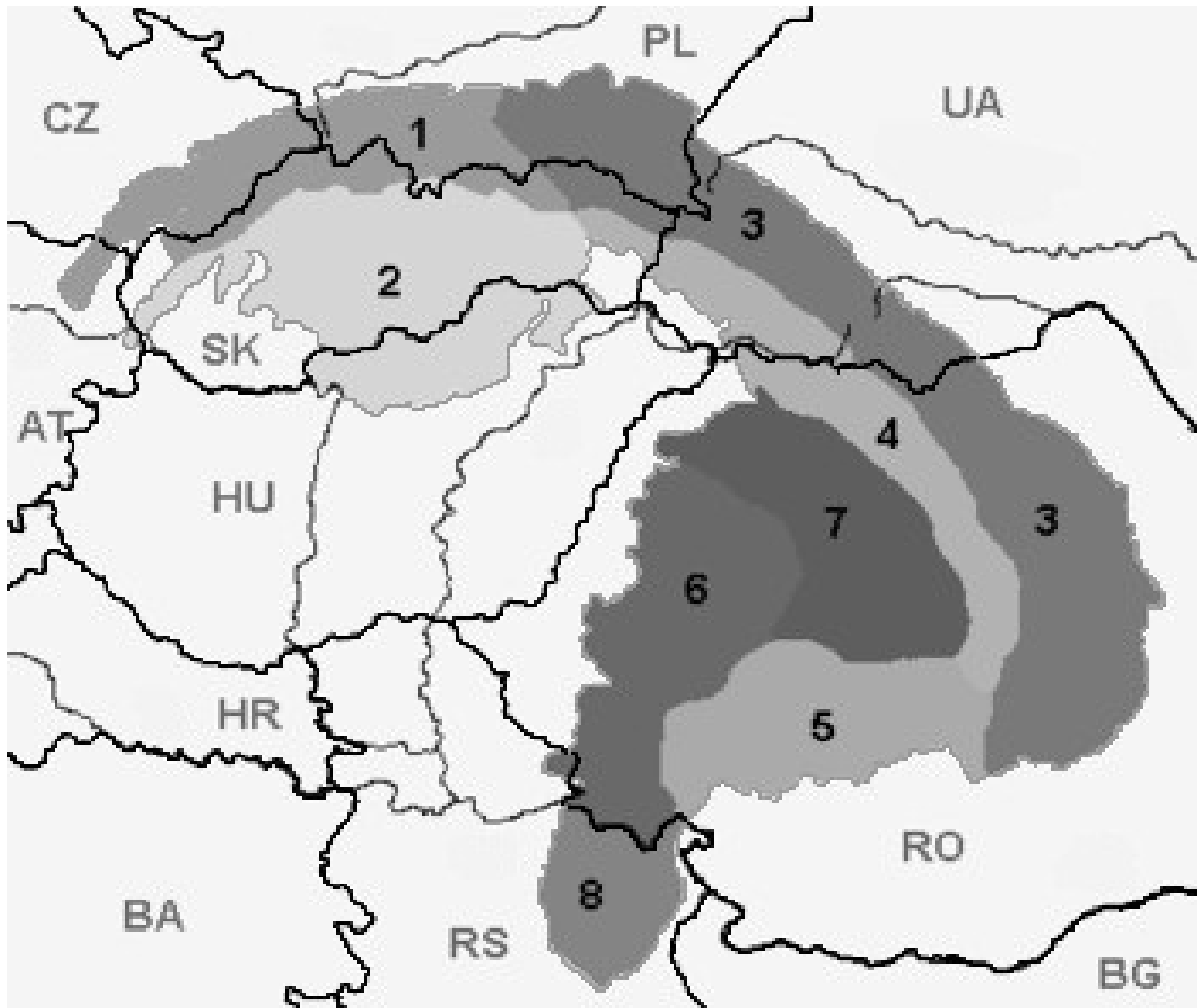
Захід 1.2. Сталий розвиток туризму.

Захід 1.3. Підвищення конкурентоспроможності агропродовольчого сектору.

Захід 1.4. Розвиток макрорегіональної інноваційної екосистеми.

⁴⁵ The draft outline for Macro-regional Strategy for the Carpathian Region. URL: https://www.mr.gov.pl/media/35774/Carpathian_strategy_EN_draft_22032017.pdf

⁴⁶ Dłaczego Region Karpat potrzebuje strategii makroregionalnej UE.



1. *Зовнішні Західні Карпати*
2. *Внутрішні Західні Карпати*
3. *Зовнішні Східні Карпати*
4. *Внутрішні Східні Карпати*
5. *Трансільванські Альпи (Південні Карпати)*
6. *Західні Румунські Карпати*
7. *Трансільванське плато*
8. *Сербські Карпати*

Рисунок 1.7 – Територія Карпатського макрорегіону

Пріоритетна сфера II: зелені Карпати.

Ціль II. Висока якість природного середовища.

Захід 2.1 Захист та раціональне управління природними ресурсами.

Захід 2.2. Диверсифікація джерел енергії.

Захід 2.3. Управління екологічними ризиками та природними загрозами.

Пріоритетна сфера III: згуртовані Карпати.

Ціль III. Підвищення функціональної доступності Карпат.

Захід 3.1. Поліпшення транспортної доступності Карпатських гір.

Захід 3.2. Збільшення цифрової доступності.

Захід 3.3. Розробка системи електронних послуг.

Пріоритетна сфера горизонтальної співпраці:

Інституційна співпраця.

Просторове планування.

Транскордонне співробітництво.

Текст проекту макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону було розміщено на сайті Міністерства розвитку Польщі.

Бажаючи успіхів у просуванні питання схвалення проекту макрорегіональної стратегії для Карпатського регіону, усе ж варто брати до уваги низку застережень щодо можливого реагування Європейської комісії (ЄК) з приводу Карпатської стратегії. При цьому слід зазначити, що шанси на погодження макрорегіональної стратегії для Карпат неоднозначні, оскільки комісія вважає:

- стратегія маломасштабна, охоплює тільки 5 країн-членів ЄС, кількість проблем теж незначна;

- країни регіону не ідентифікували конкретних проблем, на розв'язанні яких хотіли б концентрувати співпрацю;

- на думку ЄК, країни регіону не використовують можливості Карпатської конвенції;

- географічно регіон частково покривається простором Дунайської стратегії, а у природоохоронному аспекті достатньо охоплений завданнями Карпатської конвенції;

- слабкою є промоція Карпат як частини Європейського Союзу, яка відповідає визначенню як макрорегіону; також ЄК не отримує жодного орієнтиру від Ради Європи стосовно Карпатської стратегії⁴⁷.

Такі перестороги варто враховувати, й поряд з просуванням Карпатської стратегії доцільно опрацьовувати варіант реалізації її ключових завдань у рамках макрорегіональної стратегії ЄС для Дунайського регіону, серед учасників якої є Україна та три її регіони: Закарпатська, Івано-Франківська й Чернівецька області.

Реалізація Карпатської чи Дунайської стратегії у будь-якому випадку вимагатиме розроблення відповідних планів дій, узгоджених із завданнями стратегій державних і регіональних цільових програм тощо. У цьому контексті слід вітати ініціативу Львівської облдержадміністрації та обласної ради з розроблення проекту цільової Програми розвитку гірських територій Львівської області (розпорядження Голови ЛОДА від 17.03.2017 р. № 204/0/5-17). В результаті, із застосуванням методологічних положень, запропонованих фахівцями ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» – формулювання мети, етапів, варіантів реалізації та способів фінансування, завдань, очікуваних результатів реалізації – було розроблено Стратегію розвитку гірських територій Львівської області на 2018-2022 роки (затверджена рішенням Львівської обласної ради від 05.12.2017 р. № 565)⁴⁸.

⁴⁷ Dłaczego Region Karpat potrzebuje strategii makroregionalnej UE.

⁴⁸ Про затвердження Стратегії розвитку гірських територій Львівської області на 2018-2022 роки.
URL: http://www.oblrada.lviv.ua//document.php?doc_id/1401

Такі стратегічні й програмні документи необхідні й для інших областей Карпатського регіону України – Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької.

Інструменти зменшення територіальних диспропорцій стимулювання економічної діяльності. Враховуючи умови України, становище, яке склалося у її гірських регіонах (безробіття, пов'язані з ним соціальні негаразди, які спричинюють загрози депопуляції гір та втрати унікальної етнокультурної спадщини горян), найважливішим завданням на даний час слід вважати вирішення питань зайнятості місцевого населення через стимулювання інвестицій, а також сприяння вирівнюванню фінансово-бюджетних можливостей забезпечення умов життєдіяльності місцевого населення й територіальних громад.

Преференційні механізми й інструменти економічного розвитку гірських територій є важливою складовою європейської політики щодо гір. На перших етапах її реалізації вони націлювалися, насамперед, на підтримку сільського господарства, а пізніше переросли у мультисекторальний підхід з концентрацією зусиль на розвитку секторів економіки, функціонування яких відповідає основним засадам сталого розвитку гірських місцевостей. Ставиться також завдання при цьому орієнтуватися на ефективніше використання наявних у регіонах ресурсів і можливостей.

Україні варто застосовувати кращі європейські практики підтримки розвитку гірських територій. Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує відповідний досвід Швеції, де режим спеціальної регіональної підтримки запроваджений для гірських територій у 1965 р. Він включає загальну підтримку їх економіки (компенсація за не вигідне географічне розташування у формі транспортної субсидії – 25-40% від витрат на транспортування сировини, матеріалів, товарів; зменшення на 10% нарахувань на фонди заробітної плати підприємств малого та середнього бізнесу), а також цільову підтримку окремих підприємств (дольова участь держави в інвестиційних проектах, у т.ч. для створення робочих місць у певних галузях, яка може становити до 50% загальної вартості проекту).

Зазначимо, що цільова підтримка гірських регіонів у Швеції доповнюється загальними механізмами територіального вирівнювання, які включають вирівнювання доходів (муніципалітети з доходами понад 115% від середнього показника сплачують збір вирівнювання, а муніципалітети з низькими доходами отримують відповідні дотації вирівнювання) та витрат (перерозподіл коштів від органів місцевого самоврядування з низькими витратами на обов'язкові послуги в користь високовитратних)⁴⁹.

Результатами загальної політики вирівнювання користуються також гірські регіони країн-членів ЄС, які у переважній більшості випадків відносяться до відстаючих, на які розповсюджуються механізми поточної фінансової підтримки.

⁴⁹ Федюк В., Биченко А. Регіональний розвиток у Швеції та Україні; Федюк В. Регіональний розвиток та підтримка гірських територій: шведський досвід для України.

Гірські проблемні території з допомогою фондів ЄС можуть реалізовувати програми, спрямовані на розвиток регіонів в цілому, а також на вирішення структурних проблем промислових, сільських, міських, залежних від рибальства територій, які відповідають визначеним ЄС критеріям і показникам. Зокрема:

- промислові території: рівень безробіття вищий середнього по ЄС, вищий рівень безробіття у промисловому секторі, зменшення зайнятості у промисловості;

- сільські: стосовно регіонів рівня NUTS 3, де щільність населення менше 50 жителів на кв. км., або: рівень зайнятості в сільському господарстві дорівнює чи вищий, ніж подвоєний середній рівень по ЄС; рівень безробіття вищий середнього по ЄС чи спостерігається зменшення кількості населення;

- міські: довгостроковий рівень безробіття вищий від середнього по ЄС, високий рівень бідності, гострі проблеми довкілля, високий рівень злочинності⁵⁰.

Для програмного періоду 2014-2020 років у ЄС введено жорсткіші правила фінансування соціально-економічного розвитку. Передбачена концентрація зусиль на обмеженому переліку цілей в рамках діючої стратегії «Європа-2020», встановлено залежність між наданням коштів з фондів ЄС та виконанням країнами зобов'язань щодо скорочення бюджетного дефіциту й державного боргу. При цьому збережено лише 2 цілі регіональної політики: інвестиції в зростання зайнятості та європейське територіальне співробітництво.

З 2014 р. виділяється не 2, а 3 групи регіонів для розподілу асигнувань із структурних фондів ЄС. Найбільший обсяг фінансування за напрямом «Інвестиції для зростання та зайнятості» призначений для *найменш розвинених регіонів* (ВВП на одиницю населення нижче 75 % від середнього по ЄС). Таких регіонів (рівень NUTS 2) 71 з населенням 128 млн осіб. Для них передбачені річні асигнування у розмірі понад 200 євро на мешканця. Регіонів *перехідного типу* (ВВП на одиницю населення 75-90 % від середнього) виділено 51 з населенням 68 млн осіб і їм передбачено асигнування у розмірі близько 75 євро на мешканця. До більш розвинених регіонів віднесено 151 територію з населенням 307 млн осіб. Асигнування для них не перевищать 25 євро на жителя⁵¹.

Для України важливо використати досвід європейських країн із застосування стратегії та механізмів, спрямованих на компенсацію впливу негативних умов гірських місцевостей через субсидювання виробництва, інвестиційну допомогу, надання компенсацій виробникам, фінансове вирівнювання.

На сьогодні гірська політика в Україні націлена не на стимулювання економічного розвитку гірських територій та створення робочих місць, а на пільги мешканцям гірських населених пунктів (Постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах» (від

⁵⁰ Малаховський Ю. В. Досвід США, Канади та країн ЄС в управлінні економічним розвитком депресивних територій.

⁵¹ Поліщук Л. С. Регіональні асиметрії в ЄС та нові інструменти політики вирівнювання.

11 серпня 1995 р. № 648), що дестимулює інвесторів. Шляхом для розв'язання такого завдання слід розглядати запровадження на гірських територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності, з допомогою якого стимулюватиметься залучення інвестицій у пріоритетні види економічної діяльності.

Ми пропонуємо запровадити механізм стимулювання інвестиційної діяльності на гірських територіях, суть якого відображена у підготовленому фахівцями Інституту законопроекті «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України» (zareєстрований Верховною Радою України, № 4102 від 18.02.2016 р.). Доопрацьований нами з урахуванням зауважень та пропозицій до законопроекту, поданих комітетами Верховної Ради України та експертами, проект закону направлений до Верховної Ради України. Він націлений на стимулювання розвитку виробництв, сумісних з екологічними особливостями гірських територій і традиціями місцевого господарювання.

Поряд з цим, необхідно змінювати діючу в Україні систему бюджетного вирівнювання. При існуючих підходах вона не забезпечує вирівнювання якості й доступності основних публічних послуг мешканцям низькодохідних у бюджетному аспекті територіальних громад гірських місцевостей.

Як висновок до матеріалів розділу I зазначимо наступне:

- Європейський досвід засвідчує необхідність розроблення й реалізації політики розвитку гірських територій в Україні, в основі якої вбачається їх економічна підтримка, підвищення конкурентоспроможності, запобігання депопуляції, збереження екологічної функції та етнокультурної спадщини гір.

- Напрями підтримки гірських територій можуть включати: *адміністративну політику*, яка забезпечуватиме спеціальний статус адміністративно-територіальних одиниць й населених пунктів у гірських місцевостях з особливими підходами до фінансового вирівнювання, інвестиційної діяльності тощо; *територіальне планування* й формування адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням гірської специфіки; *фінансово-бюджетне вирівнювання*, яке б надавало економічно проблемним територіям у гірських регіонах можливість для забезпечення умов життєдіяльності місцевого населення на рівні не гіршому, ніж в середньому по країні; *цільові програми сприяння* розвитку сфер та видів діяльності, які мають особливе значення для гірських районів; *реалізацію інфраструктурних програм*, що сприятимуть згладжуванню проблем транспортно-комунікативної доступності у гірських місцевостях. Зазначені напрями мають знайти інституційне втілення й підтримуватися на усіх управлінських рівнях.

- Реалізація напрямів підтримки гірських територій буде ефективнішою при використанні адаптованих до умов України практик, апробованих країнами Європи. Серед них: покращення транспортної, соціальної, комунальної інфраструктури гірських регіонів; розроблення концепцій і програм розвитку гірських територій та державна підтримка реалізації передбачених ними проектів; створення фондів підтримки гірських територій; надання дотацій сільськогосподарським виробникам у гірських місцевостях та сприяння їх

кооперації; підтримка розвитку сфери туризму, курортів, народних промислів і ремесел; сприяння створенню в гірських місцевостях робочих місць у видах економічної діяльності, які не чинять екодеструктивного впливу, орієнтуючись на сферу малого й середнього бізнесу; врахування у механізмах фінансового вирівнювання специфіки гірських територій тощо.

- Сприяти розвитку гірських територій України може активізація можливостей використання програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства «Польща-Білорусь-Україна», «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна» та «Румунія-Україна», які охоплюють територію гірського Карпатського регіону України.

- Важливими для України є участь у підготовці макрорегіональної стратегії ЄС для Карпатського регіону та просування спільних проектів з країнами та регіонами, які є учасниками діючої Дунайської стратегії.

2. ОСОБЛИВОСТІ СЕКТОРАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ТА УКРАЇНІ

2.1. Демографічна ситуація та соціальна сфера

Демографічна ситуація. Демографічна ситуація в гірських районах значною мірою визначається економічними чинниками, під впливом яких формуються кількісні і якісні показники відтворення населення, соціально-трудова потенціал, професійно-кваліфікаційна структура зайнятих, що в сукупності створюють умови життєдіяльності людей. Відсутність роботи за місцем проживання є головною причиною трудової міграції за межі гірських районів, як набула загрозливих масштабів.

Проведений аналіз демографічної ситуації в гірських районах Карпатського регіону з одного боку свідчить про те, що демографічний стан в гірських поселеннях кращий, ніж в інших районах відповідних областей. Однак поряд з цим стійкою є тенденція до скорочення природного приросту населення, що створює підґрунтя для поглиблення процесів депопуляції. При цьому варто зосереджувати увагу не стільки на коефіцієнті природного приросту, як на абсолютну чисельність народжених. Станом на 01.01.2018 р. чисельність населення у 24 гірських та передгірських районах та 8 містах обласного значення (рис. 2.1) становила 2,11 млн осіб⁵². Це на 0,3% більше, ніж у 2011 р., однак в останні роки стійкою є тенденція до зменшення чисельності населення: на 1,62 тис. осіб у 2016 р. та на 3,72 тис. осіб у 2017 р.

За 2011-2018 рр. з-поміж розглянутих районів та міст найпомітніший приріст чисельності населення властивий сільським територіям, підпорядкованим Яремчанській міськраді, сусіднім з півдня Рахівському та Верховинському районам, Путильському, Сторожинецькому, Перечинському районам та Мукачеву (рис. 2.1). Незначним було збільшення чисельності населення Іршавського, Тячівського та Надвірнянського районів.

Як зазначалося вище, скорочення приросту населення властиве все більшій кількості гірських районів. У 2017 році лише у 7 гірських районах (Рахівський, Тячівський, Іршавський, Верховинський, Вижницький, Путильський та Сторожинецький) та на території, підпорядкованій Яремчанській міськраді, був додатній природний приріст населення^{53, 54, 55, 56}.

Найшвидші темпи скорочення чисельності населення за останні 7 років демонструють Трускавець, Борислав та Коломийський район (-2,7 – -3,2%). З-

⁵² Чисельність наявного населення України на 1 січня 2018 року [стат. збірник]. Державна служба статистики України, 2018. – 83 с.

⁵³ Державна служба статистики у Закарпатській області. Офіційний сайт. Режим доступу: www.uz.ukrstat.gov.ua.

⁵⁴ Державна служба статистики в Івано Франківській області. Офіційний сайт. Режим доступу: www.ifstat.gov.ua.

⁵⁵ Державна служба статистики у Львівській області. Офіційний сайт. Режим доступу: www.lv.ukrstat.gov.ua.

⁵⁶ Державна служба статистики у Чернівецькій області. Офіційний сайт. Режим доступу: www.cv.ukrstat.gov.ua.

поміж власне гірських районів стійкими темпами скорочується населення Міжгірського, Турківського та Рожнятівського районів (-1,0 – -1,6%).

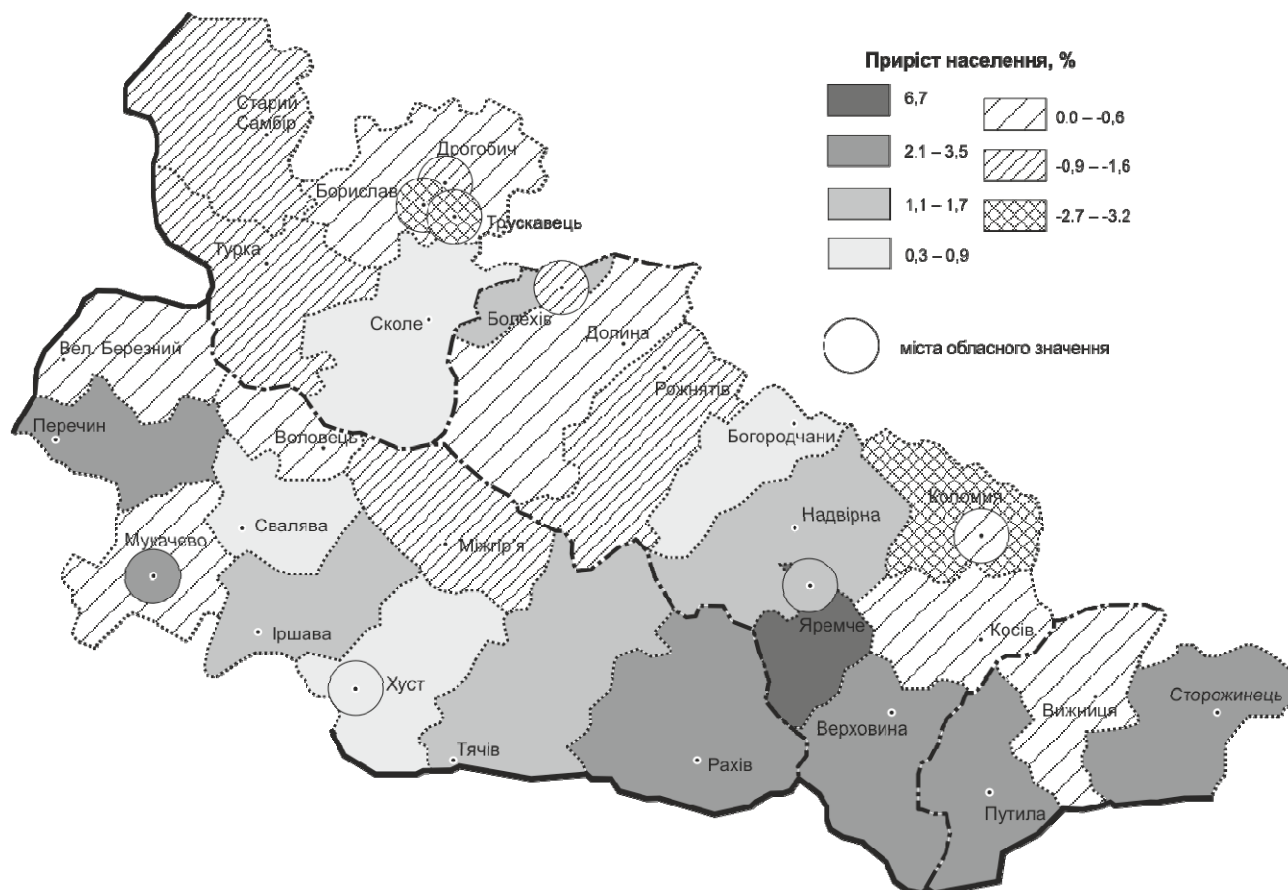


Рисунок 2.1 – Зміна чисельності населення у гірських районах Українських Карпат (2011-2018 р.)

Насправді ситуація є ще гіршою. По-перше, має місце масова трудова міграція, яка з сезонної часто переростає у стаціонарну, що не обліковується статистикою і її обсяги можна визначити тільки за допомогою непрямих методів. По-друге, за оцінками експертів, від 2 до 7 відсотків від наявного населення гірських районів є фіктивними, тобто лише прописані для отримання пільг, але фактично там не проживають.

Згідно з дослідженням компанії GfK Ukraine, проведеним у квітні-червні 2017 року на замовлення Міжнародної організації міграції, чисельність трудових мігрантів в областях Карпатського регіону України склала 198 тис. осіб (3,3% усього населення)⁵⁷. Однак враховуючи те, що загальна вибірка цього дослідження є репрезентативною лише для населення всієї України (підконтрольних уряду територій), а отримані дані по областях переважають пропорційно до кількості населення в кожній області, можна припустити, що для областей Карпатського регіону, населенню якого властивий дуже високий рівень міграційної активності, отримана цифра є суттєво заниженою.

⁵⁷ Дослідження з питань міграції та торгівлі людьми в Україні, 2017. URL: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/migration_and_human_trafficking_in_ukraine_2017_ukr.pdf

Про можливий обсяг міграції з гірських районів можна робити висновок, виходячи з числа незайнятого населення. Зокрема, проведене науковцями нашого Інституту дослідження⁵⁸ виявило значні обсяги економічно активного населення на незареєстрованому ринку праці. Опрацьовуючи дані Головного управління Державної фіскальної служби України у Львівській області, обчислено обсяги неформальної зайнятості та незареєстрованого безробіття (населення віком 15-70 рр.), які у Турківському районі становили 12 389 осіб (36,1% населення у віці 15-70 рр.) з яких 7 399 (21,6%) – були зайняті в особистих селянських господарствах. При цьому офіційно зайнятими в районі було 6 213 осіб (20,2%), а рівень офіційного безробіття – 2,1%. Схожа ситуація і у Сколівському районі. 12 862 осіб (38,3%) у віці 15-70 років були зайняті або неформально, або були необлікованими безробітними. З них в особистих селянських господарствах було зайнято 6 556 осіб (19,5%). Офіційно зайнятими в районі облікувалося 7 796 осіб (23,2%), а рівень офіційного безробіття становив 1,5%.

Загалом у чотирьох гірських та передгірських районах Львівської області (включно з містами Борислав, Дрогобич та Трускавець) чисельність осіб працездатного віку, які не були зайняті офіційною трудовою діяльністю та не обліковувались як безробітні, станом на січень 2017 року становила 104,5 тис. осіб (28,4% усього населення працездатного віку цих районів та міст), з них 71,1 тис. – мешканці 4 адміністративних районів. З цього числа 37,3 тис. осіб зайняті в особистому селянському господарстві, а це означає, що решта 33,8 тис. або працюють неофіційно, або не працюють узагалі, або є трудовими мігрантами.

Стійкою є тенденція старіння населення гірських районів Українських Карпат. Із загального числа проживаючих у гірській місцевості 21,6% є пенсіонерами, 22,5% – молодь. Найвищий рівень старіння зафіксовано у сільських жінок (понад 32%). Гірські райони характеризуються загалом вищою часткою населення у післяпрацездатному віці. Поряд з цим завдяки відносно високому рівню народжуваності вищою відносно середньообласних значень є й частка дітей (до прикладу, 21,4-23,6% населення гірських районів Буковини – діти у віці до 14 років). Поєднання цих двох показників вказують на високий рівень демографічного навантаження (кількість населення у непрацездатному віці у розрахунку на чисельність населення працездатного віку). Так, у Турківському районі цей показник складає 925, у Дрогобицькому – 927 (при середньому у Львівській області 731). Враховуючи те, що велика частка працездатного населення гірських районів є трудовими мігрантами, можна зробити висновок про суттєву загрозу депопуляції більшості гірських районів Карпат. Адже трудова міграція все частіше набуває форми стаціонарної, тобто еміграції, а оскільки мігрантами є здебільшого особи репродуктивного віку, то в найближчому майбутньому слід очікувати падіння народжуваності та, відповідно, посилення темпів природного скорочення населення.

⁵⁸ Економічна активність населення Львівської області: формальна та неформальна зайнятість / Садова У.Я., Гринькевич О.С., Матковський С.О., Теслюк Р.Т., Левицька О.О., Махонюк О.В. // за заг. ред. д.е.н., проф. Садової У.Я. – Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України. – 2017. – 48 с.

За прогнозними розрахунками⁵⁹ чисельність постійного населення на цих гірських територіях у 2020 році зменшиться і буде становити 1 247,4 тис. осіб, що майже на 90 тис. (або на 6,7%) менше, ніж у 2013 році, а у 2030 році зменшиться ще майже на 140 тис. (або на 11,2%) і становитиме 1 107,1 тис. осіб. Загальне скорочення чисельності населення до 2030 року прогнозується на рівні 229,7 тис. осіб, або на 17,2%. Це відбудеться в основному за рахунок скорочення чисельності проживаючих у сільській місцевості. За існуючих тенденцій до 2030 року чисельність сільського населення гірських територій зменшиться приблизно на 322,0 тис. осіб, або на 31,6%. За результатами прогнозування у 2030 р. порівняно з 2000 р. частка дітей у загальній кількості населення гірських територій Карпатського регіону зменшиться майже на 20%, майже не зміниться частка населення в економічно активному віці та майже на чверть зросте частка населення у віці, старшому за економічно активний.

Соціальна сфера. Специфіка гірських територій ускладнює забезпечення основних соціальних потреб населення та вимагає додаткових затрат на спорудження й утримання об'єктів соціальної інфраструктури. Не випадково найбільшими у 2016 р. в Україні були річні витрати на одного учня в областях Карпатського регіону – Івано-Франківській (15 100 грн на рік) і Закарпатській (12 100 грн)⁶⁰. Безпосередньо у територіальних громадах гірських районів вони сягали 20 тис. грн при середньому розмірі освітньої субвенції на одного учня 9 300 грн⁶¹. Значно вищими середніх є і витрати на охорону здоров'я у гірських районах. Разом з тим, без досягнення паритетних показників якості соціальних послуг у гірських і негірських населених пунктах важко уникнути депопуляції гірських територій. Тому їх розвиток у європейських країнах вбачається також через відповідну соціальну політику, створення соціальної інфраструктури високого рівня.

Реалізація соціальної політики, спрямованої на вирівнювання умов життя в гірських місцевостях, є однією з двох найважливіших складових (поряд з оновленням та формуванням перспективних галузей економіки) державної підтримки соціально-економічного розвитку гірських територій у країнах ЄС⁶². Для України це завдання є складним, оскільки фізичний стан об'єктів соціальної сфери, насамперед освіти, культури, охорони здоров'я, потребує оновлення. Низькими є також показники їх енергоефективності, технічної оснащеності. Виникають усе гостріші проблеми кадрового забезпечення соціальної сфери у гірських населених пунктах.

⁵⁹ Пітюлич М.М. Прогнозна оцінка демографічного розвитку в Закарпатській області / М.М. Пітюлич, І.Є. Бараняк // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія “Економіка”. – 2013. - № 40. – С. 171-176.

⁶⁰ Сторонянська І.З., Беновська Л.Я. Бюджетне забезпечення сфери освіти в територіальних громадах Карпатського регіону: виклики сучасних реформ // Фінанси України. - №7. – 2017. – С. 12.

⁶¹ Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. редактор В.С. Кравців. – Львів, 2017. – С. 88.

⁶² Криштанович С.В. Основні напрямки гірської політики країн ЄС: досвід для України // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 4. – с. 480.

Проблеми та завдання розвитку соціальної інфраструктури у гірських районах Українських Карпат слід невідкладно вирішувати. При цьому необхідно враховувати специфіку розміщення освітніх, медичних та інших соціальних об'єктів у гірських місцевостях, де щільність населення низька, а багато населених пунктів мають погіршену транспортну доступність.

Враховувати слід і етнокультурну специфіку Українських Карпат, де зберегли й примножують свою культурно-побутову ідентичність етнографічні групи українців – гуцули, бойки, частково лемки, яких результати Другої світової війни розсіяли зі споконвічних теренів проживання у Карпатах. Їх намагання зберегти неповторну культурну спадщину мають загальнонаціональне значення й потребують підтримки.

2.2. Сільськогосподарський сектор

У країнах ЄС гірські території (регіони) визначені як самостійна складова загальноєвропейської програми просторового (територіального) розвитку⁶³. Природні умови гір сприймаються при цьому не лише як перешкоди, а й можливості для їх розвитку. Просторовий менеджмент значну увагу приділяє розвитку гірських регіонів, зважаючи на їх важливість для екологічного, економічного, соціального, культурного та сільськогосподарського секторів, орієнтуючись на:

- збереження екосистем та ефективне використання природних ресурсів;
- підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського та лісогосподарського секторів;
- диверсифікацію господарської діяльності;
- створення умов для економічного та соціального відродження сільських регіонів.

Переважна частина гірських територій має сільськогосподарську орієнтацію і відзначається наявністю складних проблем розвитку. В окремих країнах ці проблеми вирішуються шляхом проведення активної аграрної політики, причому має місце комплексний підхід щодо розвитку сільської місцевості і гірських регіонів. Зокрема, це простежується в країнах, де гірські регіони та гірські ландшафти домінують.

В решті країн проблеми долаються в рамках реалізації регіональної гірської політики (РГП). Можна стверджувати, що сучасна європейська гірська політика – це політика, що визначає та орієнтується на можливості для майбутнього, мобілізуючи й стимулюючи недостатньо використаний потенціал, і передусім у сільському господарстві. Аграрна політика у гірських регіонах країн Європи забезпечує високі результати у виробництві, соціально-економічних процесах у сільській місцевості, активізації сільського підприємництва, опираючись на чітко виражений підхід щодо визначальної ролі сільського господарства у їхньому розвитку та активно використовуючи інструменти сприяння та підтримки у рамках проведення Спільної аграрної

⁶³ Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту (2000). URL: <http://www.coe.int/t/dgap/-localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Ukrainian.pdf>

політики (САП, Common Agricultural Policy). Поряд з цим сільське господарство позиціонується як необхідна умова збереження ландшафтів гірських регіонів. В окремих країнах саме аграрна політика забезпечує домінуючий вплив на розвиток цих територій (Угорщина, Словаччина, Швейцарія).

Орієнтуючись на створення сприятливих умов для розвитку гірського сільського господарства, у країнах ЄС користуються чималим набором інструментів (стимулів) для сільськогосподарської діяльності, які ґрунтуються на принципах:

- цільовий характер надання (фінансові ресурси спрямовуються виключно на визначені цілі);
- відповідність пріоритетним цілям політики просторового розвитку цих територій; орієнтація на розвиток (спрямованість на технологічну і технічну модернізацію, збільшення доданої вартості продукції тощо);
- співфінансування (стимули покривають лише частину інвестиційних витрат, понесених суб'єктом господарювання);
- відсутність негативних наслідків для конкуренції (доступність для всіх суб'єктів господарювання за умови виконання чітко встановлених критеріїв).

Впродовж значного періоду часу напрацьовувалося законодавство країн Європи щодо забезпечення ефективного розвитку так званих LFA- територій (англ. – Less Favoured Areas - несприятливі для ведення сільського господарства місцевості), до яких належать гірські регіони. На сьогодні для них встановлені заходи підтримки, які, по-перше, сприяють забезпеченню належних умов проживання сільського жителя; по-друге, модернізації та диверсифікації сільськогосподарського виробництва; по-третє, мотивують збереження природного простору та ландшафту. Вони пов'язані передусім з прямими виплатами (платежами) сільськогосподарським виробникам, або ж з реалізацією спільних інвестиційних проектів, що охоплюють сільський розвиток в цілому.

У 2007-2013 рр. система підтримки сільського розвитку в ЄС включала три пріоритетні осі дій (конкурентоспроможність; природне середовище та управління земельними ресурсами; багатофункціональне село та якість життя), кожна з яких забезпечувалася чітко визначеним переліком прийнятних уніфікованих інструментів підтримки. Скажімо, вісь пріоритетів «Конкурентоспроможність сільського господарства» включала 4 групи інструментів: а) поширення знань та покращення людських ресурсів; б) підтримка інновацій; в) покращення якості продукції; г) перехідні ресурси для нових членів ЄС (Польща, Естонія, Чеська республіка та інші)⁶⁴.

Посиленню конкурентоспроможності сільського господарства насамперед сприяють значні інвестиції у цей сектор. В Австрії протягом 2007-2013 рр. витрати в рамках САП ЄС становили понад 9,3 млрд євро. Фінансувалися такі заходи:

⁶⁴ Губені Ю. Е. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики / Ю.Е. Губені // Економіка України. – 2007. – № 4. – С. 62-70.

- підтримка доходів австрійських фермерів – 0,3% від загальних інвестицій, отриманих в рамках допомоги САП;
- реагування на труднощі ринку – 0,08 % (фінансувалися заходи, що сприяли розширенню експортних ринків; 7 млн євро були виділені молочному сектору та свинарству);
- додавання вартості за допомогою схем якості (фінансуються заходи, які дозволяють сільгоспвиробникам підвищити якість продукції, якісно розвиватись, зберегти різноманітність продукції у своїй місцевості);
- сприяння зростанню та диференціації господарської діяльності у сільських регіонах – 43 % (впродовж 2007-2013 рр. інвестовано понад 4 млрд євро на заходи щодо:
 - підтримки сільськогосподарського виробництва сільських територій Австрії, зберігаючи його різноманітність та конкурентоспроможність;
 - становлення 8 800 господарств молодих фермерів, які можуть скористатися 25 % допомоги впродовж перших п'яти років;
 - модернізації 29 000 агрохолдингів (2,2 млрд євро) – 23,7 %;
 - удосконалення базових послуг та оновлення сіл (141 млн євро) – 1,5 %;
 - підтримки органічного виробництва;
 - підтримки впровадження заходів агроекологічного захисту.

Слід зазначити, що дотації є диференційованими залежно від показника фінансової потужності тієї чи іншої території (того чи іншого господарського суб'єкта). 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 враховується тип сільськогосподарських угідь, тип господарства та інші особливості ведення господарства об'єктивного характеру⁶⁵.

В Австрії значна увага приділяється органічному сільськогосподарському виробництву. Зростає кількість фермерів, що орієнтуються у своїй діяльності на виконання правила «Greening» («Озеленення»), яке передбачає екологічно безпечне ведення сільського господарства шляхом розширення асортименту сільськогосподарських культур, підтримування (розширення площ) постійних пасовищ, збереження 5 % територій, що є екологічно значимими. Значна увага акцентується на заходах, що забезпечують збереження альпійських екосистем.

У Німеччині в регіонах з гірськими масивами середньої висоти теж достатньо активно реалізуються програми сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій за рахунок коштів європейського фонду розвитку сільських територій. Сталий розвиток сільського господарства тут асоціюється передусім з гірським тваринництвом і виробництвом біопродуктів.

У Швейцарії має місце комплексний підхід до розвитку сільської місцевості і гірських регіонів. Ці території розглядаються як такі, що

⁶⁵ Інструменти європейської політики розвитку гірських населених пунктів / Г. В. Карп

характеризуються неоднорідністю та особливим природним потенціалом, здатні розвиватися у тісному партнерстві з агломераціями⁶⁶. Значний внесок привносять ці регіони у забезпечення екологічно безпечного та якісного розвитку природних та рекреаційних зон; наголошується на широких можливостях щодо розширення робочих місць у цій місцевості, позитивних тенденціях у житловій сфері.

Швейцарська робоча спілка з питань гірських регіонів забезпечує сприяння гірським регіонам через галузеві політики, які характеризуються суттєво більшим впливом на територіальний розвиток, ніж регіональна політика у вузькому сенсі. Скажімо, для виконання завдань аграрної політики у федеральному бюджеті Швейцарії передбачено близько 3,6 млрд франків на рік, натомість для реалізації завдань регіональної політики надаються лише близько 70 млн франків на рік. Закон «Про сільське господарство» встановлює рамкові умови для виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції таким чином, щоб сільське господарство було збалансованим та економічно ефективним.

Відповідно до нової європейської стратегії («Стратегія 2020: стратегія розумного, сталого і всеосяжного зростання»⁶⁷) коригувались цілі (табл. 2.1), пріоритети, засади Спільної аграрної політики. У цій реформі ключовими на 2014-2020 рр. визначено^{68, 69, 70}:

засади:

- цільовий розподіл грошових субсидій для забезпечення дохідності сільськогосподарського виробництва, орієнтованої на стимулювання економічного зростання;
- ширше застосування ефективних інструментів кризового менеджменту;
- екологізація виробництва;
- додаткове інвестування у наукові дослідження та інноваційні розробки;
- створення і зміцнення конкурентоспроможного і збалансованого ринкового ланцюга забезпечення продовольством від виробника до споживача;
- стимулювання заходів щодо захисту навколишнього середовища у сільському господарстві;
- особливе врахування структурно слабких регіонів;
- проста й ефективна Спільна аграрна політика.

⁶⁶ Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (Stand am erste Mai 2017). URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983407/index.html>

⁶⁷ Стратегія «Європа 2020» Europe 2020. A strategy for smart sustainable and inclusive growth: [Electronic resource] // European Commission. – 2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=-CELEX:52010DC2020>

⁶⁸ European Commission. 2011. «Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)», COM (2011) 627 final/2. Brussels. 143 p.

⁶⁹ Попова О. Л. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014-2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України / О. Л. Попова // Економіка АПК, 2013, № 2. – С. 89-96.

⁷⁰ Шерстюк С. В. Спільна аграрна політика ЄС на 2014-2020 роки: орієнтири для України. URL: http://www.pap.in.ua/5_2014/56.pdf/

Таблиця 2.1 – Нова диспозиція у Спільній аграрній політиці ЄС (2014-2020 рр.)

Окупність виробництва продовольства	Стале використання природних ресурсів і пом'якшення наслідків зміни клімату	Сталий територіальний розвиток
<ul style="list-style-type: none"> ▪ підтримка доходів сільгоспвиробників; ▪ посилення конкурентоспроможності сільського господарства; ▪ компенсація за труднощі ведення виробництва на LFA-територіях. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ законодавча гарантія сталого сільськогосподарського виробництва; ▪ підтримка органічного виробництва. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ підтримка зайнятості місцевого населення, збереження соціальної інфраструктури на селі; ▪ підвищення ефективності сільської економіки; ▪ врахування структурної різноманітності сільськогосподарських систем.

Джерело⁷¹.

фінансові інструменти:

- а) щодо прямих платежів:
- більш справедливий розподіл між державами-членами ЄС, окремими регіонами і фермерами:
 - країна-член не отримує менше 75 % середнього обсягу допомоги у рамках ЄС;
 - допомога на 1 га не може бути менше 60 % середнього обсягу допомоги, виділеної у 2019 р. в одному адміністративному чи агрономічному районі;
 - максимально можливий обсяг виплат на сільгосппідприємство в рік - 300 тис. євро;
 - визначення розміру субсидій в залежності від кількості наданих підприємством робочих місць;
 - введення правила «активний фермер», що передбачає виконання вимог щодо обробітку земель та отримання доходу від сільськогосподарського виробництва;
 - одноразова виплата молодим фермерам (до 40 років) у розмірі, що на 25 % перевищує середній погектарний рівень, впродовж перших п'яти років;
 - збільшення платежів, пов'язаних з виробництвом певних сільськогосподарських продуктів на LFA- територіях;
 - фінансування заходів, що стимулюють споживання окремих продуктів.
 - стимулювання екологізації сільського господарства (має місце «зелений» компонент у виплатах, тобто за умови: диверсифікації

⁷¹ See Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex32013R1305>.

сільськогосподарського виробництва (господарства з площею понад 3 га зобов'язані вирощувати як мінімум 3 культури); збереження постійних пасовищ; збереження 7 % земель, що є екологічно значимими);

б) щодо сільського розвитку:

- підвищення конкурентоспроможності і життєздатності всіх видів господарювання;

- зміцнення трансферу знань у сільському господарстві;

- підтримка організації продовольчого ланцюга й управління ризиками у сільському господарстві;

- збереження і зміцнення екосистем, залежних від впливу сільського господарства;

- стимулювання ефективного використання ресурсів й перехід до стійкої до змін клімату економіки сільського господарства, продовольчого і лісового секторів;

- сприяння соціальній інтеграції, скороченню бідності, економічному розвитку сільських територій.

Сільгоспвиробник чи їх спілка претендують на фінансову допомогу за відповідності певним вимогам і надання підтвердження цьому (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Умови отримання субсидій та схеми їх нарахування

Умови отримання субсидій	Схеми нарахування субсидій	
	базова	добровільна
<p>1. Річний обсяг прямих платежів становить не менше 5 % від загального обсягу надходжень, отриманих від несільськогосподарської діяльності в останньому фінансовому році.</p> <p>2. Сільськогосподарська діяльність суб'єктів господарювання є значною (потужною).</p> <p>3. Головна діяльність суб'єкта господарювання є сільське господарство.</p>	<p>Національні (регіональні) фіксовані платежі на гектар землі, відповідно до встановлених вимог.</p> <p>Платежі за виконання умов, що сприяють екологічно безпечному використанню природних ресурсів (30 % національного річного бюджету прямих виплат).</p> <p>Платежі молодим фермерам (до 2 % національного річного бюджету прямих виплат).</p>	<p>Платежі, що сприяють збереженню сільського господарства у регіонах з певними природними обмеженнями (до 5 % національного річного бюджету прямих платежів).</p> <p>Платежі, передбачені для конкретних типів господарств, які зазнають тимчасові труднощі, але є суспільно важливими для країни (до 5% чи 10 % національного річного бюджету прямих платежів).</p>

Джерело⁷².

Натомість, залежно від країни, субсидії не надаються, якщо фермерське господарство має площу менше 1 га, або ж затребувана сума виплат складає

⁷² See Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex32013R1305>.

менше 100 євро⁷³. Прямі виплати сільгоспвиробникам нараховуються за базовими (обов'язковими) та добровільними (вибірковими) схемами. До 2019 року матиме місце уніфікація вартості прав на виплати в межах окремих країн та регіонів.

Платежі за базовою схемою встановлюються відповідно до вартості прав на виплати, які закріплені за кожним гектаром землі, який підлягає під отримання субсидії. Вони обчислюються шляхом ділення фіксованого відсотку від загального бюджету на субсидії для певної країни (табл.2.3) на кількість наявних у ній прав на виплати. Вартість прав на платежі, закріплених за кожним гектаром, у кожній країні різна і залежна від якості землі.

Таблиця 2.3 – Загальний бюджет країн-членів ЄС на субсидії, тис. євро

Країна	Рік:				
	2015	2016	2017	2018	2019
Німеччина	5 144 264	5 110 446	5 076 522	5 047 458	5 018 395
Франція	7 553 677	7 521 123	7 488 380	7 462 790	7 437 200
Італія	3 902 039	3 850 805	3 799 540	3 751 937	3 704 337
Угорщина	1 271 593	1 270 410	1 269 187	1 269 172	1 269 158
Австрія	693 065	692 421	691 754	691 746	691 738
Польща	2 987 267	3 004 501	3 021 602	3 041 560	3 061 518
Румунія	1 629 889	1 813 795	1 842 446	1 872 821	1 903 195
Словаччина	380 680	383 938	387 177	390 781	394 385

Джерело⁷⁴.

З огляду на корективи, внесені до Спільної аграрної політики ЄС на 2014-2020 рр., пріоритети дещо зміщені в напрямку екологічно орієнтованих заходів та сільського розвитку, а загально визнані засади однозначно наголошують на уважному врахуванні структурно слабких регіонів. Отже, гірське сільське господарство було і залишатиметься важливою сферою суспільної діяльності, оскільки має визначальний вплив на збереження самобутності гірських регіонів та гірських ландшафтів.

Політику ведення гірського сільського господарства в Україні слід орієнтувати на принципи й положення оновленої Спільної аграрної політики (САП) ЄС, забезпечуючи розв'язання завдань диверсифікації землеробства, використання потенціалу природних кормових угідь, формування екологічних зон, збереження природних гірських ландшафтів поряд з культурними

⁷³ Там само.

⁷⁴ Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009. Article 24. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R1307>

агроландшафтами, підвищення екологічної відповідальності сільгоспвиробників тощо.

Не менш важливим є проведення всеохоплюючого обліку і моніторингу стану земельних ресурсів. Саме це завдання ми позиціонуємо як визначальну, рушійну й стимулюючу передумову досягнення зрушень у соціально-економічному розвитку гірських територій. Облік, що враховує площу і сучасну якість земельних ресурсів, їх місце розташування й використання тощо – це та сфера, яка першочергово потребує аудиту і цілковитого відображення у земельному кадастрі відповідних районів. Це дозволить: вибудувати дієву систему управління землекористуванням; підвищити відповідальність у системі земельних правовідносин; ефективно і цілеспрямовано вкладати кошти.

В умовах України першочерговим завданням також слід розглядати запровадження механізмів економічної підтримки сільськогосподарських виробників в гірських регіонах для недопущення занепаду традиційно провідної для таких територій аграрної сфери зайнятості місцевого населення. Стимулювання розвитку гірських регіонів та їх частин може здійснюватись шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, податкової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо них, створення максимально сприятливих економічних, правових та інституційних умов у їх межах з метою прискорити формування та ефективно функціонування нових суб'єктів господарювання, що визначає Концепція державної регіональної політики. Проте, як засвідчує практика, вказані інструменти мало задіяні. Гірському сільському господарству не надається належної уваги, проявляється цілковите ігнорування розвитку особистих селянських господарств (ОСГ).

Постає завдання щодо невідкладного запровадження економічних стимулів для підтримки виробництва сільськогосподарської продукції у гірських умовах. За приклад можна взяти відповідну практику ЄС та поступово її впроваджувати. На сьогодні вітчизняне законодавство лише гарантує можливі доплати до ціни сільськогосподарської продукції, яка реалізується державі (ст. 3 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»). Галузева політика теж не планує перегляду підходів, особливих преференцій щодо гірського сільського господарства. Втім, беручи до уваги необхідність виконувати норми gross compliance, доцільно на законодавчому рівні регламентувати систему стимулювання сільгоспвиробників у гірській місцевості, що стосується:

- підтримки доходів сільгоспвиробників (ввести фіксовані виплати на 1 гектар землі за встановлених вимог і/чи на утримання певної кількості поголів'я ВРХ, інших свійських тварин);
- становлення господарств молодих фермерів (разові річні виплати у встановлених межах протягом 3-5 років для фермерів-початківців);
- сприяння сталому використанню природних ресурсів (надання компенсацій (пільг) у разі впровадження органічного виробництва чи заходів агроекологічного захисту).
- сприяння зайнятості населення (преференції за умов створення нових робочих місць тощо).

За роки незалежності України до низки основних рис ведення господарювання у гірських регіонах додалися окремі особливості сільськогосподарського спрямування. По-перше, не удосконалюються форми господарювання, позаяк становлення фермерства не відбулося, не одержали розвитку й сільськогосподарські виробничі кооперативи. Сільськогосподарська продукція в окреслених районах виробляється виключно особистими селянськими господарствами, при цьому продукція тваринництва є домінуючою у її загальному обсязі.

По-друге, державна підтримка гірського сільського господарства є недоступною для сільгоспвиробників. Аналіз заходів державної підтримки сільгоспвиробників гірських районів засвідчив наступне:

- Віддаленість ринків збуту обмежує можливості реалізації продукції, що не дозволяє особистим селянським господарствам гірських районів отримувати дотації на розвиток скотарства, свинарства і вівчарства.
- Невизначеною є допомога щодо фінансування заходів з підвищення родючості ґрунтів, зменшення негативного впливу ерозійних явищ, забезпечення мінеральними добривами та іншого, що дозволяло б підтримувати продуктивність кормової бази.
- ОСГ гірських районів не вмотивовані щодо ведення суспільних робіт соціально-економічного та екологічного характеру, що дозволило б диверсифікувати економічну діяльність населення у цій місцевості. Адже в більшості гірських районів сформувався великий прошарок безробітних і самозайнятих в особистих господарствах, але самозайнятих не через те, що для них створені відповідні умови для реалізації особистого потенціалу, а через відсутність можливості працевлаштування в іншій сфері.
- Не стимулюється становлення/розвиток фермерства. Втім, фермерські господарства можуть збільшувати додану вартість продукції шляхом пропозиції на ринок продукції з унікальними характеристиками, до яких насамперед віднесемо натуральність та свіжість продукції, високі харчові якості або ознаки нішової приналежності. Більше цього, як показує практика, іноземний інвестор, уникаючи аграрних ризиків, досить часто в інвестуванні надає перевагу невеликим проектам, що успішно реалізуються у малоземельних фермерських господарствах Карпатського регіону.
- Не стимулюється органічне виробництво продукції тваринництва⁷⁵.

Гірське тваринництво досить диференційоване як за глибиною проблематики, так і за рівнем потенціалу. Ті райони, які головним чином націлені на розширення рекреаційної сфери діяльності, зокрема агротуризму та гірськолижного спорту, мають значний потенціал щодо виробництва та збуту

⁷⁵ Перспективи і можливості розвитку сільського господарства гірських районів / І. А. Колодійчук, Т. М. Морська, Р. Р. Білик // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Актуальні проблеми регіонального розвитку : [зб. наук. пр.] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; редкол.: В. С. Кравців (відпов. ред.). – Львів, 2012. - Вип.6(98). – С. 280-290.

екологічно чистої продукції тваринництва за рахунок зростаючого контингенту відпочиваючих.

Інша група районів характеризується можливостями розвивати м'ясне тваринництво. Проте чисельність відгодівельного поголів'я корів – основного джерела доходів місцевого населення – є недостатньою і реалізується заготівельникам за надто низькими цінами. Своєю чергою, збитковість продукції тваринництва стримує розвиток збутової кооперації та організації переробки на місці. Поряд з цим, в окремих гірських районах за сприятливих економічних умов можливе збільшення обсягів виробництва молока.

Проте у всіх без винятку гірських районах досягти реальних позитивних зрушень у напрямку подолання гострих стагнаційних проявів у сільськогосподарському виробництві неможливо без посиленої державної підтримки.

2.3. Лісокористування та лісове господарство

Політика Європейського Союзу в галузі лісокористування не розглядає гірські ліси як окремий об'єкт управління. Лісова політика щодо гірських лісів визначається загальними принципами, концепціями і практикою сталого управління лісами, які спрямовані на всебічне і збалансоване забезпечення довгострокових економічних, екологічних і соціальних функцій лісів. До того ж, європейська політика сталого управління лісами не має єдиної правової основи і, отже, не в повній мірі визнається правомочними організаціями, які мають відношення до лісового господарства. Оскільки Угода про функціонування ЄС не містить посилення на спеціальні положення щодо лісової політики ЄС, Співтовариство впливає на впровадження сталого управління лісами та розробку рішень країн-членів щодо лісів через власні політики.

Базуючись на засадах субсидіарності та розподілу відповідальності, рамки для діяльності у лісовому секторі встановила Лісова стратегія ЄС 1998 року. Важливим інструментом для впровадження зазначеної стратегії став Лісовий план дій ЄС на 2007-2011⁷⁶. Головним способом фінансового забезпечення виконання Лісової стратегії та Лісового плану дій (90% від загального фінансування лісового господарства ЄС) є співфінансування лісгосподарських заходів, передбачене в Регламенті розвитку сільських територій⁷⁷. Протягом 2007-2013 років на лісгосподарські заходи з Європейського фонду розвитку сільських територій було виділено 5,4 млрд. євро.

⁷⁶ EU Forest Action Plan. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action_plan/index_en.htm

⁷⁷ Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 OJ L 347, 20.12.2013, p. 487–548. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R1305>

У 2013 р. Єврокомісія прийняла нову Лісову стратегію ЄС щодо лісів та лісового сектору у супроводі Робочого документу по лісовій стратегії та Перспективного плану для лісової промисловості ЄС⁷⁸.

Нова Лісова стратегія ЄС включає вісім пріоритетних напрямів, об'єднаних у три групи, які охоплюють соціальну, економічну та екологічну складові сталого управління лісами та описані нижче.

Група 1. Сталий лісовий менеджмент у забезпечення соціальних завдань.

1.1. Підтримка територіальних громад.

Впровадження Лісової стратегії залежить від виконання заходів з лісового господарства, визначених новими Програмами розвитку сільських територій країн-членів.

Користуючись можливостями, наданими новим Регламентом розвитку сільських територій, країни-члени мають змогу визначити власну систему пріоритетів при вкладанні інвестицій у: модернізацію лісових технологій; оптимізацію вкладу сектору в біоекономіку; поліпшення стійкості, екологічної цінності та потенціалу лісових екосистем; досягнення цілей збереження біорізноманіття; створення нових лісових та агролісових екосистем.

1.2. Сприяння конкурентоспроможності лісової промисловості ЄС, біоенергетиці та зеленій економіці.

Сумарно, 58 % заготовленої в ЄС деревної біомаси використовується лісовою промисловістю ЄС, що представляє близько 7% валового внутрішнього продукту співтовариства та створює 3,5 млн робочих місць. Решта 42% використовуються для виробництва енергії, що складає близько 5% загального споживання енергії ЄС.

Єврокомісія разом з країнами-членами регулярно проводить оцінку: потенціалу споживання деревини та можливостей їх задоволення у разі зростання; застосування ресурсо- та енергоефективних технологій у лісовій промисловості, малих та середніх компаніях; загальну оцінку законодавства ЄС, що стосується ланцюгів створення доданої вартості у лісовому секторі⁷⁹.

Відповідно до стратегічного плану засновано Європейське інноваційне партнерство щодо необроблених матеріалів і продуктивності та сталості сільського виробництва, діяльність якого спрямована на: спрощення поставок круглих лісоматеріалів, підтримку запровадження нових технологій, розвиток інфраструктури та людського капіталу. Підтримується Лісова технологічна платформа⁸⁰, розвиваються нові ініціативи, такі як приватно-публічне партнерство, зокрема в секторі біоенергетики, що сприяє дослідженням та інноваціям, створенню ресурсо- та енергоефективних продуктів і технологій.

⁷⁸ SWD(2013) 343 final A BLUEPRINT FOR THE EU FOREST-BASED INDUSTRIES (woodworking, furniture, pulp & paper manufacturing and converting, printing). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2013:0343:FIN>

⁷⁹ CASCADES 'Study on the optimised cascading use of wood'. URL: <http://bookshop.europa.eu/en/cascades-pbET0416305/>

⁸⁰ Annual emission allocations 2013-2020. URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/effort/framework/index_en.htm

Стратегічні завдання також включають: стимулювання зростання ринку лісової продукції ЄС, поліпшення секторальних знань, спрощення доступу до третіх ринків шляхом укладання двосторонніх торговельних угод, покращення інформування про умови експорту продукції та імпорту круглих матеріалів.

1.3. Ліси в умовах клімату, що змінюється.

ЄС схвалило правила обліку, моніторингу та звітності країн-членів, а також узгодило відповідні зобов'язання, що мають бути виконані до 2020 року, протягом дії другого періоду Кіотського протоколу. Відповідно до рішення Європейської ради, Єврокомісія розробила пропозиції до рамкових заходів з пом'якшення парникового ефекту до 2030 року, згідно з якими країни-члени мають наміри підвищити потенціал лісів щодо пом'якшення змін клімату через збільшення абсорбції та скорочення викидів, використовуючи можливості фінансування LIFE+ підпрограми Кліматичних дій та розвитку сільських територій.

1.4. Захист лісів та розширення екосистемних послуг.

Лісовпорядні плани чи аналогічні документи, що базуються на принципах сталого лісового менеджменту, є ключовими інструментами в поставках товарів та послуг лісового сектору в збалансований спосіб. Лісовпорядні плани є основоположними в Стратегії ЄС з Біорізноманіття та у фінансуванні Розвитку сільських територій⁸¹.

Починаючи з 2016 р. країни-члени проводять аналіз стану екосистем та їх послуг з метою вироблення концептуальних рамок для оцінки екосистемних послуг та забезпечення до 2020 року їх інтеграції в бухгалтерську систему ЄС та на національних рівнях. Окрім того, протягом 2016-2017 років почалось запровадження інноваційних механізмів (наприклад, плати за екосистемні послуги) для фінансування і підтримки корисних властивостей, що надаються лісами.

Країни-члени повинні включити сталі лісогосподарські практики до Програми заходів з реалізації планів басейнового управління річками відповідно до Рамкової водної директиви та Програм розвитку сільських територій. Також кожній з країн необхідно повністю імплементувати природоохоронне законодавство ЄС і забезпечити підтримку вимоги щодо управління мережею Natura 2000 у національних лісових планах.

Єврокомісією проводиться моніторинг здійснення зазначених заходів, зокрема стосовно оновлення лісовпорядних планів, посилення механізмів захисту лісів від шкідників (розробка ранньої системи виявлення), збереження об'єктів Natura 2000.

Група 2. Поліпшення бази знань про ліси.

2.1. Інформаційне забезпечення лісової політики.

Єврокомісія та країни-члени запроваджують модульну систему збору інформації про ліси і працюють над наповненням модулів щодо стану біомаси та біорізноманіття. Розроблено декілька додаткових модулів (наприклад, щодо стихійних пошкоджень лісів, таких як: пожежі та шкідники; біоекономіка лісів;

⁸¹ Rural development 2014-2020. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm

вплив зміни клімату; екосистемні послуги лісів), які повинні сприяти розвитку лісової статистики ЄС⁸² та Інтегрованої екологічної і економічної оцінки лісів⁸³.

Протягом 2015-2016 років розроблялась та впроваджувалась Лісова інформаційна система Європи (FISE)⁸⁴ шляхом збору гармонізованої на європейському рівні інформації щодо багатофункціональної ролі лісів і лісових ресурсів та поєднання різних інформаційних систем та платформ даних у єдину динамічну модульну систему, яка комбінує дані і моделі у програмні засоби.

Протягом 2014-2020 років Єврокомісія через співфінансування програми LIFE⁸⁵ та Горизонт 2020⁸⁶ реалізовує декілька проектів щодо збору та уніфікації інформації про ліси ЄС, зокрема проект Diabolo H2020⁸⁷ щодо повної гармонізації інформації, яка надається Національними лісовим інвентаризаціями та іншими мережами збору інформації про ліси. Інформація про ліси ЄС, зібрана країнами-членами, повинна бути приведена до вимог архітектури даних ЄС, таких як INSPIRE, SEIS та Copernicus і відповідати міжнародним та регіональним процесам.

2.2. Розвиток інноваційного лісівництва та створення лісової продукції з доданою вартістю.

Надання підтримки лісовому сектору включають і Рамкові програми ЄС з досліджень та розвитку: лісовий сектор представлений у 7-й Рамковій програмі досліджень та інновацій, програмі Горизонт 2020, а також в Біоекономічній стратегії для Європи.

Єврокомісія сприяє країнам-членам у застосуванні технологічних та наукових знань на практиці, зокрема через Горизонт 2020 і Європейське інноваційне партнерство з підтримки продуктивності та сталості сільського господарства⁸⁸. Діяльність у цьому напрямку сфокусована на передачі технологічних та наукових знань для використання на практиці та ринку, зокрема: шляхом представлення та реалізації проектів надається підтримка поставкам деревини у лісовій біоекономіці, розробкам нової продукції з високою доданою вартістю.

Група 3. Зміцнення координації та комунікації.

3.1. Співпраця для спільного управління та кращого розуміння лісів.

Поточне управління лісовим сектором ЄС координується Постійним лісовим комітетом⁸⁹, який є форумом для обговорення всіх питань,

⁸² Forestry statistics. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forestry_statistics

⁸³ The European framework for integrated environmental and economic accounting for forests – IEEAF . URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-BE-02-003>

⁸⁴ Forest Information System for Europe (FISE). URL: <http://fise.jrc.ec.europa.eu/>

⁸⁵ LIFE (2014-2020). URL: <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifepius.htm>

⁸⁶ Horizon 2020 The EU Framework Programme for Research and Innovation. URL: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

⁸⁷ DIABOLO Distributed, Integrated And Harmonised Forest Information For Bioeconomy Outlooks. URL: <http://diabolo-project.eu/>

⁸⁸ European Innovation Partnership 'Agricultural Productivity and Sustainability' (EIP-AGRI). URL: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/EIPAGRIabout>

⁸⁹ Standing Forestry Committee (SFC). URL: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/standing-committee/index_en.htm

забезпечення гармонізації політики, пов'язаної з лісами. Група громадського діалогу з лісового господарства та корку⁹⁰ є головною платформою, що залучає багатьох учасників до обговорення питань, пов'язаних з веденням лісового господарства. Експертна група з лісової промисловості та секторальних проблем⁹¹ є головною платформою для питань, пов'язаних з виробничими ланцюгами. Ці три форуми є ключовими у реалізації нової лісової стратегії.

Єврокомісія контролює, щоб робота Постійного лісового комітету велася з врахування інших політик ЄС, пов'язаних з лісовим сектором, для забезпечення багатофункціонального управління лісами. Вона включає Мережу європейських лісових бюро (Національних лісових інвентаризацій – НЛІ) для розробки гармонізованих критеріїв щодо НЛІ даних (2016 р.).

Країни-члени зобов'язані поліпшити якість публічної інформації про ліси та деревину, що базуватиметься на Лісовій комунікаційній стратегії ЄС, розробленій Постійним лісовим комітетом.

3.2. Ліси в глобальній перспективі.

Ключовими напрямками діяльності ЄС на глобальному рівні є запобігання знелісненню та деградації лісів. З цією метою Єврокомісія провела оцінку впливу споживання продукції та круглих лісоматеріалів на знеліснення та деградацію лісів поза ЄС (2013-2014 роки). За результатами такої оцінки ЄС визначає політичні опції, включаючи розробку плану дій щодо запобігання знелісненню та деградації лісів, який узгоджено з 7-ю Програмою Дій з Навколишнього Природного Середовища ЄС.

Відповідно до висновків Ради Європи щодо Лісової стратегії ЄС, підтриманої в звіті Європейського парламенту, був підготовлений Багаторічний план імплементації лісової стратегії ЄС⁹². План містить конкретний перелік дій на період 2015-2020 рр., учасників та часові рамки для різних заходів, а також очікувані результати.

Комплекс завдань, що стоять перед лісовими господарствами країн Європи в умовах мінливої екологічної ситуації і викликів суспільству, не може бути вирішено шляхом вжиття заходів лише в галузі лісового господарства. Постійно виникає необхідність поліпшення узгодженості в лісовій політиці в цілому і зміцненні зв'язків і взаємодії між різними секторами економіки, які впливають на ліси.

Правові та організаційні засади досягнення відповідності національного законодавства України до *acquis communautaire*⁹³ ЄС було встановлено Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», прийнятим ще у 2004 р. Однак практика

⁹⁰ Civil dialogue group on forestry and cork. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/civil-dialogue-groups/forestry-cork_en.htm

⁹¹ Expert Group on Forest-based Industries and Sector-related Issues . URL: http://ec.europa.eu/growth/sectors/rawmaterials/industries/forest-based/strategy_hr

⁹² Multi-annual Implementation Plan of the EU Forest Strategy. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/forestmap/index_en.htm

⁹³ *Acquis communautaire* – корпус прав та обов'язків, загальний для всіх держав-членів Європейському Союзу European Commission - Enlargement – Acquis. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/policyglossary/terms/acquis_en.htm

адаптації національного лісового законодавства до законодавства Європейського Союзу протягом усіх наступних років виявилася неефективною – реального наближення українського лісового законодавства до законодавства ЄС не відбулося. Причини цього були різними: від невизначеності у багатовекторності зовнішньої політики загалом до відмінності у стратегічних підходах до лісового господарства як такого (як частина стратегії з розвитку сільських територій у ЄС, та як до галузі виробництва в Україні). До того ж значна кількість європейських ініціатив у лісовій політиці фінансувалися коштами ЄС та стосувалися лише країн-членів. Вирішальним фактором, що негативно вплинув на незадовільну діяльність з адаптації законодавства, стали потенційні витрати на зміну національного законодавства та проведення обов'язкових паралельних з країнами ЄС досліджень (моніторинг лісів, національна лісова інвентаризація, дослідження конкурентоспроможності лісового сектора економіки, прогноз ринку лісоматеріалів тощо), які, як показав досвід країн Східної Європи, були достатньо високими.

Після підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС умови та відношення до завдань гармонізації законодавства України із законодавством ЄС змінилися. Розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено план заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки (далі – план імплементації), який, однак, включив лише три заходи, що пов'язані з лісовим господарством, та стосуються, зокрема, удосконалення системи статистики та збереження довкілля (табл. 2.4).

Зазначені заходи із імплементації законодавства в галузі довкілля та статистики деталізуються у Базовому плані адаптації екологічного законодавства України до законодавства ЄС, Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля та Стратегії розвитку державної статистики на період до 2017 року.

Тому доцільніше розглянути можливості апроксимації інших документів лісового *acquis communautaire* ЄС відповідно до описаних у п. 2.1. пріоритетних напрямів нової Лісової Стратегії ЄС.

Підтримка територіальних громад.

Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки, підтриманий Національною радою реформ, включає напрям 10.3. Лісове господарство у складі Стратегічного пріоритету 10. Захист довкілля та управління природними ресурсами, зокрема лісовим та рибним господарством, а також детальний опис запланованих заходів у Додатку 1 «План дій на 2015-2020 роки». Однак, як і попередні документи щодо розвитку сільських територій в Україні⁹⁴, розроблений Проект Стратегії визначає цілі розвитку лісового господарства, але не розглядає їх в контексті розвитку сільських територій, як це прийнято в ЄС.

⁹⁴ Проект Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/E_apk/2010_7/10_07_01.pdf

Таблиця 2.4 – Заходи з імплементації Угоди про асоціацію, пов’язані з лісовим господарством

Положення Угоди	Розділ (глава) Угоди, найменування заходу	Термін виконання
232, Стаття 355, додаток XXIX	Формування системи ключових показників статистики сільського, лісового та рибного господарства відповідно до вимог, передбачених Глобальною стратегією удосконалення сільськогосподарської та сільської статистики, підготовленою Світовим банком разом з Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН	грудень 2017 р.
255, Статті 360-363, 365, 366, додаток XXX	Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви 2009/147/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 30 листопада 2009 р. про захист диких птахів (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року)	грудень 2017 р.
256, Статті 360-363, 365, 366, додаток XXX	Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 р. про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни, із змінами і доповненнями, внесеними Директивами 97/62/ЄС, 2006/105/ЄС та Регламентом 2003/1882/ЄС (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року)	грудень 2017 р.

В ЄС основним методом проектування досягнення цілей сталого лісоуправління є програмний підхід із забезпеченням механізму фінансування відповідних заходів коштами Фонду розвитку сільських територій. Після завершення у 2015 році дії Української державної цільової програми «Ліси України» та за відсутності нової державної цільової програми на сьогодні не розроблено нових орієнтирів внутрішнього та зовнішнього розвитку державного лісового господарства України на шляху до євроінтеграції.

Також існує потреба планових, програмних заходів з ведення лісового господарства у контексті європейського досвіду і на регіональному рівні, що повинно знайти відображення у прийнятті обласних цільових програм розвитку лісового сектора, які б враховували інтереси місцевих громад.

Сприяння конкурентоздатності лісової промисловості, біоенергетиці та зеленій економіці

Уповільненню перетворення України, яка вважається відносно лісодефіцитною країною (фактична лісистість 15 % у порівнянні з 44 % лісистості ЄС), на лісосировинний додаток ЄС та покращенню стану забезпечення національного товаровиробника деревною сировиною сприяло прийняття змін до Закону України "Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів" щодо тимчасової заборони експорту лісоматеріалів у необробленому вигляді.

ЄС, дбаючи передусім про збереження і захист власних лісів, особливо гірських, виступає проти нинішньої заборони на експорт Україною лісу-

кругляка, аргументуючи, що така заборона є обмеженням вільної торгівлі та суперечить міжнародним зобов'язанням України в рамках Світової організації торгівлі та в рамках Угоди про асоціацію. Крім цього, заборона експорту вплине на загальний баланс торгівлі з Європейським Союзом, оскільки у вартісному виразі необроблена деревина складала 4-6 % загального обсягу експорту товарів⁹⁵.

Незважаючи на актуальність прийняття зазначеного закону (попри певні економічні втрати держави), супроводжуваче законодавство, яке б стимулювало деревообробне виробництво, спрощувало або забезпечувало рівні умови доступу до сировини, в Україні, прийнято не було. Тому зниження податкового навантаження на переробні підприємства, відміна або зниження мита при імпорті деревообробного обладнання, сприяння створенню підприємств з розробки спеціалізованого технологічного устаткування в Україні, з одного боку, а також запобігання незаконній вирубці лісу, запровадження прозорих правил продажу сировини, стимулювання виробництва товарів з деревини з високою доданою вартістю – з іншого боку, – залишаються актуальними завданнями з підвищення конкурентоспроможності вітчизняного деревообробного сектора.

Важливою умовою підвищення конкурентоспроможності вітчизняного лісового господарства та подальшої гармонізації лісового законодавства України до законодавства ЄС є необхідність розробки нових стандартів в галузі лісового господарства і стандартизація лісової продукції. Гармонізації можуть підлягати й порівняно нові українські стандарти в зв'язку із прийняттям відповідних європейських аналогів. Усього в класі 79 «Деревообробна промисловість» Державного класифікатора 004:2008 налічується 289 чинних або частково чинних стандартів, що підлягають скасуванню.

Не сприяє конкурентоспроможності лісового господарства поточна ситуація з розвитком лісотранспортної мережі. Загальна довжина лісових автомобільних доріг України становить близько 75,5 тис. км, або в середньому 7,6 км на 1 тис. га земель лісового фонду. Впродовж 2007-2015 років збудовано, відремонтовано та введено в експлуатацію близько 4,7 тис. км лісових автомобільних доріг, зокрема в Карпатському регіоні понад 1,6 тис. км. Особливо актуальною є ця проблема для гірських лісів. Лісові площі в Карпатах, де густина доріг перевищує 1 км на 100 га, складають менше 2% лісових площ. Лісові площі з густотою доріг до 0,4 км на 100 га становлять більше 40%. Середня густина дорожньої мережі у лісовому фонді Карпатського регіону складає 0,5 км на 100 га, що в 3-4 рази менше, ніж в сусідніх країнах⁹⁶.

Захист лісів та розширення екосистемних послуг.

Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» серед завдань щодо досягнення цілі «припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі» передбачав формування до 2015 року та подальше

⁹⁵ European Union, Trade in goods with Ukraine. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf

⁹⁶ Інвентаризація лісових доріг URL: <http://www.lisproekt.gov.ua/materialy-ta-zvity/inventaryzatsiya-lisovyh-dorig>

застосування вартісної оцінки екосистемних послуг. Нормативне затвердження та використання методики вартісної оцінки екосистемних послуг є особливо важливим для «не ресурсних» лісогосподарських підприємств, переважна частина лісів яких виконує природоохоронні, захисні або рекреаційні функції.

Інформаційне забезпечення лісової політики.

Відповідно до статті 355 Угоди про асоціацію, національна статистична система має ґрунтуватися на фундаментальних принципах ООН щодо офіційної статистики з урахуванням *acquis* ЄС у сфері статистики, з метою гармонізації національної статистичної системи з європейськими нормами та стандартами. За розпорядженням Кабінету Міністрів України 2014 року до грудня 2017 року Держстат, Держлісагентство та інші уповноважені органи, повинні були сформулювати систему ключових показників статистики лісового господарства відповідно до вимог, передбачених Глобальною стратегією удосконалення сільськогосподарської та сільської статистики, підготовленою Світовим банком разом з Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН.

Важливою умовою збору та представлення інформації про ліси є приведення її до вимог архітектури даних ЄС, зокрема, INSPIRE. Директива INSPIRE⁹⁷ Європейського Союзу (ЄС), що набула чинності 15 травня 2007 року, зобов'язує всіх членів ЄС створити в мережі Інтернет інфраструктуру просторових даних, яка б сприяла стандартизованому обміну географічною інформацією.

В Україні відсутня нормативно-правова база для регулювання питання створення та функціонування національної інфраструктури геопросторових даних. Відповідне законодавче врегулювання дозволить визначити першочергові кроки (у т.ч. нормативного характеру) щодо створення державного лісового кадастру як геоінформаційної системи даних про ліси, а також розглянути можливості інтеграції або взаємодії різних кадастрів (насамперед, державного земельного та державного лісового кадастрів).

Отже, визначений Угодою про асоціацію перелік заходів з адаптації екологічного законодавства та статистики, пов'язаних з лісовим господарством, все ще залишається першочерговим завданням для досягнення відповідності національного лісового законодавства законодавству ЄС. Їх імплементація, а також адаптація в українському законодавстві положень Нової лісової стратегії ЄС повинні закласти підвалини реальної співпраці для досягнення цілей сталого управління лісами.

Гірські ліси Карпатського регіону України займають вагомe місце у структурі лісового фонду держави, а способи ведення лісового господарства мають значний вплив на кліматичні й екологічні умови для регіону і прилеглих територій. Карпатський регіон є одним з найбільш заліснених в Україні. Тут зосереджено 21% площі всіх земель лісового фонду України, або 2,3 млн га, і 29,4% запасу деревини, або 0,5 млрд м³. При лісистості (відношення покритої лісом площі до загальної площі) території України 15,7%, середня лісистість території регіону досягає 36,7%. Ліси регіону є найбільш продуктивними в Україні: за запасом стовбурної деревини на 1 га всі карпатські області

⁹⁷ INSPIRE Infrastructure for spatial information in Europe. URL: <http://inspire.ec.europa.eu/>

випереджають інші області України, а також деякі країни Європи. Запас деревини на 1 га в регіоні – 227 м³ (зокрема, по областях: Закарпатська – 349 м³, Івано-Франківська – 261 м³, Львівська – 230 м³, Чернівецька – 241 м³), тоді як середній по Україні – 210 м³.

Доводиться констатувати, що уже протягом тривалого часу у гірському лісокористуванні переважає сировинний підхід, орієнтований на вилучення лісосировинних ресурсів, що не могло не позначитись на загальному стані лісового покриву і призвело до ряду негативних наслідків у гірських лісах Карпат. Активне господарське освоєння лісового фонду порушувало баланс розвитку природних комплексів, призвело до скорочення лісопокритої площі, сприяло посиленню одних деревних видів за рахунок інших, знелісненню схилів і просуванню цих процесів вглиб гірських систем. У результаті нераціональної господарської діяльності ресурси гірських лісів в доступних для освоєння районах були значно виснажені.

Поновлювані лісові ресурси, їх кількість і якість, санітарно-гігієнічна та естетична привабливість природних ландшафтів є одними з найцінніших багатств гірських територій, які можуть забезпечити відновлення і сталий розвиток їх економіки. Для цього необхідні перегляд пріоритетів та напрямків розвитку, розробка принципово нових підходів і систем ведення лісового господарства, заснованих на сучасних принципах сталого природокористування, що забезпечує безперервність освоєння невиснажливого ресурсного потенціалу та екологічну стабільність території.

2.4. Рекреаційно-туристична сфера

У європейській гірській політиці рекреаційно-туристичній сфері приділяється значна увага через визнання особливого значення туристичного сектору економіки як одного із небагатьох, що мають хороші перспективи для розвитку в гірських регіонах.

Законодавчі акти Європейського Союзу з реалізації гірської політики, зазвичай містять положення, що прямо чи опосередковано стосуються розвитку туризму та рекреації в гірських районах, виділяючи їх з-посеред інших сфер господарського розвитку.

Так, у Європейській хартії про захист гір вказується, що «держави-члени Ради Європи беруть зобов'язання розробляти і здійснювати таку політику планування територіального розвитку гірських регіонів, яка б сприяла стійкому розвитку традиційної діяльності при повазі і охороні навколишнього середовища. Цілі такої політики мають включати:

- збереження самобутності і поширення культурних цінностей, характерних для гірських регіонів і для кожного окремого гірського району;
- розвиток сектору послуг, і особливо туризму, в якості доповнення до традиційного способу життя»⁹⁸.

⁹⁸ О Европейской хартии о защите гор / Конгресс местных и региональных властей Совета Европы/ Рекомендация 130 (2003). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC%282003%29130&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

В процесі реалізації політики розвитку туризму в гірських регіонах мають використовуватися такі інструменти, які забезпечують:

1. Стимулювання і підтримку ініціатив, які сприяють розвитку високоякісного туризму, збереженню природного, економічного і соціального середовища, а також спадщини і культури гірських районів, зокрема тих, які висувуються місцевими і регіональними органами влади в межах своїх повноважень.

2. Заохочення розвитку високоякісного туризму з урахуванням екологічної специфіки кожного об'єкта і створення інфраструктури і обслуговуючих закладів, які б відповідали його масштабам.

3. Заохочення всесезонної економічної діяльності.

4. Нормативне регулювання форм активного відпочинку, які включають елементи небезпеки або можуть нанести збитки екологічному балансу; проведення з туристами роз'яснювальної роботи з цих проблем⁹⁹.

Необхідність комплексного розвитку гірських масивів Європи та скоординованих дій урядів країн, на території яких вони розташовані, та розв'язання спільних проблем гірських регіонів спонукала до розроблення та прийняття відповідних правових актів Євросоюзу, які покликані сприяти у виробленні спільних підходів до вирішення загальних і специфічних проблем соціально-економічного розвитку гірських районів і поселень, збереження природної і культурної спадщини, захисту довкілля.

Альпійська та Карпатська конвенції, зокрема, містять положення про розвиток туризму в гірських районах, які сприяють виробленню і реалізації спільної та узгодженої політики розвитку сталого туризму. Зокрема, у статті 9 «Сталий туризм» Карпатської конвенції, дія якої безпосередньо поширюється на територію Українських Карпат, зазначається:

1. Сторони вживають заходів для сприяння сталому туризму в Карпатах, який приносить користь для місцевого населення та базується на неповторній природі, ландшафтах та культурній спадщині Карпат, та посилюють з цією метою співпрацю.

2. Сторони проводять політику, спрямовану на сприяння транскордонній співпраці для підтримки розвитку сталого туризму, розробляючи координовані або спільні плани управління транскордонними чи прикордонними природоохоронними територіями та іншими об'єктами, що становлять інтерес для туризму¹⁰⁰.

Більш деталізовано умови реалізації такої політики містяться у Протоколі про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат¹⁰¹ (підписаний 27 травня 2011 р. у Братиславі), до якого Україна

⁹⁹ О проекте Европейской рамочной конвенции о горных регионах / Конгресс местных и региональных властей Совета Европы/ Рекомендация 75 (2000). URL: http://www.coe.int/t/R/CLRAE/%5BRussian_doc%5D/%5B2000%5D/REC_75_Ru.asp#TopOfPage

¹⁰⁰ Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат / Закон України № 1672-IV від 07.04.2004 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_164

¹⁰¹ Про приєднання до Протоколу про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат / Закон України № 1905-VIII від 22.02.2017 / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/001_004-11/page

приєдналася у 2017 році. Головною метою Протоколу є реалізація сталого туристичного розвитку Карпатського регіону. Протокол визнає зростаючу значущість туризму, а також його роль у економічному розвитку більш відсталих територій Карпатського регіону. За мету Протокол визначає зменшення негативних впливів туризму, розробку та впровадження спільних стандартів якості, створення політик сталого туристичного розвитку, а також їх інтеграцію до інших галузевих політик, формування поняття Карпатського регіону як туристичного бренду, і створення сталих туристичних продуктів, послуг, пакування тощо. Протокол вкладає необхідність туристичного розвитку у більш широкий контекст, займаючись також його впливами на сільське господарство, освіту, прикордонний розвиток, транспорт.

У Протоколі зазначається, що Сторони співпрацюють у таких напрямках:

- просування Карпатського регіону як центру сталого туризму;
- розробка, просування та маркетинг карпатських регіональних туристичних послуг, продуктів та пропозицій у сфері сталого туризму;
- забезпечення спільних високоякісних стандартів розвитку сталого туризму в Карпатах;
- підвищення внеску туризму в сталий розвиток місцевої економіки в Карпатах;
- управління туристичними потоками й туристичними центрами в Карпатах з метою позитивного впливу на довкілля та сприяння сталому місцевому економічному розвитку менш розвинених територій;
- підвищення внеску туризму в збереження і стале використання біологічного й ландшафтного різноманіття Карпат відповідно до цілей Європейської ландшафтної конвенції;
- підвищення внеску туризму в сталий розвиток сільського господарства в Карпатах;
- підвищення внеску туризму в стале управління лісовим господарством в Карпатах;
- планування сталого розвитку туристичної інфраструктури і транспорту в Карпатах;
- підвищення внеску туризму в збереження й просування культурної спадщини й традиційних знань місцевого населення в Карпатах;
- підвищення внеску туризму в громадську освіченість й обізнаність з питань сталого розвитку;
- сприяння транскордонному співробітництву з питань розвитку сталого туризму в Карпатах;
- управління впливом розвитку туризму на біологічне й ландшафтне різноманіття Карпат;
- управління впливом розвитку туризму на довкілля в Карпатах;
- управління соціально-економічним і культурним впливом туризму в Карпатах;
- моніторинг ефективності політик і стратегій для розвитку сталого туризму в Карпатах¹⁰².

¹⁰² Там само.

Розробляючи та впроваджуючи на своїй національній території політику і стратегію з метою розвитку сталого туризму, управління та моніторингу в Карпатах, мають враховуватися при цьому політики й стратегії, які розроблені та впроваджуються іншими державами. При цьому слід враховувати та послуговуватися прийнятими на міжнародному рівні інструментами та методологіями планування, розвитку туризму та управління ним, особливо на вразливих територіях з нерозвинутою економікою, а також гармонізувати існуючі національні інструменти й методи планування. Заохочується обмін інформацією між урядовими установами на всіх рівнях та з усіма заінтересованими сторонами стосовно найефективніших практик розвитку сталого туризму та управління, зокрема інформацією щодо планування, стандартів, законодавчої бази та її запровадження, а також досвідом, отриманим у ході реалізації цих принципів.

Співробітництво країн Карпатського регіону має спрямовуватися на визначення конкурентоспроможних переваг для розвитку сталого туризму в Карпатах в порівнянні з іншими європейськими гірськими регіонами, що могло б забезпечити європейський і глобальний туристичний ринок новими пропозиціями продуктів та послуг. В ході вирішення цього завдання у Карпатському регіоні можуть розроблятися спільні послуги, продукти та пропозиції у сфері туризму, спільні туристичні бренди Карпатського регіону, спільні рекламні стратегії і маркетингові схеми для спільних продуктів, послуг та пропозицій у сфері сталого туризму.

Важливе значення матиме розроблення, просування та впровадження спільних туристичних стандартів якості в Карпатах стосовно розміщення, інфраструктури та обслуговування туристів з урахуванням міжнародних та європейських стандартів, а також спільної туристичної системи сертифікації стандартів якості.

Розвиток сталого туризму в Карпатах сприятиме розвитку місцевої економіки на основі використання місцевого потенціалу, а також розширенню можливостей для працевлаштування мешканців. Пріоритет має надаватися ініціативам та проектам, які:

- а) сприяють забезпеченню довготермінової сталої діяльності туристичної сфери;
- б) посилюють маркетингове просування туристичних центрів;
- в) передбачають створення нових туристичних продуктів;
- г) сприяють диверсифікації туристичних пропозицій, націлюючись на зменшення негативного впливу сезонності в туризмі;
- д) забезпечують диверсифікацію економічної діяльності у районах з високою залежністю від туризму;
- е) збагачують та доповнюють існуючі туристичні пропозиції певного туристичного центру, а не конкурують з уже існуючими видами бізнесу.

Розвиток туризму в гірських зонах країн Карпатського регіону відбувається за національними стратегіями і має різну динаміку. Порівняння гірських регіонів Польщі (Бещадський і Саноцький повіти Підкарпатського воєводства) і України (Сколівський і Турківський райони Львівської області) засвідчило вищі результати діяльності сектору туризму в гірських районах у

Польщі, порівняно з Україною, а також активніше нарощування їх потенціалу.

Для прикладу, у 2016 році матеріальна база туризму (місткість колективних закладів розміщення) у Бещадському повіті перевищувала аналогічну в Турківському районі, з яким він межує, більш ніж у 6 разів, а за кількістю місць для розміщення на 1 тис. населення – більш ніж у 14 разів (табл. 2.5, рис. 2.2, 2.3).

Таблиця 2.5 – Кількість місць (ліжок) в колективних закладах розміщення

	Одиниць				На 1 тис. населення			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Львівська область	32003	32746	33626	30869	12,6	12,9	13,3	12,2
1. Сколівський район	1781	1750	1975	1582	37,4	36,6	41,4	33,2
2. Турківський район	390	389	349	507	7,8	7,8	7,0	10,2
Підкарпатське воєводство	25504	27598	28711	30746	12,0	13,0	13,5	14,5
1. Бещадський повіт	2080	2834	2716	3214	93,7	127,9	93,6	146,2
2. Саноцький повіт	758	950	907	1446	7,9	9,9	6,9	15,1

Складено за ^{103, 104}

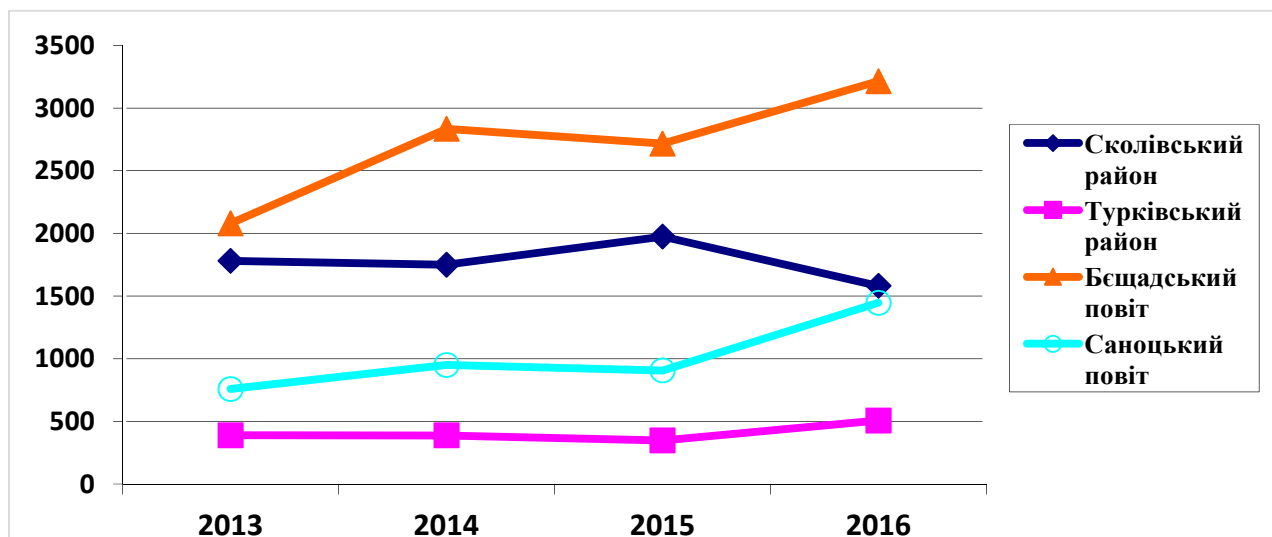


Рисунок 2.2 – Кількість місць (ліжок) в колективних закладах розміщення

¹⁰³ Статистичний щорічник Львівської області за 2016 рік / Головне управління статистики у Львівській області / За ред. Зимовіної Світлани. – Частина II. – Львів, 2017. – 235 с. – С. 108.

¹⁰⁴ Urząd Statystyczny w Rzeszowie. URL: <http://rzeszow.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/rocznikistatystyczne/województwo-podkarpackie-podregiony-powiaty-gminy-2017,4,14.html>

Гірські регіони Польщі впродовж останніх років активно нарощували потенціал закладів розміщування, тоді ж як в Україні цього не спостерігалось. Більше того, у Сколівському районі, який має великий потенціал для розвитку туризму, у 2016 р. у порівнянні до попереднього року місткість закладів розміщення зменшилась на 20 % (393 місця). На кінець 2016 року у двох зазначених повітах Підкарпатського воєводства Польщі база колективних закладів розміщення налічувала 4660 місць, натомість у Львівській області – 2089 місць.

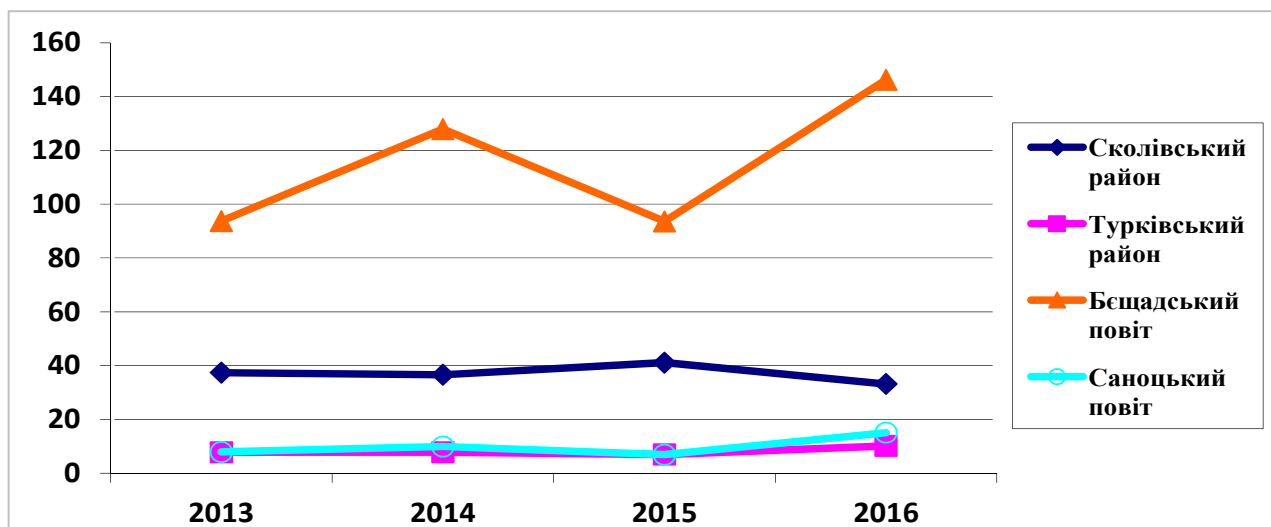


Рисунок 2.3 – Кількість місць (ліжок) в колективних закладах розміщення, на 1 тис. населення

Потужніша база розміщення у гірських регіонах Підкарпатського воєводства дала можливість прийняти на відпочинок значно більшу кількість туристів і відпочиваючих порівняно із аналогічними районами Львівської області (табл. 2.6, рис. 2.4, 2.5).

Таблиця 2.6 – Кількість туристів в колективних закладах розміщення

	Осіб				На 1 тис. населення			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Львівська область	717829	620107	715333	861250	282,8	244,3	282,3	339,9
1. Сколівський район	22289	31906	28043	26981	478,3	667,5	587,9	566,8
2. Турківський район	3026	1431	2160	2856	60,3	28,6	43,3	57,3
Підкарпатське воєводство	782127	873470	957687	1110605	367,0	410,2	450,1	522
1. Бещадський повіт	37555	79516	92162	105255	1691,7	3589,1	4175,5	4786,5
2. Саноцький повіт	26263	27676	23831	49645	273,6	288,8	249,2	520

Складено за ^{105, 106}

Так, у 2016 році у Сколівському і Турківському районах Львівської області колективні заклади розміщування прийняли на відпочинок 29837 туристів, у Бещадському і Саноцькому повітах Підкарпатського воєводства у 5,2 разу більше – 154900 туристів.

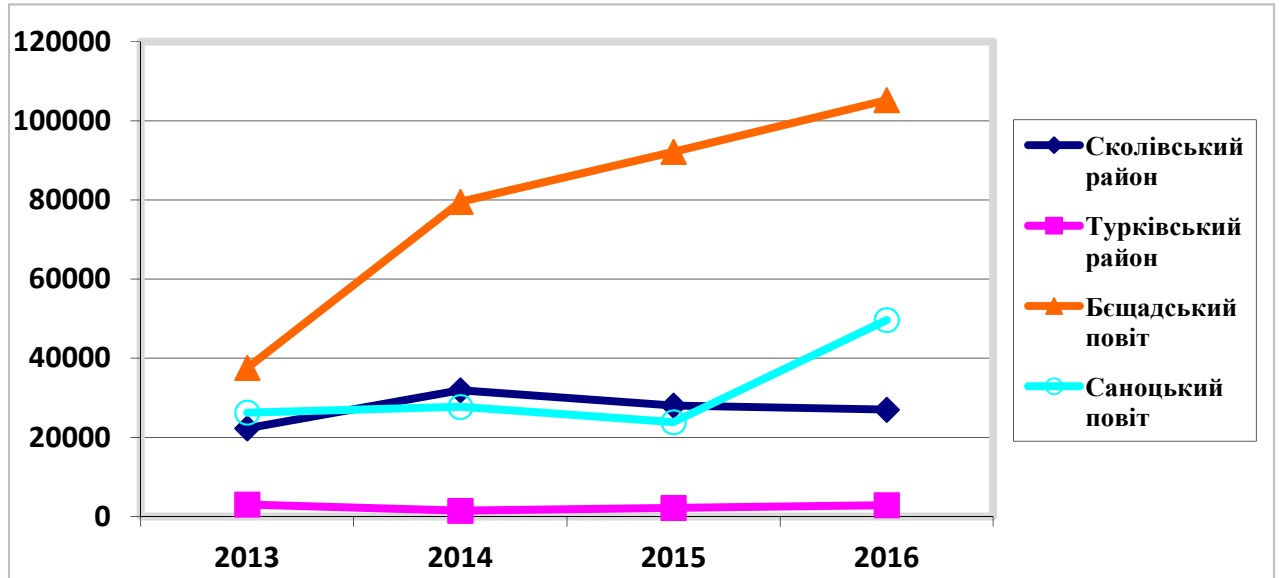


Рисунок 2.4 – Кількість туристів в колективних закладах розміщення, осіб

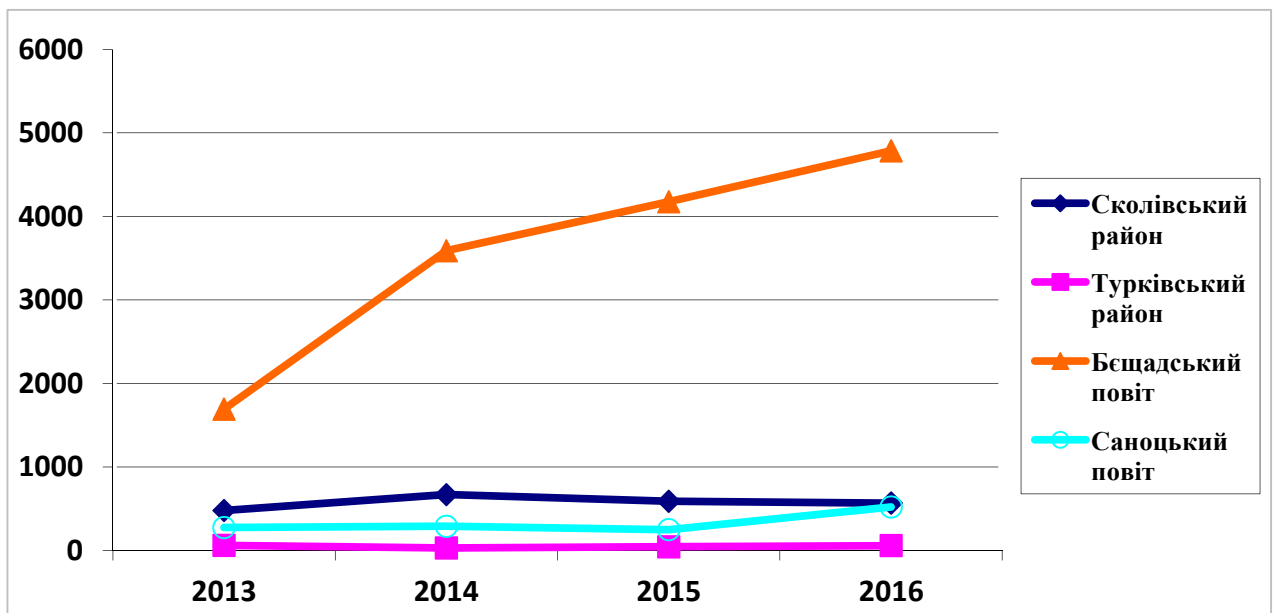


Рисунок 2.5 – Кількість туристів в колективних закладах розміщення, на 1 тис. населення

За показниками кількості туристів на 1 тис. населення відмінності ще більші. У Бещадському повіті цей показник склав 4787 осіб, у Саноцькому –

¹⁰⁵ Статистичний щорічник Львівської області за 2016 рік. – С. 109.

¹⁰⁶ Urząd Statystyczny w Rzeszowie.

520 осіб, у Сколівському районі – 567 осіб, а в Турківському лише 57 осіб – у 84 рази менше, ніж у регіоні, що з ним межує – Бещадському повіті.

Туристичний сектор гірських регіонів Польщі показує стабільне зростання і нарощування потенціалу як по базі розміщення, так і по обсягах туристичних потоків. В гірських районах України туризм розвинутий слабше.

У довготривалому майбутньому розвиток туризму, спрямований на загальний розвиток Карпат, має базуватися на спільних цілях: довгострокове економічне процвітання місцевих громад, збереження основи туризму – природного і культурного середовища при забезпеченні потреб туриста. Ці цілі взаємодоповнюють одна одну і актуальні для всіх туристичних центрів.

Однак, вибудовуючи стратегії сталого туризму, варто брати до уваги ступінь розвитку туризму у конкретному гірському районі. Райони, де туризм набув масовості і відіграє важливу роль, повинні забезпечувати дотримання принципів сталого розвитку туризму. У інших районах, для яких характерними є проблеми безробіття, слабкої економіки, міграції, розвиток туризму має стати одним з рушіїв їх економічного розвитку.

Країни Карпатського регіону прагнуть виробити спільне бачення перспектив розвитку туризму у цьому регіоні. Україні варто якнайшвидше долучитися до процесу вироблення уніфікованих підходів і стандартів розвитку туризму в регіоні, включитися у розроблення та просування спільних туристичних продуктів Карпатського регіону на європейській та світові ринки туристичних послуг.

2.5. Промисловість та енергетика

Європейську політику розвитку промисловості й енергетики у гірських регіонах можна ілюструвати на прикладі Альпійського регіону.

Промисловість. В гірських районах Альп забезпечується розвиток екологічно нешкідливих виробництв, орієнтованих, зокрема, на місцеву сировинну базу, та підтримуються традиційні для них виробництва і ремесла (ковальство, ткацтво, гончарство, дзеркальне, фарфорове, меблеве, виробництво, виготовлення виробів зі скла, дерева тощо). Розміщені раніше виробництва, прив'язані до місцевої сировини й джерел енергії, доведені до високих екологічних стандартів (наприклад, машинобудування, енергетика, електрометалургія тощо району Рона-Альпи у Франції).

В гірській частині Австрії діють підприємства харчової промисловості, машинобудування й виготовлення металевих конструкцій (Штирія), автомобілебудування (Зальцбург), електротехнічної та електронної, деревообробної промисловості (Тироль, Каринтія).

У Ліхтенштейні промисловий сектор забезпечує близько 40% загального показника зайнятості населення. Діє понад 600 підприємств. В основному це невеликі компанії з менше ніж 50 працівниками. Найважливіші галузі представлені машинобудуванням, виготовленням електричних машин, комплектуючих до транспортних засобів, стоматологічного обладнання,

харчовою промисловістю¹⁰⁷. Через обмежений внутрішній ринок Ліхтенштейну, підприємства здебільшого орієнтовані на експорт.

В рамках урядових ініціатив і програм фінансуються проекти з розвитку промислового потенціалу гірських територій для створення робочих місць, підвищення рівня життя населення та конкурентоспроможності таких територій. В рамках Альпійської макрорегіональної стратегії ЄС фінансується проект Альпійські кластери 2020, націлений на створення кластерів малих і середніх підприємств регіону. В результаті було налагоджено співпрацю між промисловими підприємствами альпійських країн, розширено мережі збуту їх продукції та посилено позицій на загальноєвропейському ринку¹⁰⁸. Також реалізується проект SMART-Space, що підтримує малі та середні підприємства і допомагає їм у нарощуванні виробничих потужностей¹⁰⁹. В рамках проекту фінансова та технічна допомога націлюється на:

- Налагодження зв'язків різних ланок виробництва: розуміння ринку та клієнта; підвищення внутрішньої та зовнішньої співпраці; реалізація маркетингових цілей та розширення мереж збуту.
- Адміністративну оптимізацію: застосування засобів підвищення якості надання послуг; сприяння підвищенню гнучкості роботи; демонстрація можливостей полегшити управління та контроль над підприємством.
- Нові форми виробництва: автоматизація керування виробництвом; розробка торгової марки/бренду продукції; додаткове виробництво.
- Нові бізнес-моделі: нові продукти та послуги; нові способи маркетингу та доступ до нових ринків.
- Можливості підвищення ефективності: аутсорсинг управління; підвищення енергоефективності; тренінг працівників; ІТ-інфраструктура.

Попри великі розбіжності в структурі та політиці у сфері промисловості, в гірських районах країн Альпійського макрорегіону є і спільні риси, які, здебільшого, є наслідком впровадженню скоординованої політики їх сталого розвитку: орієнтування на енергоефективність, зменшення викидів парникових газів, зменшення та переробка відходів промисловості, економічне зростання водночас зі збереженням довкілля, заміщення традиційної енергетики відновлюваною та постійне збільшення її частки в енергоспоживанні країн.

На території Українських Карпат промисловість розвинута слабо. За індексом промислового розвитку гірські райони значно поступаються середнім показникам як по регіону в цілому, так і стосовно інших адміністративних районів. Це не стосується лише Долинського й Рожнятівського районів Івано-Франківської області, де промисловий розвиток передгірської частини

¹⁰⁷ Liechtenstein in figures 2015. Office of statistics Principality of Liechtenstein. URL: <http://www.llv.li/files/as/fl-in-zahlen-englisch-internetpdf>

¹⁰⁸ Проект Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів. URL: <http://www.alpine-space.org/2007-013/projects/projects/detail/AlpEnergy/show/index.html>

¹⁰⁹ Підсумковий звіт проекту Smart-Space Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів // Офіційний сайт Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів. URL: http://www.alpine-space.eu/projects/smart-space/results/20170821_smartspace_1.3.4.summary_report_v01_k_rst.pdf

забезпечує високі показники обсягів реалізованої промислової продукції у розрахунку на одного мешканця району (табл. 2.7).

Широке використання можливостей та перспектив промислового розвитку є вкрай важливим для диверсифікації економіки гірських районів України.

Енергетика. Паливно-енергетична сфера економіки країн Альпійського регіону різниться за своєю структурою. У всіх країнах, крім Австрії, основна частка виробництва енергії припадає на традиційну енергетику, зокрема ТЕС. З метою досягнення енергетичної безпеки, а також боротьби зі змінами клімату, в ЄС взято курс на збільшення частки відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) у кінцевому споживанні енергії як правило до 20% у 2020 р. (табл. 2.8). Відповідно, спільною рисою політики розвитку енергетики альпійських країн є поступове заміщення традиційних джерел енергії відновлюваними, зокрема відмова від атомної енергетики.

Прикладом успішного впровадження відновлюваної енергетики є Австрія, яка є однією з чотирьох європейських країн, які отримують понад 30% загального споживання енергії з відновлюваних джерел. У структурі ВДЕ 44% становлять ГЕС, 40% – біомаса, 6% – біопаливо, 1,5% – сонячна енергія, 2% – вітрова, 5,2% – енергія з відходів, 1,3% – геотермальна енергія. На даний час 15 з 80 її округів є енергонезалежними за рахунок використання місцевих ВДЕ¹¹⁰.

Найкращим прикладом енергетичної незалежності на регіональному рівні в Австрії є східний округ Гюссінг з населенням близько 27 тис. мешканців. Округ став самодостатнім у забезпеченні електро- та тепловою енергією. При цьому було також створено понад 60 нових компаній та 1500 нових «зелених робочих місць», а частка трудових мігрантів до інших регіонів скоротилася на 40%.

Таблиця 2.7 – Рівень промислового розвитку гірських районів Українських Карпат

Територія	Обсяг реалізованої промислової продукції		Обсяг реалізованої промислової продукції на 1 особу, тис. грн.	Регіональний індекс промислового розвитку
	млн. грн.	% (в області)		
Закарпатська область	20815,1	100,0	16,5	0,625
Райони, всього	13060,2	62,7	13,1	0,496
<i>Гірські райони у т.ч.:</i>	520,1	2,5	2,7	0,102
<i>Великобержнянський</i>	201,7	1,0	7,6	0,288
<i>Воловецький</i>	37,8	0,2	1,6	0,061
<i>Міжгірський</i>	88,0	0,4	1,8	0,068
<i>Рухівський</i>	192,6	0,9	2,1	0,080
Івано-Франківська область	47317,6	100,0	34,4	1,303
Райони, всього	14396,9	30,4	15,4	0,583
<i>Гірські райони, всього у т.ч.:</i>	7561,1	16,0	17,0	0,644
<i>Богородчанський</i>	237,0	0,5	3,4	0,129

¹¹⁰ Hans Kordik. The Model Region of Güssing – an Example of the Austrian Grassroots Strategy for Energy Independence. Site of the Worldwatch Institute. URL: <http://blogs.worldwatch.org/revolt/the-model-region-of-gussing-%E2%80%93-an-example-of-the-austrian-grassroots-strategy-for-energy-independence/>

продовження таблиці 2.7

<i>Верховинський</i>	30,1	0,1	1,0	0,038
<i>Волинський</i>	2721,0	5,8	39,3	1,489
<i>Косовський</i>	144,4	0,3	1,6	0,061
<i>Надвірнянський</i>	1837,7	3,9	16,0	0,606
<i>Рожнятівський</i>	2590,9	5,5	35,8	1,356
Львівська область	81891,3	100,0	32,3	1,223
Райони області, всього	35070,2	42,8	25,0	0,947
<i>Гірські райони, всього</i> <i>у т.ч.:</i>	923,2	1,1	3,7	0,140
<i>Дрогобицький</i>	191,9	0,2	2,6	0,098
<i>Сколівський</i>	558,0	0,7	11,7	0,443
<i>Старосамбірський</i>	159,1	0,2	2,1	0,080
<i>Турківський</i>	14,2	0,02	0,3	0,011
Чернівецька область	10423,1	100,0	11,5	0,436
Райони, всього	3932,0	37,7	6,1	0,231
<i>Гірські райони, Путильський</i>	71,1	0,7	2,7	0,102
Всього Карпатський регіон	160447,2	-	26,4	1,000

Складено за даними Головних управлінь статистики у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Чернівецькій областях

Гюссінг генерує більше «зеленої» енергії, ніж потребує, одержуючи від реалізації її надлишків понад 28 мільйонів доларів на рік. При цьому викиди парникових газів скоротилися на 90%¹¹¹.

Австрія характеризується найвищою у світі часткою так званих «Пасивних будинків» – будинки та будівлі з низьким рівнем енергоспоживання, які потребують менше 10% енергії, необхідної для середнього будинку.

Таблиця 2.8 – Частка ВДЕ в кінцевому споживанні енергії в деяких країнах-членах ЄС

№ п/п	Назва країни	Частка ВДЕ у % 2015 р.	Мета до 2020 р. у %
1	Німеччина	14,6	18
2	Франція	15,2	23
3	Італія	17,5	17
4	Австрія	33,0	34
5	Словенія	22,0	25
6	Ліхтенштейн	4,2	-
7	Швейцарія	15	20
	ЄС-28	16	20

Джерело¹¹².

¹¹¹ Там само.

¹¹² Share of the renewable energy in gross final energy consumption // Eurostat news release 43/2015 of 10.03.2015. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/8-10032014-AP/EN/8-10032014-AP-EN.PDF.

В Італії основна частка виробництва електроенергії (близько 80 %) припадає на теплові електростанції, решта – на ГЕС, використовуючи при цьому енергію рік, що беруть початок в Альпах.

У 2017 р. в Швейцарії на референдумі щодо енергетичної реформи перемогли прихильники відмови від атомних електростанцій (АЕС) на користь переходу на відновлювані джерела енергії. Згідно з «Енергетичною стратегією – 2050», Швейцарія відмовляється від будівництва нових АЕС, а також закриває п'ять існуючих. Крім того, енергетична реформа передбачає перехід на відновлювані джерела енергії, в першу чергу – гідроелектростанції, вітроелектростанції та сонячні установки для досягнення 20% ВДЕ у кінцевому споживанні енергії, без урахування великих ГЕС, з ними – 80%¹¹³. Структура виробництва електроенергії у Швейцарії у 2016р. була наступною: 59,9% – ГЕС, 33,5% – АЕС, 4% – ТЕС, 2,6% – інші ВДЕ.

У зв'язку з різним обсягом вироблення енергії на ГЕС, в теплу пору року енергію експортують зі Швейцарії у сусідні європейські країни, а взимку імпортують через інтегровану західноєвропейську енергосистему¹¹⁴.

Франція залишається єдиною країною Альпійською простору, що продовжувала розвивати атомну енергетику всупереч загальноєвропейській політиці переходу на екологічно безпечні джерела енергії. Однак велика увага приділяється розвитку гідроенергетики у гірських регіонах. Понад 2/3 потужностей ГЕС зосереджено в Альпах (річки Рона, Ізер, Дюранс), решта – на заході Центрального масиву і в Піренеях.

Електроенергія, природний газ, нафта – основні джерела енергії в Ліхтенштейні, який є суттєво залежним від імпорту енергії. У структурі споживання енергії переважають викопні енергоресурси, біомаса (деревна) становить 3,5%, сонячна енергетика – 0,7%¹¹⁵.

В рамках Альпійської МРС реалізовано проект Альпійська Енергія. Було створено електронну систему керування енергетикою Альпійського макрорегіону з метою балансування виробництва та споживання енергії. Це дало змогу оптимізувати функціонування енергосистеми в гірських регіонах та запобігти виникненню піків напруги у зв'язку з нерівномірним обсягом генерації об'єктами відновлюваної енергетики впродовж доби і року¹¹⁶.

В сукупності заходи з розвитку промисловості, включаючи енергетичні виробництва, дозволятимуть гірському макрорегіону:

- розвивати екологічно нешкідливі сектори, що мають найбільший потенціал розвитку;
- збільшити масштаби промислового виробництва у секторі малого та середнього бізнесу через реалізацію спільних проектів та формування переваг колективної конкурентоспроможності;

¹¹³ Швейцарія відмовляється від атомної енергетики. Інтернет-видання Україна комунальна. 23.05.2017. URL: <http://jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/shvejcarja-vidmovljajetsja-vd-atomnoji-jenergetiki-49879>

¹¹⁴ Swiss grid. Grid data 2016. URL: https://www.swissgrid.ch/dam/swissgrid/company/publications/en/netzdaten_2016_en.pdf

¹¹⁵ Liechtenstein in figures 2015. Office of statistics Principality of Liechtenstein.

¹¹⁶ Проект Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів.

- розділити ризики та витрати серед більшої кількості суб'єктів господарювання;
- знизити витрати на господарську діяльність в складних гірських умовах;
- здійснювати спільну маркетингову діяльність у масштабі, що перевищує індивідуальні можливості суб'єктів господарської діяльності;
- поліпшити комунікації між державним й регіональним управлінням, науковими установами та виробничим сектором¹¹⁷.

Європейський досвід засвідчує необхідність промислового розвитку гірських територій, що забезпечує створення робочих місць, підвищує їх конкурентоспроможність. Умовою є екологічність діяльності промислових об'єктів. Стосовно Карпатського регіону України пропонуємо запровадити підтримку розвитку низки видів промислової діяльності в рамках запровадження преференційного режиму інвестиційної діяльності. При цьому природні й демографічні особливості гір зумовлюють необхідність орієнтування на розвиток секторів малого й середнього бізнесу та відмову від розміщення великих промислових підприємств.

Використання можливостей промислового розвитку, включаючи розвиток енергетичної галузі, могло б забезпечити підвищення економічної конкурентоспроможності регіону, створення додаткових робочих місць. Цей напрям розглядається європейськими країнами як один з пріоритетних в економічному розвитку гірських місцевостей.

Сумарний технічно досяжний енергетичний потенціал відновлюваних джерел енергії Карпатського регіону України становить 10,3 млн т умовного палива/рік, що становить 10,4% від загального показника в Україні¹¹⁸.

Загалом станом на 2017 р. встановлена потужність об'єктів відновлюваної енергетики в областях Карпатського регіону України оцінюється у 324,05 МВт (табл. 2.9).

Таблиця 2.9 – Встановлена потужність об'єктів відновлюваної енергетики у Карпатському регіоні України, 2017 р.

Області	Енергія сонця, у МВт	Енергія вітру, у МВт	Мала гідро-енергетика, у МВт	Геотермальна енергія, у МВт	Енергія біомаси, у МВт	Разом
Закарпатська	48,05	0,05	37,06	1,2	10,8	97,16
Івано-Франківська	20,4	0,02	3,3	0,1	75,6	99,42
Львівська	23,6	34,0	0,62	0,16	54,3	112,68
Чернівецька	1,05	0,02	----	0,02	13,7	14,79
Всього	93,1	34,09	40,98	1,48	154,4	324,05

Джерело: складено за матеріали досліджень авторів

¹¹⁷ The draft outline for Macro-regional Strategy for the Carpathian Region. URL: https://www.mr.gov.pl/media/35774/Carpathian_strategy_EN_draft_22032017.pdf

¹¹⁸ Атлас енергетичного потенціалу відновлюваних та нетрадиційних джерел енергії України [Електронний ресурс] / Державний комітет України з енергозбереження, Інститут електродинаміки НАН України. – К., 2001. URL: http://www.intelcenter.com.ua/rus/library/atlas_alten_UA.htm

Наявний потенціал можливого використання ВДЕ в регіоні за нашими даними освоєний у незначній мірі та має великі резерви (табл. 2.10).

Перспективи нарощування виробництва енергії у промислових масштабах в регіоні у найбільшій мірі, на наш погляд, слід пов'язувати з використанням потенціалу вітрової, сонячної, геотермальної (переважно з використанням наявних у регіоні відпрацьованих нафтогазових свердловин) енергії та малої гідроенергетики (з дотриманням екологічних вимог).

Використання сонячної енергії та усіх видів біомаси має великі перспективи при локальному використанні (житловий сектор, об'єкти комунального господарства, соціальної сфери, туризму тощо).

Ускладненість природних та економічних умов господарювання у гірських місцевостях погіршує їх інвестиційну привабливість та не сприяє розміщенню виробничих об'єктів. Ці недоліки європейська практика усуває преференційними заходами, надаючи пільги інвесторам та використовуючи відповідні інструменти публічно-приватного партнерства. Такі заходи є вкрай необхідними і для гірських територій України. В основу розробки економіко-правового механізму функціонування територій пріоритетного розвитку на гірських територіях слід покласти наступні концептуальні підходи:

Таблиця 2.10 – Рівень використання технічно досяжного потенціалу відновлюваної енергетики у Карпатському регіоні України, 2017 р.

Область	Енергія сонця	Енергія вітру	Мала гідроенергетика	Геотермальна енергія	Енергія біомаси*
Закарпатська	5,6%	менше 0,1%	4,86%	1,68%	8,5%
Івано-Франківська	1,7%	менше 0,1%	2,72%	менше 0,1%	23,5%
Львівська	2,03%	1,08%	0,46%	менше 0,1%	5,7%
Чернівецька	0,42%	менше 0,1%	0%	0%	6,5%

*деревна біомаса

Джерело: розраховано авторами

1. Запроваджується система пільг для інвесторів, яка має служити і інструментом компенсації низьких показників інвестиційної привабливості гірських територій і рушієм у реалізації їх відносних переваг, що полягають в унікальності та суспільній ролі природно-ресурсного, демографічного, етнокультурного потенціалу гір.

2. Преференційний режим інвестиційної діяльності має поширюватися на види економічної діяльності та виробництва, які:

- націлені на створення робочих місць для місцевого населення;
- орієнтовані на ефективне використання місцевих природних ресурсів;
- відповідають високим екологічним стандартам і не несуть загрози природним комплексам гір;

- забезпечують продукування конкурентоспроможних товарів та послуг і сприяють наповненню місцевих бюджетів.

3. Створення територій пріоритетного розвитку спрямовується на досягнення ефекту прискореного економічного розвитку гірських територій, вирівнювання соціально-економічних умов проживання населення гірських та рівнинних територій в Україні, що забезпечуватиме збереження демографічного, етнокультурного й екологічного потенціалу гір.

Важливим для Карпатського регіону України є також участь у загальноєвропейській карпатській макрорегіональній співпраці виробників промислової продукції, формуванні гірських макрорегіональних кластерів та виробничих ланцюгів.

2.6. Транспорт та комунікації

Транспортне сполучення є однією з найскладніших проблем для гір. Серед гірських регіонів Європи Альпи, незважаючи на значні абсолютні висоти та складний рельєф, відзначаються порівняно кращим транспортним сполученням та вищим рівнем задоволення потреб у пасажирських і вантажних перевезеннях.

Досвід Альп показує вагому роль транспорту у соціально-економічному розвитку гірських територій. Разом з тим, слід враховувати, що транспорт, зокрема автомобільний, спричиняє негативні зовнішні наслідки – забруднення повітря, шум тощо. В окремих випадках поліпшення транспортної доступності чинить і негативні соціально-демографічні наслідки – депопуляцію, руйнування традиційного укладу життя горян тощо. Це робить певні виклики для соціального, економічного та екологічного розвитку гірських регіонів¹¹⁹. Для вирішення цих завдань необхідний скоординований підхід, узгоджена стратегія з метою забезпечення сталого розвитку гірських територій.

В рамках макрорегіональної Альпійської стратегії працює Група 4 (AG4), яка виступає платформою для координації та гармонізації діяльності альпійських регіонів та країн з метою забезпечення сталого транспорту та мобільності. До складу групи входять представники альпійських регіонів: Австрії, Франції, Німеччини, Італії, Словенії, Ліхтенштейну та Швейцарії. Місія групи полягає у створенні загальної транспортної політики, визначенні спільних цілей та започаткуванні конкретних заходів і проектів.

Для вирішення найбільш важливих проблем та можливостей мобільності в Альпійському регіоні було визначено наступні цілі:

1. Сприяти міжмодальності та сумісності в пасажирських і вантажних перевезеннях, зокрема, шляхом усунення вузьких місць в інфраструктурі, заповнення відсутніх ланок, координації планування та розкладу громадського транспорту, модернізації інфраструктури та посилення співпраці. Для досягнення цієї цілі зосереджується увага на інфраструктурі для пасажирських і

¹¹⁹ Дійова група № 4 Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів // Офіційний сайт Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів. URL: <https://www.alpine-region.eu/actiongroup-4>

комбінованих перевезень, а також взаємозв'язку систем громадського транспорту, зосереджуючи увагу на операціях з надання інформації та послуг з продажу квитків.

2. Підтримувати перехід від автотранспортних до залізничних перевезень. Гірські території особливо чутливі до негативних екологічних та соціальних наслідків, пов'язаних з надмірним потоком вантажних та пасажирських перевезень. Для вирішення цього завдання AG4 сприяє гармонізації та впровадженню політики зміни акцентів на платні системи на автотрасах та популяризацію залізничних перевезень.

3. Розвивати співпрацю та поглиблювати інтеграцію між існуючими органами та структурами в галузі транспорту. Тісне співробітництво AG4 з різними учасниками у секторі транспорту та мобільності альпійських регіонів гарантує покращену координацію та забезпечує узгодженість між існуючими ініціативами з тим, щоб уникнути дублювання та заохочувати вирівнювання фінансування.

У 2009-2012 рр. в Альпійському макрорегіоні діяв Проект MONITRAF (Моніторинг впливу дорожнього руху на Альпійський простір та загальні заходи), який фінансувався спільно з Європейським фондом регіонального розвитку. У рамках проекту вісім альпійських регіонів розробили загальну стратегію трансальпійського руху та втілюють її у життя.

В Альпійському регіоні транспортне навантаження за останні 20 років подвоїлось. Щоб зменшити його негативні наслідки альпійські країни і регіони застосовують різні регуляторні та ринкові механізми. Оскільки ці заходи не були скоординованими, то не досягався синергійний ефект. Деякі заходи не реалізовувалися в повній мірі, оскільки потребують відповідних дій не лише на національному рівні, але й на транскордонному, особливо вздовж транспортних коридорів. Подальша міжрегіональна та транскордонна співпраця є необхідною, включаючи економічні, соціальні та екологічні аспекти¹²⁰.

В межах проекту MONITRAF було розроблено різні сценарії стратегії розвитку транспорту в Альпійському макрорегіоні. В результаті було виявлено, що забезпечити розвиток транспорту на засадах сталого розвитку можна за сценарієм 3 «Альпійський перехресний обмін», який дозволяє безпосередньо керувати потоками важких вантажних транспортних засобів, які суттєво впливають на навколишнє середовище, якість повітря та здоров'я людей.

У цьому сценарії альпійські регіони вирішили вдосконалити управління трафіком через їх транспортні коридори з "Alpine Crossing Exchange (ACE)". ACE – це ринковий інструмент, коли кожен коридор визначає максимальну кількість важких вантажних транспортних засобів, що проходять через нього за рік.

Відповідна кількість дозволів на перетин Альп поширюється на транспортних операторів, які можуть і торгувати ними між собою. Низка товаропотоків також переорієнтовується на залізничні перевезення, що вимагає створення відповідної залізничної інфраструктури та додаткових послуг з

¹²⁰ Implementing Monitraf // Офіційний сайт Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів. URL : http://www.alpine-space.org/20072013/uploads/tx_txrunningprojects/iMonitraf_Flyer.pdf

комбінованого перевезення. Передбачається, що дозволи не диференціюються відповідно до класів викидів або ваги. Однак існує стимул до використання автомобілів великої вантажопідйомності, які відповідатимуть екологічним вимогам. До 2020 року важкі транспортні засоби з новим стандартом Euro VI складатимуть майже три чверті транспортного потоку. Автомобілі також використовують більше біопалива відповідно до європейських цілей.

У процесі впровадження цієї стратегії її учасники зіткнулися з певними викликами:

- деякі рішення не можуть бути прийняті регіонами, їх потрібно схвалити на національному чи навіть європейському рівні;
- реалізація спільних заходів вимагає подальшого розвитку залізничного транспорту, інфраструктури та послуг;
- потребують врегулювання розбіжності з регіональними економічними інтересами;
- політична підтримка спільної мережі буде відрізнятись між регіонами, оскільки політична увага може бути спрямована на інші пріоритети (для цього потрібна чітка інституціалізація мережі);
- необхідний подальший глибинний аналіз шумових впливів і можливі заходи щодо їх скорочення¹²¹.

Альпійські регіони наполягають на тому, щоб пріоритети, визначені в новій Білій книзі з політики транспорту ЄС, передбачали:

- Послідовність і взаємодоповнюваність здійснюваних через основні центри прийняття рішень, проектування та інновації пропозиції в галузі транспорту на європейському рівні з особливим акцентом на інтермодальному вимірі, з тим щоб забезпечити відповідь на виклики, які постають при перевезеннях вантажів між основними європейськими центрами виробництва та споживання. Загалом на європейських транспортних коридорах повинна надаватись перевага екологічно безпечним видам транспорту, що відповідають засадам сталого розвитку.

- Фінансування проектів з усунення вузьких місць у транскордонних пунктах: у більш конкретному випадку Альп, Європейський Союз повинен підтвердити надання у регіоні пріоритету залізничному транспорту та передбачити будівництво трьох залізничних тунелів на ліонсько-туринському напрямку і залізничній лінії Бреннера.

- Гарантії спорудження об'єктів інфраструктури для доповнення транскордонних ділянок по кожному коридору з тим, щоб реалізувати весь потенціал європейських інвестицій; а також для узгодженого управління технічним обслуговуванням транспортних засобів та залізничним транспортом на кожному коридорі з тим, щоб нівелювати вплив перетину кордону та забезпечити якісне транс'європейське транспортне обслуговування.

- Поліпшення можливостей основних транспортних вузлів у Європі (морські порти, залізничні вузли, великі міські центри, управлінські центри,

¹²¹ Towards a Sustainable Alpine Transit Traffic. URL: http://www.alpine-space.org/2007-2013/uploads/txtxrunningprojects/Alpine_Transit_Traffic-Policy_scenarios.pdf

логістичні платформи) як важливих пунктів підключення до загальної транспортної системи.

- Переважну підтримку альтернатив дорожньому та повітряному транспорту з метою сталого розвитку транспорту та мінімізації екологічного впливу, пов'язаного з рухом товарів та людей.

Важливими є адміністративні, регулюючі та цінові механізми, необхідні для обмеження надмірного трафіку, оптимізації туристичних потоків та заохочення бізнесу й громадян віддавати перевагу найбільш екологічно чистим видам транспорту.

Коли мова йде про перетин найбільш вразливих територій, таких як Альпи, ці заходи регулювання можуть базуватися на:

- інноваційних інструментах руху, таких як Alpine Crossing Exchange з координацією по всіх транспортних коридорах (щоб уникнути неоптимальних маршрутів);

- впровадженні заборон на перевезення важких вантажів протягом ночі;

- дотриманні стандартів щодо викидів забруднюючих речовин (стандарти EURO 5 та 6) та зниженні шумового навантаження (зокрема – будівництво звукових бар'єрів вздовж залізничних колій).

Окрім рамок Альпійської стратегії, розвиток системи вантажних перевезень також проводиться на базі Процесу співпраці міністрів транспорту Альпійських країн (Суві де Цюріх). Його основне досягнення – підвищення рівня безпеки в тунелях, а також розширення мережі високоякісних платних доріг в Альпах¹²².

З метою зменшення негативного екологічного та соціального впливу транспорту в Альпійському регіоні, поліпшення транспортного сполучення у віддалених альпійських районах, особливо через національні кордони та регіональні межі, ефективні транспортні мережі мають бути скоординованими (мультиmodalними) та зручними для користувачів, забезпечувати дієву альтернативу використанню приватного транспорту.

Ця діяльність в регіоні спрямована на гармонізацію різних регіональних та національних систем інформації, тарифів та квитків. Проект має дозволити пасажиром отримувати узгоджену інформацію про свої поїздки, купувати квитки, що дійсні для операторів по всьому маршруту.

Роль інформаційного чинника. Широкомасштабні інфраструктурні проекти, а також політика щодо організації руху вантажного транспорту часто використовують підтримку місцевих громад та компаній, адже модальний зсув зменшує навантаження транспорту на довкілля. З іншого боку, масштабні інфраструктурні проекти часто сприймаються критично, а їх висока вартість може негативно впливати на економіку регіонів. Тому необхідно покращувати сприйняття громадськістю спільної політики та проектів, що підтримуються в рамках Альпійської стратегії.

¹²² Zurich process – Cooperation of Transport Ministers of Alpine Countries. URL: <http://www.zurich-process.org/key-bodiesresults/activities-of-revious-presidencies/promoting-intermodality-in-the-alps/>

Важливим досягненнями діючих проектів є впровадження у регулювання транспортною системою Альпійського регіону двох сучасних методів логістики, таких як модальний зсув та інтермодальність.

Інтермодальність (міжмодальність) – інструмент логістики, що передбачає використання двох і більше видів транспорту для перевезення з метою зменшення сукупних витрат. Цей метод поєднує оптимізацію існуючих залізничних ліній, реалізацію нових, більш адекватних можливостей перетину Альп залізничним транспортом та створення спеціальних механізмів фінансування з врахуванням значних державних інвестицій.

Модальний зсув – логістичний метод, що означає заміну перевантажених транспортних засобів іншими, щоб зробити перші менш навантаженими.

Таким чином, модальні обміни дозволяють скоротити доставку великогабаритного вантажу автотранспортом і замінити його залізничним або водним транспортом.

В ЄС до 2050 р. 50% дорожніх перевезень буде здійснюватися залізничним або водним транспортом, що дозволить скоротити транспортні викиди на 60% .

Модальні зсуви мають екологічні, економічні та соціальні переваги:

- зменшення викидів парникових газів;
- відповідність стратегії сталого розвитку;
- зменшення негативного впливу на вразливі екологічні зони;
- зменшення використання невідновлюваних ресурсів;
- економія витрат на паливо;
- зниження коливань операційних витрат, пов'язаних з ціною дизельного палива;
- зниження економічного навантаження на бізнес від податків на автомобільний транспорт;
- оптимізація нічних переїздів для водіїв вантажних транспортних засобів тощо¹²³.

Транспортна інфраструктура Альпійського регіону відіграє важливу роль у реалізації єдиного ринку та розвитку ефективної трансєвропейської мережі, а збалансований розвиток різних видів транспорту забезпечує гармонію між економікою, суспільством, людьми та природним середовищем. Відповідний досвід заслуговує використання і щодо інших гірських регіонів, зокрема – Карпатського.

Європейська гірська політика серед першочергових містить питання поліпшення транспортної й комунікативної доступності гір. Для Українських Карпат ці питання мають особливу гостроту. Ресурсна обмеженість ускладнює Україні їх вирішення. Тому доцільно прагнути до створення спільної платформи для активізації співпраці представників транспортної галузі України та європейських країн у межах Карпатського макрорегіону з метою формування та реалізації спільної політики сталого розвитку транспорту в Карпат.

У цьому контексті Україні важливо включитися у реалізацію намірів щодо розбудови нового *Карпатського коридору* в системі європейських

¹²³ What is the model shift? // Greenmodal transport. URL: <http://www.greenmodal.eu>

транспортних коридорів, що вирішувало б багато питань включення Українських Карпати в європейську транспортну мережу. Реалізація цієї ідеї передбачається у рамках пропонованої Карпатської макрорегіональної стратегії. При цьому відкриватимуться можливості її фінансування з Фонду гуртування Європейського Союзу.

Важливим є вирішення завдань щодо поліпшення стану й розширення мережі автомобільних шляхів для збільшення мобільності в межах прикордонного руху, поліпшення доступності туристично-рекреаційних центрів, сполучення населених пунктів з адміністративними центрами територіальних громад та районів.

Транспортна доступність гірських територій зростає також через створення гнучких форм *організації сервісу в системі громадського транспорту, зокрема, заснованих на принципі відповідності попиту*. Це передбачає прийняття замовлень на перевезення пасажирів у малозаселених місцевостях засобами телекомунікацій (телефон, Інтернет) й визначення оптимального маршруту руху перевізника з допомогою ІТ-систем.

Необхідним є застосування стандартів ЄС щодо використання транспортних засобів з низьким або нульовим рівнем шкідливих викидів в атмосферу для вантажних та пасажирських перевезень з метою зменшення забруднення атмосферного повітря в гірських районах. Зокрема, доцільно активізувати та стимулювати використання біопалива та сучасних транспортних засобів (електромобілі, електробуси, електровози). Для цього слід вжити заходів з розширення в гірських районах України мережі зарядних станцій для автотранспорту. Наявні в регіоні близько 35 станцій недостатні для забезпечення зростаючої кількості електромобілів.

Зростання туристично-рекреаційної сфери в Українських Карпатах, зокрема, перетворення регіону у важливий національний та міжнародний осередок особливо популярного гірськолижного туризму, ставить також завдання з розвитку інфраструктури авіаційного транспорту, відновлення діяльності та переоснащення аеропортів й аеродромів регіону. Сприятиме розвитку туризму також розбудова карпатської мережі велосипедних і пішохідних маршрутів.

Важливим є також вдосконалення наявної в Українських Карпатах мережі залізничних шляхів, яка розгалужена недостатньо. Переважна більшість місцевих вантажних та пасажирських перевезень здійснюється автомобільним транспортом, відповідно зростає рівень забруднення атмосферного повітря.

Потребує модернізації інфраструктура перевантажень на вітчизняних транскордонних залізничних вузлах (альтернатива – уніфікація стандартів залізничних колій для безперешкодного користування транскордонною залізничною інфраструктурою – надто вартісна). Ефективними також будуть заходи з відновлення, модернізації та використання вузькоколіїних залізниць, що може збільшити туристичну привабливість регіону й поліпшить умови пасажироперевезень у важкодоступних місцевостях.

Транспортна політика країн ЄС у Карпатському макрорегіоні орієнтує на інтермодальність транспорту та розширений перехід від автотранспортних до залізничних перевезень. Для України в рамках спільної європейської

транспортної платформи постають питання узгодження розбудови національної автомобільної та залізничної транспортної інфраструктури з сусідніми країнами.

Важливим є вирішення існуючих ризиків та небезпек на гірських перевалах та в тунелях. Необхідною є розробка схеми розв'язання цих проблем та спорудження нових об'єктів відповідної транспортної інфраструктури.

Враховуючи акценти європейської практики на перевезення вантажів автомобільним транспортом високої тоннажності, що забезпечує зменшення обсягів шкідливих викидів, автошляхи Карпатського регіону України слід адаптувати до збільшення питомих навантажень з докорінною реконструкцією наявних та будівництвом нових сучасних автомагістралей.

2.7. Інфраструктурне забезпечення

Інфраструктурне забезпечення є одним з найвагоміших чинників соціально-економічного розвитку гірських територій. Рівень забезпечення та стан інфраструктури визначально впливає на якість життя мешканців гірських регіонів та у значній мірі зумовлює розвиток підприємництва. У європейській практиці одним з ключових елементів розвитку гірських територій є реалізація інфраструктурних проєктів щодо покращення якості комунальної та дорожньої інфраструктури. Реалізація інфраструктурної політики щодо розвитку гірських територій здійснюється на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Так, у Польщі захист гірських територій, здійснюється в межах політики та програм розвитку сільських регіонів¹²⁴. Програми підтримуються та фінансуються Міністерством сільського господарства та розвитку села. Окрім того, територіальні громади Польщі для вирішення інфраструктурних питань можуть розраховувати на спеціальні програми фінансування чи співфінансування з коштів Європейського Союзу. Така фінансова можливість, а також додаткові інвестиційні ресурси, скеровані на розвиток муніципалітетів, сприяли стрімкому і суттєвому покращенню інфраструктури у гірських регіонах Польщі, що демонструє приклад гірських повітів Підкарпатського воєводства.

Однією з найвагоміших складових комунальної інфраструктури гірських територій є водопостачання. Рівень забезпечення водопостачання у гірських регіонах порівняно з іншими регіонами Польщі є нижчим, що зумовлено як історичними аспектами розподілу фінансових і інвестиційних ресурсів, так і особливостями умов соціально-економічного розвитку гірських територій. Однак з моменту вступу Польщі до Європейського Союзу, що відкрило доступ до відповідних фінансових ресурсів на реалізацію інфраструктурних проєктів, рівень забезпечення населення гірських територій водопостачанням суттєво підвищився. Так у Бещадському повіті частка населення, що користується водопостачанням, загалом зросла на 7,4%, досягнувши 71,5%, у Саноцькому -

¹²⁴ Міжнародна практика стимулювання соціально-економічного розвитку гірських населених пунктів у Європейському Союзі. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/2017_06_19_.

на 10,9%, досягнувши 66,8%, у Леському – на 8,4%, досягнувши 59,4% (табл.2.11).

Складнішою у гірських місцевостях є ситуація із забезпеченням населення каналізацією. Це зумовлено високою (як для невеликих населених пунктів) вартістю будівництва та обслуговування відповідної інфраструктури, а також природно-ландшафтними умовами. Однак у розглянутих гірських районах Польщі у період 2003-2016 років суттєво зросла частка населення, що користувалося каналізацією. Найбільше зростання спостерігалось у селах Леського (на 31,5%) і Саноцького повітів (на 30,1%) (табл.2.12).

Таблиця 2.11 – Частка населення гірських повітів Польщі, що користується водопроводом, %

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016
Бещадський повіт								
Загалом	64,1	63,3	63,5	63,8	65,7	66,7	71,5	71,5
У містах	94,7	95,0	95,1	95,4	95,4	95,5	95,5	95,6
У селах	41,2	39,6	40,1	40,3	43,5	45,5	53,9	54,1
Саноцький повіт								
Загалом	55,9	56,8	57,7	58,0	60,2	60,4	66,2	66,8
У містах	87,7	87,6	87,6	87,6	89,9	90,9	93,7	93,8
У селах	27,3	29,5	31,4	32,1	34,6	34,5	43,2	44,4
Леський повіт								
Загалом	51,8	53,9	54,4	56,5	58,3	55,9	59,0	59,4
У містах	80,8	82,5	82,7	83,4	83,7	84,0	84,1	84,4
У селах	43,6	45,8	46,5	49,2	51,4	48,5	52,3	52,9

Складено за даними управління статистики у Ряшеві (Urząd Statystyczny w Rzeszowie).

Таблиця 2.12 – Частка населення гірських повітів Польщі, що користується каналізацією, %

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016
Бещадський повіт								
Загалом	45,0	45,3	45,3	46,5	46,8	47,4	48,5	48,6
У містах	85,2	85,6	85,7	86,3	86,4	86,5	87,5	88,2
У селах	14,9	15,2	15,3	16,9	17,3	18,5	20,0	20,0
Саноцький повіт								
Загалом	52,1	54,9	56,3	57,9	66,6	69,8	73,5	74,6
У містах	81,8	84,7	84,8	84,9	94,9	95,6	97,5	97,5
У селах	25,4	28,5	31,4	34,3	42,4	47,9	53,5	55,5
Леський повіт								
Загалом	27,0	30,8	34,8	41,8	48,9	49,3	51,8	51,7
У містах	80,8	82,5	82,7	83,4	83,7	84,0	84,1	84,4
У селах	11,5	16,1	21,4	30,3	39,0	39,6	42,6	42,5

Складено за даними управління статистики у Ряшеві (Urząd Statystyczny w Rzeszowie).

При цьому необхідно зазначити, що у 2016 році житлові будівлі у всіх названих регіонах на понад 98% у містах та понад 90% у селах приєднані до водопостачанням (центрального й індивідуального) та понад 90% у містах і понад 65% у селах – до центрального опалення.

Забезпеченість газом у гірських регіонах Польщі є різною (табл. 2.13). Найвища частка населення, що споживає газ, у Саноцькому повіті, а найнижча – у Бещадському. Упродовж 2003-2016 років значення цього показника у Саноцькому повіті зберігало стійку тенденцію до зниження, тоді як Леському – зростання, а у Бещадському – було відносно сталим.

Аналізу комунальної інфраструктури гірських районів Польщі показує, що не зважаючи на близькі природні умови та потенційні фінансові і інвестиційні можливості, стан та забезпеченість основними складовими інфраструктури є різним. З цього можна зробити висновок, про те, що розвиток інфраструктури залежить не тільки від можливостей користуватися відповідними програмами фінансування і співфінансування, але і від розпорядливості місцевих влад, громадської та підприємницької активності мешканців.

Таблиця 2.13 – Частка населення гірських повітів Польщі, що користується газом, %

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016
Бещадський повіт								
Загалом	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9
У містах	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
У селах	1,5	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
Саноцький повіт								
Загалом	82,8	78,4	78,3	80,0	79,7	80,6	80,1	79,8
У містах	96,5	91,6	91,6	92,4	92,5	93,6	93,3	93,4
У селах	66,5	66,7	66,5	69,0	69,9	69,2	68,6	55,5
Леський повіт								
Загалом	11,9	11,8	12,0	18,2	19,4	20,3	21,1	21,3
У містах	15,6	16,1	16,6	28,6	32,1	33,3	34,9	35,4
У селах	10,9	10,6	10,7	15,3	15,9	16,9	17,4	17,6

Складено за даними управління статистики у Ряшеві (Urząd Statystyczny w Rzeszowie).

Загалом в усіх гірських регіонах країн Європи розвиток інфраструктури є одним з ключових напрямів гірської політики. Важливим є досвід Швейцарії у подоланні економічного й соціального відставання гірських регіонів шляхом реалізації інфраструктурних проєктів. До 80-х років минулого століття у країні активно здійснювалося державне інвестування дорожнього будівництва й розвитку транспортної інфраструктури. Однак ефективність таких інвестицій не у всіх випадках себе виправдовувала, оскільки не завжди з центру можна правильно визначити доцільність тих чи інших інфраструктурних проєктів. Тому було змінено підхід. Тепер регіональні органи влади гірських територій цієї країни (кантони) самі розробляють концепції розвитку регіонів та програми

з їх реалізації, які співфінансуються федеральним урядом¹²⁵. Без державної допомоги навіть регіони Швейцарії неспроможні у повній мірі забезпечувати самофінансування інфраструктурних проектів.

Низький рівень розвитку інфраструктури є як однією з причин, так і наслідком слабкої ділової економічної активності у гірських регіонах. Приклад України, де незадовільною є якість транспортної, комунікаційно-інформаційної, комунальної інфраструктури у гірських районах, це засвідчує. Гірські території залишаються найменш привабливими для іноземних інвесторів. При середньому показнику Львівської області близько 500 дол. США прямих іноземних інвестицій на одиницю населення, в гірських районах цей показник в середньому складає 15 дол. США (від 1 дол. США в Турківському районі до 40 дол. США в Дрогобицькому)¹²⁶. Показники економічного розвитку гірських територій у декілька разів поступаються середнім по регіонах, до яких вони входять¹²⁷.

Через низьку економічну активність у цих регіонах місцеве самоврядування не має фінансової змоги самостійно вирішити інфраструктурні питання. З огляду на це, проблему низького рівня забезпечення інфраструктурою у гірських районах Карпатського регіону України без підтримки держави не розв'язати. А орієнтиром може бути сусідня Польща.

Аналіз показує відставання українських теренів при певних позитивних тенденціях. Рівень обладнання житлового фонду водопроводом у гірських районах Львівської області упродовж 2000-2016 роках збільшився (табл. 2.14) Зокрема у Сколівському районі на 28,2%, Старосамбірському – на 27,8% та Турківському – на 13,5%. Позитивною ознакою є й те, що значне покращення забезпеченості водопроводом відбулось у сільській місцевості.

Таблиця 2.14 – Рівень обладнання житлового фонду водопроводом у гірських районах Львівської області, %

Територія	Сколівський район				Старосамбірський район				Турківський район			
	2000	2010	2015	2016	2000	2010	2015	2016	2000	2010	2015	2016
Міські поселення та сільська місцевість	10,5	14,7	37,7	38,2	5,2	19,7	30,5	33,0	6,1	17,3	19,6	19,6
Міські поселення	39,8	51,0	66,9	67,2	20,4	30,4	30,8	31,4	34,3	34,8	35,1	35,1
Сільська місцевість	1,1	1,7	27,2	27,8	1,1	16,5	30,4	33,5	1,5	13,9	16,2	16,2

Складено за даними Головного управління статистики у Львівській області

¹²⁵ Міжнародна практика стимулювання соціально-економічного розвитку гірських населених пунктів у Європейському Союзі. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/2017_06_19_

¹²⁶ Стратегія розвитку гірських територій Львівської області на 2018-2022 рік. URL: <http://sts-grada.gov.ua/wp-content/uploads/2017/11/Strategiya-rozvytku-girs'kyh-terytoriy-1.pdf>

¹²⁷ Кравців В.С., Жук П.В. Концептуальні принципи розробки та реалізації державної програми сталого розвитку Українських Карпат // Економіка України. – 2013. - № 1. – С. 4-11.

Водночас, рівень забезпеченості водопроводом у гірських районах Львівщини суттєво нижчий, ніж у гірських повітах Польщі.

Актуальним питанням водопостачання є і те, що значна частина населення у гірських районах України забезпечується водою самостійно, з недосліджених джерел, свердловин, що може позначатись на стані здоров'я жителів.

Складне становище з водопостачання зумовлено тим, що внаслідок тривалої експлуатації (понад 50 років), значна частина водопровідних мереж, амортизованого і морально застарілого енергоємного обладнання вимагає заміни. Також у більшості населених пунктів за наявності централізованого водозабезпечення відсутнє централізоване водовідведення. Наявні в окремих населених пунктах каналізаційні очисні споруди збудовані до 1990 року і на сьогодні вимагають реконструкції¹²⁸. Критичною є ситуація із забезпеченням каналізацією у селах (табл.2.15).

Таблиця 2.15 – Рівень обладнання житлового фонду каналізацією у гірських районах Львівської області, %

Територія	Сколівський район				Старосамбірський район				Турківський район			
	2000	2010	2015	2016	2000	2010	2015	2016	2000	2010	2015	2016
Міські поселення та сільська місцевість	10,4	14,7	37,3	37,9	4,9	19,6	30,0	32,6	5,1	17,2	18,1	19,6
Міські поселення	39,4	50,9	66,8	67,1	19,1	29,9	28,8	29,7	34,3	34,8	35,1	35,1
Сільська місцевість	1,1	1,7	26,7	27,3	1,0	16,5	30,4	33,5	0,3	13,6	14,4	16,2

Складено за даними Головного управління статистики у Львівській області.

Рівень забезпечення житлового фонду газом у гірських районах Львівщини є дещо вищим від забезпечення центральним водопроводом і каналізацією (крім Турківського району) (табл.2.16), але значно поступається середньому по області – 74,12%.

Таблиця 2.16 – Рівень обладнання житлового фонду газом у гірських районах Львівської області, %

Територія	Сколівський район				Старосамбірський район				Турківський район			
	2000	2010	2015	2016	2000	2010	2015	2016	2000	2010	2015	2016
Міські поселення та сільська місцевість	62,6	66,8	65,9	67,0	57,7	67,2	67,0	67,0	38,6	33,5	33,1	33,0
Міські поселення	80,2	89,4	87,1	86,8	39,2	55,4	53,1	52,7	25,3	30,1	29,0	28,9
Сільська місцевість	56,9	58,6	58,3	59,8	62,7	70,7	71,1	71,3	40,8	34,1	33,9	33,9

Складено за даними Головного управління статистики у Львівській області.

¹²⁸ Стратегія розвитку гірських територій Львівської області на 2018-2022 рік.

Порівняно невисока забезпеченість газом зумовлює низький рівень обладнання житлового фонду гарячим водопостачанням (табл.2.17), який значно поступається середньому по області – 56,9%.

Підсумовуючи зазначимо певні позитивні тенденції у покращенні інфраструктурного забезпечення гірських районів в Україні, однак у порівнянні з середніми показниками по області та показниками гірських повітів сусідньої Польщі вони є суттєво нижчим.

Таблиця 2.17 – Рівень обладнання житлового фонду гарячим водопостачанням у гірських районах Львівської області, %

Територія	Сколівський район				Старосамбірський район				Турківський район			
	2000	2010	2015	2016	2000	2010	2015	2016	2000	2010	2015	2016
Міські поселення та сільська місцевість	7,9	8,6	32,5	33,0	2,5	14,9	25,5	28,1	0,1	4,2	6,6	6,6
Міські поселення	31,8	32,4	64,3	65,2	10,6	20,6	19,7	20,4	0,4	5,3	15,5	15,6
Сільська місцевість	0,3	-	21,1	21,4	0,3	13,2	27,2	30,3	-	3,9	4,7	4,7

Складено за даними Головного управління статистики у Львівській області.

2.8. Культурна спадщина

Своєрідність і унікальність культурного розвитку горян, велика різноманітність етносів і їх автентичність, збереження традиційності і сталості у етнокультурному розвитку та розвитку традиційних ремесел створює неповторний місцевий колорит окремих районів і навіть поселень. Культура, що витворилася в гірських регіонах, є унікальним європейським і світовим надбанням, що визнається і охороняється міжнародною спільнотою, підтримується у її розвитку і збереженні етнокультурної спадщини.

Європа має давні традиції культурного розвитку, закріплені у Європейській культурній конвенції, Лісабонському договорі, Маастрихтській угоді, Хартії основоположних прав Європейського Союзу та багатьох інших правових актах Євросоюзу.

Сьогодні діяльність Європейського Союзу у сфері культури регулюється статтею 167 розділу «Культура» Договору про функціонування Європейського Союзу (Лісабонський договір). Відповідно до нього Європейський Союз доповнює культурну політику держав-членів у різних напрямках, наприклад, збереження європейської культурної спадщини, налагодження співробітництва між культурними інституціями різних країн, а також сприяння посиленню творчої роботи¹²⁹.

Новий Договір про ЄС надає велике значення культурі, збереженню культурного та мовного розмаїття й подальшому збагаченню культурної спадщини Європи.

¹²⁹ Treaty of Lisbon / Офіційний сайт Європейського Союзу. URL: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

У ЄС відсутня спільна політика у сфері культури, оскільки вона належить безпосередньо до компетенції держав-членів. Разом з тим, Договір про ЄС встановлює принципи реалізації культурної політики в ЄС, що включає зміст та процедуру прийняття рішень у цій сфері. Зокрема, у Договорі наголошується на важливості заохочення держав-членів до співпраці у різних секторах культури як в середині ЄС, так і з третіми країнами (до яких відносяться усі країни, які не є державами-членами або кандидатами на вступ) та міжнародними організаціями¹³⁰.

Гарантування культурних прав закріплене також у Хартії основоположних прав Європейського Союзу, дотримання якої є обов'язковим. Хартія визначає, що мистецтво та наукові дослідження не можуть обмежуватись, а ЄС має поважати культуру, релігії та мовне різноманіття¹³¹.

Окрім загального законодавства Євросоюзу щодо регулювання діяльності у сфері культури, у законодавчих актах стосовно гірських регіонів і гірської політики ЄС містяться положення, які виокремлюють важливість культурної сфери у розробленні загальної політики розвитку гір.

У Європейській Рамковій конвенції про гірські регіони даються загальні вказівки щодо політики у різних галузях. Стосовно культури це:

1. Збереження і зміцнення культурної своєрідності населення, яке проживає в горах, та гірських регіонів;

2. Охорона і розширення багатоманітності і багатства їх культурної спадщини і місцевого громадського життя¹³².

В Європейській хартії про захист гір зазначається, що держави-члени Ради Європи беруть на себе зобов'язання розробляти і реалізовувати гірську політику, метою якої є також «збереження самобутності і поширення культурних цінностей, характерних для гірських регіонів і для кожного окремого гірського району»¹³³.

Для Карпатського регіону така політика в загальних рисах окреслена у Рамковій конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, стаття 11 «Культурна спадщина та традиційні знання» якої досить широко трактує культурну цінність гірських регіонів: «Сторони проводять політику, спрямовану на збереження та підтримку культурної спадщини та традиційних знань місцевого населення, виробництва та продажу місцевих виробів, предметів мистецтва та народної творчості. Сторони спрямовують свої зусилля на збереження традиційної архітектури, особливостей землекористування, місцевих порід домашніх тварин та різноманіття культивованих рослин і стале використання диких рослин у Карпатах»¹³⁴.

Оскільки культурне різноманіття гірських регіонів є значним ресурсом для розвитку туризму, ці дві політики – розвитку культури і розвитку туризму –

¹³⁰ Treaty of Lisbon / Офіційний сайт Європейського Союзу. URL: . URL: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

¹³¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

¹³² О проекте Европейской рамочной конвенции о горных регионах

¹³³ О Европейской хартии о защите гор

¹³⁴ Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат

тісно переплітаються і взаємодоповнюють одна одну. Не випадково у Протоколі про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат розвиток сталого туризму розглядається у тісному контексті із збереженням і просуванням культурної спадщини та традиційних знань: «Сторони відповідно до статті 11 Карпатської конвенції співпрацюють стосовно розробки, прийняття та реалізації спільних принципів розвитку сталого туризму в Карпатах, сприяючи збереженню та просуванню культурної спадщини та традиційних знань місцевого населення, підвищуючи цінність їх соціально-культурної автентичності в Карпатах і поважаючи її, а також зберігаючи їх сформовану існуючу культурну спадщину та традиційні цінності.

Кожна Сторона вживає заходів на своїй національній території для заохочення спрямування частини надходжень від туристичної сфери на підтримку збереження й просування культурної спадщини та традиційних знань місцевого населення в Карпатах, зокрема на збереження та відродження об'єктів традиційної архітектури, традиційних ремесел»¹³⁵.

Культурна політика Євросоюзу має подвійну мету: захист різноманітності багатств і турботу про їхнє взаємне пізнання, розвиток і сприйняття. ЄС трактує культурні питання як сферу національної суверенності й тому не прагне ані уніфікації, ані впровадження спільного законодавства, що регулює культурну політику. І долучається лише до культурних проєктів, які перевищують можливості й компетенцію різних держав. Ці вироблені і прийняті підходи щодо культурної політики поширюються і на гірські регіони.

2.9. Екологічна безпека та поводження з відходами

Екологічна безпека. Екологічна складова поряд з соціально-демографічною є ключовою у європейській гірській політиці. Основні положення екологічної гірської політики відображені у внутрішньому правовому інструментарії країн Європи та низці міжнародних актів. Зокрема, закон «Про розвиток і охорону гірської місцевості», прийнятий у Франції в 1985 р., націлював насамперед на збереження біологічної та екологічної рівноваги ландшафту у гірських місцевостях¹³⁶.

У Німеччині, де гірські території економічно інтегровані з прилеглими рівнинними, фактично суть усієї гірської політики зводиться до екологічної проблематики.

Однак у більшості країн Європи гірська політика не зводиться лише до вирішення екологічних проблем, а розглядається в сукупності із соціальною та економічною складовими.

З огляду на системний характер взаємозв'язків у природі, континуальність екосистем, важливою рисою екологічної гірської політики в останні десятиліття стало прагнення до узгодженого між країнами та регіонами вирішення екологічних проблем.

¹³⁵ Про приєднання до Протоколу про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат

¹³⁶ Криштанович С.В. Основні напрямки гірської політики країн ЄС: досвід для України // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 4. – С. 475-483

Альпійська конвенція, прийнята у 1991 р., є одним з перших прикладів такого підходу. Поряд з визнанням Альп як території з унікальною природою, конвенція вказувала на те, що господарська та всі інші види людської діяльності на таких територіях мають бути екологічно безпечними і досягати цього необхідно всіма країнами й регіонами Альп. Стаття 2 Альпійської конвенції при цьому проголошує необхідність реалізації заходів у сферах:

- регіонального планування, яке, зокрема, має гарантувати раціональне використання земель;
- запобігання забрудненню повітря;
- збереження ґрунтів;
- управління водними ресурсами, яке передбачало б збереження чи відновлення озер і рік, використання водних ресурсів без шкоди навколишньому середовищу;
- збереження природи і сільської місцевості як екосоціальної системи;
- енергетики, застосовуючи методи її виробництва й використання, які не шкодять довкіллю;
- управління відходами¹³⁷.

Альпійська конвенція ставить також високі екологічні вимоги до усіх напрямів секторального розвитку гірського регіону.

У схваленому Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи (Рекомендація 130 (2003)) проєкті Європейської хартії про захист гір ставилося завдання щодо:

- забезпечення юридичного визнання особливої природи гірських регіонів, що повинно знайти своє відображення як в організації політичних і адміністративних структур, так і в конкретній політиці у галузях загальної діяльності;
- розроблення і здійснення такої політики територіального планування в гірських регіонах, яка сприяла б сталому розвитку традиційної діяльності з врахуванням потреб охорони навколишнього середовища¹³⁸.

У Карпатській конвенції, прийнятій в 2003 р. з урахуванням досвіду Альпійської конвенції та напрацювань Європейської хартії про захист гір, теж акцентується на цілях і завданнях щодо збереження природних цінностей гірського регіону. Положення Карпатської конвенції націлюють на:

- інтегрований підхід до управління земельними ресурсами;
- збереження та стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття;
- просторове планування, яке має враховувати особливі екологічні та соціально-економічні умови в Карпатах та їхніх гірських екосистем;
- стале та інтегроване управління водними ресурсами та річковими басейнами;

¹³⁷ Кравців В. С., Стадницький Ю. І. Гірська політика: міжнародні акти та світовий досвід. – Львів: ІРД НАН України. – 2005. – 50 с.

¹³⁸ О Европейской хартии о защите гор.

- стале сільське та лісове господарство, враховуючи потреби щодо охорони гірських екосистем і ландшафтів й важливість біологічного біорізноманіття;

- сталий транспорт та інфраструктуру з урахуванням особливостей гірського довкілля, необхідності охорони вразливих територій, зокрема регіонів, багатих на біорізноманіття, територій, якими проходять міграційні шляхи, або тих, що мають міжнародне значення тощо;

- сталий туризм, який приносить користь для місцевого населення та базується на неповторній природі, ландшафтах та культурній спадщині Карпат;

- промисловість та енергетику із застосуванням більш чистих технологій виробництва з метою адекватного попередження, реагування та ліквідації промислових аварій та їхніх наслідків, а також для охорони здоров'я людей та збереження гірських екосистем;

- формування системи оцінки/інформації про стан довкілля, моніторинг та раннє попередження;

- підвищення обізнаності, освіти та участі громадськості¹³⁹.

Реалізація завдань гірської екологічної політики здійснюється у рамках регіональних та національних стратегій розвитку й відповідних планів дій, а також у відповідності до міжнародних конвенцій та угод і заходів з їх виконання (Карпатська конвенція, зокрема, передбачає, у разі необхідності, розробляти та приймати окремі Протоколи).

Важливим інструментом реалізації гірської екологічної політики стають макрорегіональні стратегії. Так, Стратегія ЄС для Альпійського регіону (EUSALP) передбачає завдання щодо запобігання наслідкам змін клімату та його впливу на навколишнє середовище, біорізноманіття та на умови життя мешканців регіону; відповідей на енергетичні виклики; врахування в господарській діяльності специфіки природи гірських територій.

Впровадження завдань стратегії здійснюється через 9 Дійових груп (Action Group), кожна з яких має місію, забезпечує реалізацію відповідних проєктів. Дійові групи вирішують завдання за 3 тематичними сферами: економічний розвиток та інновації, мобільність та зв'язок і екологія та енергетика. Завдання третьої тематичної сфери впливають з її мети: більш активного включення екологічних вимог до усіх видів діяльності, а також просування поновлюваної енергетики як надійного рішення на майбутнє. Їх реалізують три Дійові групи.

Група 6 діє у сфері збереження природних, а також культурних ресурсів. Загальною місією групи є створення збалансованих моделей управління ресурсами. Таким чином, дія групи спрямована на збереження та стале використання альпійської природної та культурної спадщини з тим, щоб надати можливість майбутнім поколінням насолоджуватися унікальною природою Альп.

У перші три роки періоду реалізації Плану дій EUSALP, групою 6 основну увагу буде приділено наступним трьом значним підтемам, що розглядаються в окремих підгрупах: «Просторовий розвиток та збереження ґрунту»,

¹³⁹ Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат.

«Орієнтоване на майбутнє сільське господарство та лісове господарство», «Інтегроване та стійке управління водними ресурсами».

Дія групи 7 націлена на розвиток екологічних зв'язків на всій території стратегії та зосереджується на розвитку екологічної взаємодії і, таким чином, на зміцненні, удосконаленні співпраці щодо відновлення біорізноманіття, а також екосистемних послугах. Її робота забезпечить збільшення ступеня зв'язку природних і напівприродних ландшафтів на всій території Альпійського макрорегіону. Серед завдань групи:

- визначити елементи альпійської зеленої інфраструктури, що мають транснаціональне значення, вдосконалити підходи до управління ними та вивчити можливості фінансування;

- сприяти просуванню усвідомлень значення й переваг зеленої інфраструктури, формувати реальні ініціативи з тим, щоб зробити зелену інфраструктуру системною та стерти відповідні трансєвропейські прогаліни;

- обґрунтовувати та готувати рішення щодо припинення втрат біорізноманіття та розв'язання таких проблем, як відсутність зв'язків між природними та суттєво зміненими людською діяльністю територіями.

Предметом діяльності групи 8 є покращення управління ризиками, включаючи запобігання наслідкам кліматичних змін в Альпійському регіоні, великим природним ризикам з досягненням наступних цілей:

- облік об'єктів та суб'єктів ризиків, картографування, вдосконалення структур управління та процесів управління ризиками і небезпеками;

- підвищення ефективності механізмів управління ризиками, ревізія існуючих структур співпраці, визначення оптимальних рішень на майбутнє;

- сприяння розробці та впровадженню місцевих, регіональних та транснаціональних проектів на основі плану дій та вивчення можливостей фінансування як на рівні ЄС, так і на національному/регіональному/приватному рівнях¹⁴⁰.

Екологічна складова займає важливе місце і у розробленому проекті Карпатської стратегії. Серед 3 пріоритетних сфер діяльності, на які націлюється стратегія, передбачено екологічну, ціль якої – *висока якість природного середовища*. В рамках макрорегіональної стратегії передбачається здійснювати довгострокову співпрацю у сфері:

- 1) захисту найцінніших, унікальних видів рослин і тварин, а також боротьби із забрудненням вод, ґрунтів та повітря, загрозами, що виникають внаслідок надмірного втручання у ландшафти;

- 2) раціонального використання наявних ресурсів для розвитку макрорегіону та забезпечення стабільної економічної діяльності;

- 3) спільної боротьби з негативними природними явищами - паводки, лавини, вітровали, ліквідації їх наслідків і здійснення заходів щодо пом'якшення впливу кліматичних змін;

¹⁴⁰ Підсумковий звіт проекту Smart-Space Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів // Офіційний сайт Стратегії Європейського Союзу для Альпійських регіонів. URL: http://www.alpine-space.eu/projects/smart-space/results/20170821_smartspace_1.3.4.summary_report_v01_k_rst.pdf

4) диверсифікації джерел енергії в макрорегіоні, в тому числі значне збільшення частки енергії, виробленої із відновлюваних джерел¹⁴¹.

Гірські конвенції, макрорегіональні стратегії, нормативні й регуляторні документи ЄС у сфері охорони довкілля, спеціальні акти внутрішнього законодавства країн Європи відображають основні положення й напрями екологічної складової гірської політики. Важливими інструментами її реалізації мають стати відповідні плани дій та програми. В умовах України реалізація регіональної політики здійснюється у відповідності до Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації. Розробляються також державні й обласні цільові програми секторального розвитку. Для гірського Карпатського регіону України, на нашу думку, необхідно формувати міжобласну (регіональну) програму розвитку зі статусом державної. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» було розроблено концепцію Державної програми сталого розвитку Українських Карпат.

Метою Програми розглядалося забезпечення сталого, збалансованого розвитку гірських територій Українських Карпат, підвищення їх економічної конкурентоспроможності та підняття рівня життя місцевого населення, охорона навколишнього природного середовища, збереження природних ресурсів Карпат та багатой етнокультурної спадщини регіону.

Концепція націлювала, зокрема, на забезпечення охорони навколишнього природного середовища та техногенно-екологічної безпеки й передбачала завдання з:

- лісовідновлення та ведення екологічно орієнтованого лісового господарства;
- оптимізації структури ландшафтів;
- формування регіональної екологічної мережі в єдиній національній та європейській системі;
- запобігання транскордонному забрудненню;
- проведення протипаводкових заходів та заходів із запобігання забрудненню поверхневих та підземних вод;
- вирішення питань збору, переробки, утилізації промислових та побутових відходів, недопущення засмічення території;
- проведення протиерозійних заходів;
- запобігання деградації ландшафтів¹⁴².

Не дивлячись на підтримку концепції програми регіональними органами влади та її скерування у встановленому порядку на погодження профільними міністерствами, на розгляд Кабінету Міністрів України вона не виносилася.

У 2017 р. з ініціативи Львівської облдержадміністрації та за участі науковців ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» було розроблено проект цільової Стратегії розвитку гірських

¹⁴¹ The draft outline for Macro-regional Strategy for the Carpathian Region. URL: https://www.mr.gov.pl/media/35774/Carpathian_strategy_EN_draft_22032017.pdf

¹⁴² Кравців В.С., Жук П.В. Концептуальні засади розробки та реалізації державної програми сталого розвитку Українських Карпат

територій Львівської області з відповідними програмними завданнями у сфері охорони природного довкілля. Стратегія розвитку гірських територій Львівської області на 2018-2022 роки була затверджена рішенням Львівської обласної ради від 05.12.2017 р. № 565. Таких стратегічних і програмних документів потребує регіон в цілому. Тому проблему погодження концепції та розроблення на її основі Державної цільової програми сталого розвитку Українських Карпат не слід знімати з порядку денного.

Поводження з відходами. На сьогодні ефективно діє загальна для країн ЄС система управління відходами, яка задовольняє потреби рівнинних і гірських територій. Запроваджений в ЄС комплексний підхід до управління відходами зобов'язує розробляти та реалізовувати плани управління відходами, які базуються на ієрархії управління відходами, принципі «забруднювач платить», вимогах відшкодування затрат на видалення відходів їх власником, попереднім власником або особою, яка виробляє товар, використовуючи відходи як вторинну сировину (Рамкова Директива з відходів 2008/98/ЄС¹⁴³). В Україні ж простежується своєрідний «вакуум» щодо практичної реалізації задекларованих у вітчизняному законодавстві положень, які відображають, зокрема і сучасні погляди на ці процеси.

Вітчизняна система поводження з відходами зорієнтована виключно на вирішення питань природоохоронного характеру, що явно обмежує її можливості у напрямку мінімізації потоків відходів. Концепція комплексного управління відходами вимагає перегляду традиційних підходів, наголошуючи на тому, що відходи складаються з різних компонент, які потребують відповідної утилізації найбільш економними й екологічно прийнятними способами та має включати три зрізи: екологічну ефективність, соціальну прийнятність та економічну доступність¹⁴⁴. Іншими словами, дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, повинні поєднуватись єдиною екологічно безпечною, організаційно і фінансово стійкою системою інструментів і механізмів впливу.

Відповідно до ст. 8 Директиви 2008/98/ЄС про відходи повинна бути встановлена розширена відповідальність виробника для посилення стимулів до переробки та утилізації відходів. Цей підхід, який використовують у системі управління відходами європейські країни, зокрема Німеччина і Франція, ґрунтується на тому, що виробники та імпортери продукції несуть відповідальність за неї протягом усього її життєвого циклу, включаючи стадію обігу, збирання та утилізації. Вказана модель сприяє удосконаленню технологічних операцій, пов'язаних зі збором і переробкою вторинної сировини; стимулює до екологізації основне виробництво; суттєво знижує негативний вплив на довкілля. Суб'єкти господарювання мають можливість виконати свої зобов'язання двома способами: а) самостійно організувати пункти прийому; б) колективно, передаючи свої зобов'язання по досягненню нормативів переробки та утилізації уповноваженим організаціям розширеної

¹⁴³ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives // Official Journal. – 22.11.2008. – L 312. – P. 3-30.

¹⁴⁴ Rachael E. Marshall. Systems approaches to integrated solid waste management in developing countries / Rachael E. Marshall, Khosrow Farahbakhsh / Waste Management. Volume 33, Issue 4. Elsevier. 2013

відповідальності. В свою чергу, уповноважена організація за кошти виробників забезпечує роздільний збір твердих відходів, вивезення, сортування та переробку й утилізацію. Практика об'єднання виробників та створення неприбуткової організації (чи декількох таких організацій), в які спрямовуються кошти на утилізацію використаної продукції, існує у Польщі, Австрії, Франції.

Окремі країни ЄС (Угорщина, Данія) вибудовують систему управління відходами виключно на державній основі. Виробники сплачують екологічний податок, передаючи таким чином свої зобов'язання державі.

Практикується встановлення й комбінованої системи – коли у виробника є можливість або сплати податку, або ж членства у неприбутковій організації (Хорватія). Водночас, незважаючи на існування цих моделей, не виключена організація окремим виробником самотійного збору та утилізації відходів.

Управління відходами жорстко врегульоване як на рівні Європейського Союзу (ЄС) в цілому, так і на рівні кожної із країн-членів ЄС. Концепції управління відходами в ЄС реалізуються переважно на основі директив ЄС, правил, інструкцій і рішень, які створюють обов'язкові юридичні рамки для всіх держав-членів ЄС (табл. 2.18).

Таблиця 2.18 – Головні орієнтири у функціонуванні й розвитку системи управління відходами країн-членів ЄС

Директива	Чому сприяє (мета) / Головні цілі
Директиви 2008/98/ЄС про відходи (рамкова)	<p>Сприяє захисту довкілля та здоров'ю людини шляхом запобігання або зниження негативних впливів виробництва й поводження з відходами, а також зменшення загальних наслідків використання ресурсів та підвищення ефективності такого використання</p> <p>Головні цілі:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) максимальне зменшення негативного впливу вироблення та поводження із відходами на довкілля і здоров'я людини; б) сприяння практичному застосуванню ієрархії відходів; в) зменшення використання ресурсів, максимальний утилізаційний рециклінг відходів.
Директива про захоронення відходів 1999/31/ЄС про захоронення відходів	<p>Мета: запобігання та мінімізація негативного впливу на навколишнє середовище і зниження ризику для здоров'я людини, що виникає при похованні відходів.</p> <p>Головні цілі:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) попередження чи зменшення шкідливих наслідків захоронення відходів для довкілля і ризику для здоров'я людини; б) зменшення захоронення відходів; в) посилення фінансових гарантій.
Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості	<p>Мета: максимально можливе попередження та мінімізація будь-якого негативного впливу на навколишнє середовище та ризиків для здоров'я людини, що можуть виникнути в результаті управління відходами видобувної промисловості.</p> <p>Головні цілі:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) впровадження дозвільної системи для об'єктів / місць розміщення відходів видобувної промисловості; б) дотримання належного стану гірничих виїмок; в) впровадження відповідальності за шкоду, заподіяну довкіллю.

Основними стратегічними цілями у сфері управління відходами в ЄС є: зниження обсягів утворення відходів за рахунок запобігання їх утворення в технологічному процесі виробництва продукції; використання відходів у виробничих процесах; виділення із загального потоку відходів окремих фракцій для подальшого їх використання в якості вторинних матеріальних і енергетичних ресурсів; зведення до мінімуму відходів, що розміщуються на полігонах; уніфікація методів поводження з відходами на основі використання науково-дослідних технологій.

З метою формування єдиної політики у сфері управління відходами країни-члени ЄС також використовують єдину термінологію у сфері управління відходами, стимулюють виробництво «екологічно чистих» продуктів з використанням схем екологічного маркування, використовують різні методи економічного стимулювання, у тому числі такі економічні інструменти, як податки або платежі при утворенні, транспортуванні та розміщенні відходів; продаж сертифікатів на переробку відходів як вторинних ресурсів; механізми для повернення ємностей для напоїв; митні мита на ввезення товарів в ту країну, де скрутна переробка цих товарів в кінці їх життєвого циклу, тобто на стадії перетворення у відходи та інше.

Відходи позиціонуються в основному як: а) забруднювачі навколишнього природного середовища; б) носії корисних компонентів та джерело енергії – вторинні матеріальні та енергетичні ресурси.

Сільські, включаючи гірські, території в Україні залишаються практично не охопленими послугами зі збирання та вивезення побутових відходів (зокрема твердих побутових відходів – ТПВ). Внаслідок неналагодженої системи поводження з ТПВ, а також низької екологічної культури населення утворюється значна кількість стихійних звалищ, які спричиняють шкідливий вплив на екосистему Українських Карпат, проте ці місця не обліковуються належним чином. Скажімо, гірські території Львівської області не послуговуються відповідними даними щодо відходів, які видалені у місця неорганізованого зберігання. За інформацією офіційної статистики, у невеликих населених пунктах місця остаточного видалення побутових відходів локальні і зазвичай стихійні та екологічно небезпечні, оскільки не відповідають вимогам ДБН В.2.4-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основи проектування». Гірські райони характеризуються найнижчим рівнем охоплення цими послугами у приватному секторі, наявності затверджених Правил благоустрою населених пунктів, що зокрема вказує на відсутність організаційних засад для суб'єктів господарювання у сфері поводження з відходами.

Як наслідок, простежується прогресуюче накопичення відходів у досліджуваних регіонах. Так, у гірських районах Львівської області обсяги нагромаджень відходів I-IV класів небезпеки сягають 39406 т (станом на 2017 рік) і зросли втричі порівняно з 2010 роком (рис. 2.5). Якщо до 2014 року обсяги накопичених відходів в середньому зростали у цих районах на 20-25 %, то впродовж 2014-2017 рр. – на 14-20 %. При цьому обсяги накопичених відходів у цілому по Львівській області зросли у порівнянні з 2010 роком на 33 %.

Основними проблемами у сфері поводження з відходами в межах території гірських районів є:

- ❖ низький рівень охоплення послугами з вивезення ТПВ території приватного сектору;
- ❖ відсутність системи роздільного збору ТПВ;
- ❖ незадовільний стан місць видалення відходів (полігонів, звалищ);
- ❖ недосконалість діючих схем збирання і вивезення ТПВ у населених пунктах;
- ❖ недостатня кількість вилучення ресурсних компонентів ТПВ;
- ❖ недостатня розвиненість інфраструктури системи поводження з ТПВ;
- ❖ низький рівень якості контейнерного парку, а також спецавтотранспорту для перевезення ТПВ.

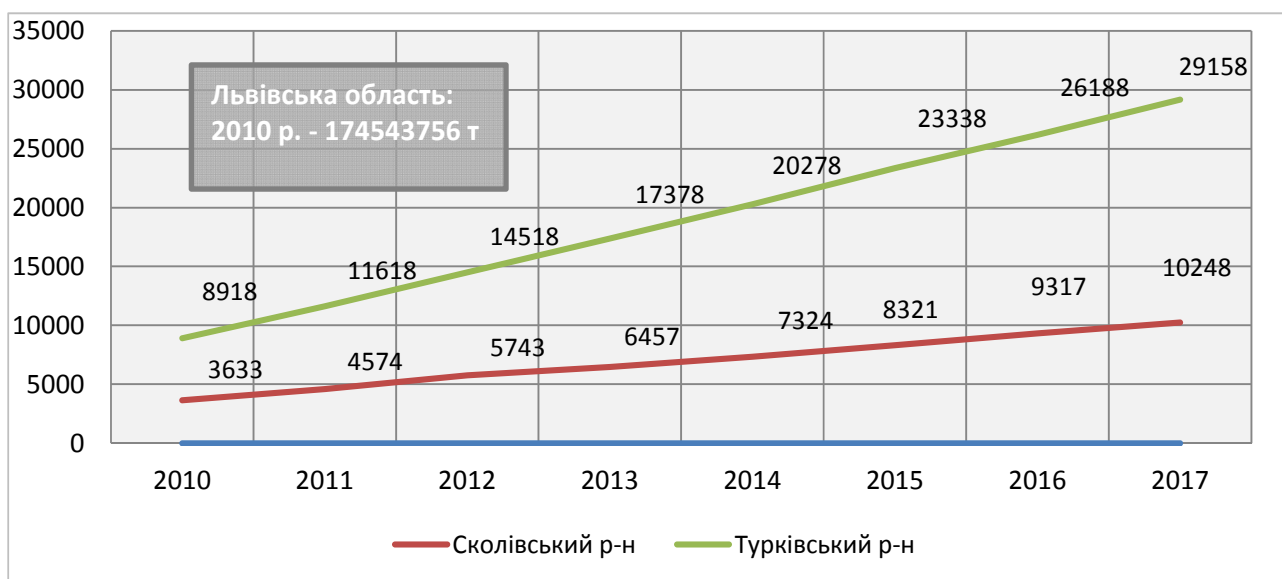


Рисунок 2.5 – Накопичення відходів I-IV класів небезпеки у гірських районах Львівської області

Сучасна вітчизняна практика управління відходами обмежена в підходах до прийняття комплексних управлінських рішень, в досвіді і технічних знаннях щодо інноваційних технологій, в обсягах достатніх фінансових ресурсів на проведення заходів як інноваційного, так і традиційного характеру. Низька вартість захоронення відходів не стимулює суб'єкти господарювання і місцеві органи влади до розвитку системи їх переробки та утилізації.

Основними причинами такої ситуації у сфері поводження з відходами є відсутність та/або недостатній розвиток: екологічної свідомості; професійного кадрового забезпечення; взаємодії та співробітництва в системі центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; комплексної системи поводження з відходами; державно-приватного партнерства тощо.

3. ПРІОРИТЕТИ, ЗАВДАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

3.1. Демографічна політика

Попередження та вчасне реагування на негативні демографічні тенденції є одним з головних пріоритетів діяльності органів влади різних рівнів. Виділення коштів на соціальні програми (доплати, компенсації, пільги) – є ефективним хіба у короткостроковій перспективі. Реальне поліпшення демографічної ситуації у гірських районах може відбутися лише за умови суттєвих змін у реальному секторі економіки цих районів, що виразиться у зростанні рівня зайнятості населення. Відповідні пріоритети та завдання демографічної політики стосовно гірських територій України вказані у табл. 3.1.

Таблиця 3.1 – Пріоритети та завдання демографічної політики

Пріоритети (стратегічні цілі)	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
1. Запобігання депопуляції гірських територій	<p>1.1. Подолання безробіття та зменшення трудової міграції</p> <p>1.2. Підтримка високого рівня народжуваності та зниження смертності</p> <p>1.3. Розвиток соціальної інфраструктури та поліпшення умов проживання у гірських населених пунктах</p>	<p>1.1.1. Створення нових робочих місць</p> <p>1.1.2. Забезпечення конкурентоспроможних умов оплати праці зайнятих</p> <p>1.1.3. Вирішення питань професійної підготовки / перепідготовки необхідних кадрів</p> <p>1.1.4. Створення сприятливого бізнес-середовища</p> <p>1.1.5. Моніторинг демографічного розвитку та ринку праці</p> <p>1.2.1. Вдосконалення загальнодержавних програм стимулювання народжуваності</p> <p>1.2.2. Державна підтримка заходів із забезпечення гірських населених пунктів дитячими дошкільними закладами</p> <p>1.2.3. Вирішення проблем комплектування закладів охорони здоров'я гірських населених пунктів лікарсько-медичним персоналом</p> <p>1.3.1. Вирішення проблем розвитку об'єктів соціальної інфраструктури гірських населених пунктів</p> <p>1.3.2. Залучення та закріплення фахівців соціальної сфери</p> <p>1.3.3. Створення на базі клубних установ сучасних центрів культури, дозвілля та мистецтв</p> <p>1.3.4. Розвиток комунальної інфраструктури населених пунктів</p> <p>1.3.5. Забезпечення житлом молодих спеціалістів, скерованих на роботу чи бажаючих працювати у гірських місцевостях.</p>

Головним пріоритетом демографічної політики має стати *запобігання депопуляції гірських територій*. В демографічному відношенні ця ціль передбачає:

- підтримку традиційно високого рівня народжуваності та розвиток сім'ї;
- зниження смертності, продовження тривалості здорового життя та заохочення трудової активності осіб похилого віку;
- вирівнювання дисбалансів у статеві-віковій структурі населення;
- подолання негативних наслідків міграційних процесів.

В рамках операційної цілі 1.1. Подолання безробіття та зменшення трудової міграції пропонується розв'язання низки завдань.

Завдання 1.1.1. Створення нових робочих місць, що можна досягнути, реалізувавши такі заходи:

- збільшення чисельності суб'єктів малого й середнього підприємництва (МСП) та зростання зайнятості місцевого населення у цьому сегменті;
- започаткування бізнесу з використанням коштів трудових мігрантів;
- створення агро туристичних кластерів та інших локальних інтегрованих структур;
- започаткування і розширення практик кооперації у секторі МСП.
- надання підтримки фермам чи ремеслам, комерційним чи промисловим ініціативам, у яких використовуються екологічно чисті технології, зокрема на оновлення/придбання основних засобів;
- створення сільськогосподарських кооперативів по заготівлі недеревної лісопродукції (ягоди, гриби, лікарські рослини), а також з вирощування ягід;
- сприяння створенню нових підприємств (плодоконсервні, з перероблення молоко- та м'ясопродукції, пекарні);
- створення міні-підприємств по первинній переробці сільськогосподарської продукції (зокрема, молочної);
- відновлення традиційних ремесел у поєднанні з майстер-класами та квестами;

Завдання 1.1.2. Забезпечення конкурентоспроможних умов оплати праці зайнятих має орієнтуватися на:

- зменшення накладних витрат на оплату праці;
- підтримку самозайнятості та різних форм сімейної зайнятості (пільгові кредити на реалізацію бізнес-планів, пільгове оподаткування доходів).

Завдання 1.1.3. Вирішення питань професійної підготовки/ перепідготовки необхідних кадрів може реалізовуватися через:

- організацію навчальних курсів, тренінгів, семінарів з питань ведення бізнесу, фермерства, діяльності в туристичній сфері, підготовки та подання мікропроектів, вітчизняних та міжнародних грантів тощо;
- проведення періодичних консультаційних шкіл бізнес-тренерів з питань організації та ведення кооперативної діяльності;

– організацію та проведення періодичних навчань для керівників МСП (стосовно реєстрації, управління, ведення обліку, оподаткування тощо).

Завдання 1.1.4. Створення сприятливого бізнес-середовища повинно бути спрямоване на:

– забезпечення формування економічних стимулів для створення локальних інтегрованих виробничих систем, проведення кооперації суб'єктів МСП шляхом формування бази типових бізнес-планів створення кооперативів у різних видах економічної діяльності;

– популяризацію та рекламування кооперативного руху серед сільського населення з метою сприяння входженню особистих селянських господарств у вертикальні виробничо-збутові господарські системи;

– забезпечення інформаційно-консультаційної підтримки населення щодо започаткування власного бізнесу, покращення соціально-психологічного та організаційно-професійного середовища підприємницької діяльності через районні центри зайнятості, місцеве дорадництво, навчання і тренінги для сільського населення, надання фінансової та організаційної підтримки організаціям, що реалізують навчально-просвітницькі заходи у сфері підприємництва.

Завдання 1.1.5. Моніторинг демографічного розвитку та ринку праці має включати наступні заходи:

– дослідження рівня соціально-економічного розвитку гірських територій;

– аналіз збереження його людського потенціалу;

– забезпечення стійкості та стабільності наявної соціально-економічної системи, ефективність якої визначається рівнем життя, доходами та зайнятістю населення;

– на рівні об'єднаних територіальних громад: стратегія громади, SWOT-аналіз, програма зайнятості або співпраця з районним центром зайнятості.

Реалізація цілей 1.2, 1.3 може здійснюватися через:

- загальнодержавні заходи з підвищення народжуваності, скорочення смертності населення;

- розвиток соціальної інфраструктури гірських поселень, зокрема – створення на базі клубних установ містечок та великих сіл центрів культури, дозвілля та мистецтв;

- поліпшення житлово-побутових умов для мешканців;

- заохочення до облаштованості молоді (зокрема, молодих сімей) у гірських регіонах, які мають бізнес плани щодо відкриття мікро- чи малого підприємництва, особливо в сільськогосподарській, ремісничій і туристичній галузях, а також у суспільному секторі тощо.

Потенційні ресурси фінансування зазначених заходів залежать від специфіки видів діяльності. З-поміж джерел фінансування варто виокремити такі:

- міжнародна технічна допомога, зокрема, проекти «Розвиток молочного бізнесу в Україні» за підтримки уряду Канади, «Підвищення інформованості та оцінка потенціалу валоризації високоякісних харчових продуктів у Львівській області» (за підтримки Посольства Франції в Україні та Міністерства закордонних справ та міжнародного розвитку Франції);
- кошти секторальної бюджетної підтримки ЄС;
- інші грантові програми ЄС, зокрема, Competiveness of Small and Medium Enterprises (програма для підвищення рівня конкурентоспроможності МСП, доступ на нові ринки, збереження стійкості компаній в умовах конкуренції, розвиток підприємницької культури),
- Державний фонд регіонального розвитку;
- Регіональні секторальні програми розвитку;
- Програми розвитку дорожньої інфраструктури і фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг тощо.

3.2. Розвиток сільського господарства

Гірська політика у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій має націлюватися на вирішення низки завдань (табл. 3.2).

Подолання стагнаційних проявів у розвитку гірського сільського господарства шляхом підвищення рівня дохідності сільгоспвиробників та конкурентоспроможності гірського сільського господарства. Розвиток сільського господарства гірських районів повинен орієнтуватись не просто на збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, а, передусім, на виробництво якісної і безпечної екологічно чистої продукції на основі удосконалення структури виробництва, форм господарювання, підвищення ефективності. Цьому має сприяти цільова державна допомога.

Таблиця 3.2 – **Пріоритети та завдання розвитку сільського господарства у гірських регіонах**

Пріоритети (стратегічні цілі)	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
1. Подолання стагнаційних проявів у розвитку гірського сільського господарства.	1.1. Активізація державної підтримки гірського сільського господарства.	1.1.1. Забезпечення умов для залучення ОСГ гірських районів до програм державної підтримки аграрного сектору і розвитку сільських територій. 1.1.2. Забезпечення підтримки м'ясо-молочного тваринництва. 1.1.3. Формування довгострокових контрактних відносин із переробними підприємствами.

	1.2. Посилення конкурентоспроможності гірського сільського господарства.	1.2.1. Активізація роботи щодо заохочення ОСГ до набуття статусу суб'єктів підприємницької діяльності. 1.2.2. Розширення можливостей особистих селянських господарств на організованому аграрному ринку. 1.2.3. Сприяння розвитку кооперативних об'єднань сільгоспвиробників. 1.2.4. Формування дієвої інфраструктури аграрного ринку. 1.2.5. Забезпечення доступу сільгоспвиробників до організованих каналів збуту сільськогосподарської продукції. 1.2.6. Забезпечення умов одержання сільгоспвиробниками пільгових кредитних ресурсів. 1.2.7. Розробка інвестиційно привабливих умов для будівництва переробних підприємств. 1.2.8. Налагодження виробництва органічної продукції.
2. Забезпечення сталого розвитку сільського господарства.	2.1. Підвищення рівня екологізації сільськогосподарського землекористування.	2.1.1. Попередження екодеструктивних процесів при веденні сільського господарства. 2.1.2. Заохочення сільгоспвиробників до залуження, створення культурних пасовищ і залісення деградованих і малопродуктивних земель. 2.1.3. Проведення заходів агроекологічного захисту земель.
	2.2. Збереження екосистем гірських територій.	2.2.1. Проведення ідентифікації та оцінки якості гірських ландшафтів. 2.2.2. Створення ландшафтних баз даних і забезпечення їх доступності. 2.2.3. Формування гірської ландшафтної політики. 2.2.4. Розробка механізму компенсацій за порушення гірських ландшафтів. 2.2.5. Екологічне оздоровлення деградованих ландшафтів, пасовищ і сінокосів.
	2.3. Раціональне використання та охорона земельних ресурсів.	2.3.1. Удосконалення системи землеробства. 2.3.2. Проведення заходів щодо збереження, відтворення, підвищення родючості та екологічних функцій ґрунтів. 2.3.3. Проведення моніторингу особистих селянських господарств для визначення агроекологічного стану ґрунтів, якості сільськогосподарської продукції.

		2.3.4. Поширення екологічних знань через засоби масової інформації, публікації науково-популярного характеру в регіональних виданнях, проведення семінарів на місцевому та регіональному рівнях.
3. Відродження і розвиток сільських територій.	3.1. Сільський розвиток.	3.1.1. Створення сприятливих умов для проживання населення у гірській місцевості. 3.1.2. Розбудова комунікаційної структури. 3.1.3. Забезпечення умов для підтримання доходів сільгоспвиробників гірських регіонів. 3.1.4. Створення умов для економічного та соціального відродження сільських регіонів.

Основні завдання державної підтримки гірського сільського господарства мають полягати у стимулюванні виробництва сільськогосподарської продукції, зокрема - продукції тваринництва, включенні особистих селянських господарств до програм підтримки, сприянні розвитку сільськогосподарської кооперації, виробництву органічної продукції тощо.

Забезпечення сталого розвитку сільського господарства, що потребує проведення заходів з агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; здійснення комплексу протиерозійних заходів; проведення моніторингу особистих селянських господарств для визначення агроекологічного стану ґрунтів, якості сільськогосподарської продукції, що вирощується на присадибних земельних ділянках; запровадження екологічнобезпечних та науково обґрунтованих систем землеробства для досягнення суспільно-екологічних інтересів в процесі сільськогосподарського виробництва у гірських умовах.

Відродження і розвитку сільських територій – що є ключовим питанням гірської політики європейських країн, особливо актуальним для вітчизняних гірських регіонів. Досягнення вищого рівня якості життя сільського населення потребує розвитку об'єктів комунальної і транспортної інфраструктури, розробки просторових стратегій щодо збалансованого економічного і соціального розвитку цих територій.

Окреслені пріоритети розвитку сільського господарства сприятимуть формуванню конкурентоспроможних господарств і сталому розвитку гірського сільського господарства. Водночас вони створюють умови для зростання економіки та покращення соціального становища у сільській місцевості, що особливо важливо для гірських територій. Проте слід додати, що гірські райони

– це території, які самостійно не зможуть вирішити численні соціально-економічні та екологічні проблеми і тому вимагають активної державної допомоги. Важливо збільшити інвестиційні потоки, конкретизувати стратегічні завдання аграрної політики України щодо гірських територій, підвищити ініціативність місцевих органів влади та самих аграріїв. Вказані пропозиції відповідають «правилам гри», що мають місце у просторовому розвитку країн-членів Європейського Союзу, зокрема щодо розвитку гірських регіонів.

Гірські території потребують активної державної підтримки, а саме:

1. Підтримки особистих селянських господарств, зокрема, залучення ОСГ гірських районів до програм державної підтримки аграрного сектору і розвитку сільських територій. Як мінімум, умови здійснення дотацій, компенсацій тощо необхідно скоригувати/доповнити з огляду на особливості гірських територій, що вирізняються специфічними ознаками ведення сільськогосподарського виробництва.

2. Цільової підтримки виробництва молока, м'яса, іншої продукції гірського тваринництва. Розвитку кооперації виробників продукції тваринництва та створення підприємств з її перероблення безпосередньо у гірських населених пунктах.

3. Підвищення продуктивності кормової бази тваринництва. Усі без винятку пасовища (низького, середнього та високого природоохоронного рівня) потребують докорінного поліпшення на основі диференційованого підходу до їх облаштування. Без проведення необхідних робіт у цьому напрямку неможливо забезпечити повноцінну годівлю тварин зеленими кормами.

4. Відродження вівчарства, що, своєю чергою, сприятиме відродженню дотичних виробництв (виробництва бринзи, ліжників з овечої вовни тощо).

5. Стимулювання розвитку виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції, надаючи державну підтримку її впровадженню, забезпечуючи компенсацію витрат на проведення сертифікації, аналізів, контролю, сприяючи просуванню органічної продукції на ринки.

6. Розвиток ринкової інфраструктури (формування виробничих кооперативів) і/чи сприяння становленню фермерських господарств, яким органічно притаманні екологічні функції.

3.3. Лісогосподарська політика

До секторальних пріоритетів розвитку лісового господарства та лісової промисловості гірських територій Карпатського регіону України в контексті ефективності лісоуправління слід включати:

– якісне лісовідтворення збереження екологічного потенціалу та біологічного різноманіття лісів;

- прибуткове лісокористування; формування механізму справедливого розподілу доходів від лісокористування на основі рентного підходу;
- комплексне і раціональне використання ресурсного потенціалу лісів для ефективної роботи лісопромислового комплексу регіону;
- ефективний контроль над дотриманням законодавства у сфері лісокористування;
- сприяння подоланню соціально-економічних проблем територіальних громад та конструктивна взаємодія всіх учасників лісових відносин.

З огляду на вищевикреслені пріоритети виокремимо економічні вектори регіональної стратегії збалансованого лісокористування і лісового менеджменту та завдання щодо їх досягнення (табл. 3.3).

Таблиця 3.3 – Пріоритети та завдання розвитку лісогосподарського сектора

Стратегічні цілі	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
1. Підвищення ефективності управління лісокористуванням.	1.1. Удосконалення системи управління лісогосподарською діяльністю.	<ul style="list-style-type: none"> • оптимізація організаційної та функціональної структури управління лісовим господарством на державному та регіональному рівнях; • формування регіональної лісової політики, що відповідає інтересам держави, бізнесу та суспільства.
	1.2. Оптимізація планування і довгострокового прогнозування лісового господарства.	<ul style="list-style-type: none"> • державна інвентаризація лісів; • децентралізація в частині управлінських рішень в лісовому господарстві, створення системи лісового планування на регіональному та місцевому рівнях; • ініціювання розробки єдиної системи інформаційного забезпечення лісогосподарського сектора (співставимої з даними Євростату), що систематизує показники періодичної статистичної і бюджетної звітності, а також державної інвентаризації лісів, лісовпорядкування, лісопожежного і лісопатологічного моніторингу, моніторингу лісокористування тощо).
	1.3. Удосконалення лісового законодавства.	<ul style="list-style-type: none"> • вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління лісовим господарством у відповідності з і міжнародними критеріями та індикаторами сталого лісокористування та лісоуправління; • удосконалення організаційно-правових механізмів для боротьби з нелегальними рубками та іншими лісопорушеннями на основі системи обліку та контролю заготовленої, придбаної та переробленої деревини;

		<ul style="list-style-type: none"> • удосконалення системи здійснення державного контролю та нагляду за заготівлею, реалізацією та експортом деревини; • посилення відповідальності за порушення лісового законодавства.
	1.4. Формування та розвиток мережі модельних лісів.	<ul style="list-style-type: none"> • розробка концепції та нормативної правової бази для формування мережі модельних лісів в Карпатському регіоні; • створення мережі модельних лісів та використання їх як бази для ефективного вирішення регіональних проблем лісогосподарювання у гірських умовах.
2. Реформування економічної та фінансової системи лісокористування.	2.1. Формування збалансованої структури бюджетів лісового господарства.	<ul style="list-style-type: none"> • аналіз і оцінка формування доходів від платежів за спеціальне використання лісових ресурсів, інших надходжень по видах податкових платежів, пов'язаних з лісокористуванням (з розбиттям по бюджетах всіх рівнів); • аналіз і оцінка формування структури витрат на ведення лісового господарства, витрат постійних лісокористувачів, податкового навантаження; • оптимізація управління фінансово-господарською та економічною діяльністю лісового господарства з використанням кластерного аналізу та побудова функціональних кластерів для ефективнішої роботи лісового сектора.
	2.2. Формування фінансової та цінової політики в галузі використання, охорони, захисту і відтворення лісів.	<ul style="list-style-type: none"> • поетапне формування механізму екологоорієнтованого лісогосподарювання з застосуванням економічних стимулів; • вдосконалення системи платежів за використання лісів на рентній основі з урахуванням сформованої кон'юнктури ринку лісових ресурсів та послуг, що надаються; • стимулювання інвестиційної привабливості лісокористування у напрямку охорони, захисту і відтворення лісів.
	2.3. Боротьба з нелегальним обігом деревини.	<ul style="list-style-type: none"> • створення сучасної інформаційної системи контролю обліку і руху круглих лісоматеріалів з метою запобігання незаконної заготівлі в гірських лісах деревини і нелегального її обігу; • внесення змін до законодавчої бази щодо покращення контролю та обліку деревини, посилення адміністративних і кримінальних покарань за порушення лісового законодавства;

		<ul style="list-style-type: none"> • обмеження конфліктних функцій в рамках організаційної структури Держлісагенства України, яка має ознаки монопольного об'єднання на ринку лісопродукції; • підвищення відповідальності та забезпечення прозорості і відкритості лісової галузі.
3. Збільшення лісистості території, наросування ресурсного та екологічного потенціалу лісів, забезпечення збалансованого ведення лісового господарства.	3.1. Удосконалення порядку лісокористування.	<ul style="list-style-type: none"> • відхід від практики суцільних рубок у гірських умовах і перехід виключно до системи вибіркового та поступових рубок; • використання природозберігаючих технологій лісозаготівлі, що відповідають гірським умовам – застосування відповідної техніки, способів трелювання; • модернізація матеріально-технічної бази лісового господарства.
	3.2. Підвищення дієвості лісової сертифікації.	<ul style="list-style-type: none"> • внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, які сприятимуть виконанню вимог лісової сертифікації; • розробка критеріїв ефективності, визначення пріоритетності та етапності сертифікації лісогосподарських підприємств регіону; • економічне стимулювання сертифікації підприємств лісового комплексу.
	3.3. Інтенсифікація ресурсного та екологічного потенціалу лісів.	<ul style="list-style-type: none"> • створення високопродуктивних лісових плантацій на незаліснених лісових землях і землях сільськогосподарського призначення, які не використовуються; • впровадження в практику лісокористування сучасних методів збереження біорізноманіття; • вдосконалення методів контролю за збереженням біорізноманіття.
	3.4. Розбудова лісової транспортної інфраструктури.	<ul style="list-style-type: none"> • здійснення будівництва (реконструкції) лісових доріг, які будуть використовуватися як дороги загального користування, із залученням бюджетів різних рівнів, а також лісових доріг не загального користування на засадах державно-приватного партнерства; • організація обліку лісових автомобільних доріг їх власниками з поданням відповідних відомостей у Державне агентство автомобільних доріг України для включення їх в єдиний державний реєстр автомобільних доріг.

4. Активізація міжнародного співробітництва та інноваційний розвиток лісоресурсної сфери.	4.1. Міжнародне співробітництво.	<ul style="list-style-type: none"> • використання міжнародного досвіду у запровадженні ефективних методів боротьби з незаконною заготівлею деревини та нелегальним її обігом; • розвиток прикордонного співробітництва з актуальних питань, які стосуються лісового комплексу; • реалізація зобов'язань і рекомендацій, що випливають з міжнародних договорів, конвенцій і протоколів.
	4.2. Інноваційна діяльність.	<ul style="list-style-type: none"> • впровадження сучасних методів лісовпорядкування, державної інвентаризації лісів та лісопатологічного моніторингу; • застосування екологічно безпечних способів ведення лісового господарства, лісівничо-екологічних вимог до технологічних процесів, сучасних технологій і технічних засобів охорони, захисту та відтворення лісів і лісорозведення; • розробка методів отримання швидкорослих і високопродуктивних лісових порід із заданими господарськими властивостями на основі біотехнологій, методів лісової генетики та селекції; • створення програм технологічного розвитку, орієнтованих на підтримку лісового господарства.

Реалізація стратегічних і операційних цілей політики розвитку лісогосподарського сектора гірських територій може бути успішною лише за умови неухильного дотримання чинних законодавчих актів та екологічно обґрунтованих методів господарювання в лісах. Вважаємо, що у найближчій перспективі основними механізмами, які дозволять відкоригувати існуючу на сьогодні ресурсоорієнтовану, економічно необґрунтовану та екологічно шкідливу домінуючу у лісогосподарському секторі регіону, є нормативно-правові. Першочерговими законодавчими ініціативами повинні бути:

- Прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законів України (щодо введення заборони на суцільну вирубку ялицево-букових лісів на гірських схилах Карпатського регіону)";
- Прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законів України (щодо введення заборони на суцільну вирубку ялицево-букових лісів на гірських схилах Карпатського регіону)", що зможе посприяти захисту гірських і передгірних територій Карпатського регіону від паводків, зсувів, селів, лавин.
- Введення в дію, реалізація та дотримання положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених

лісоматеріалів». Зокрема, *вважаємо за необхідне повернути у Закон ветовану статтю законопроекту: «...забороняється вивезення за межі митної території України в митному режимі експорту деревини паливної (товарна позиція 4401 згідно з УКТЗЕД)».*

- Внесення змін до Бюджетного кодексу України стосовно перерозподілу частини рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів (деревина, заготовлена в порядку рубок головного користування), 50% якої спрямовується до обласних бюджетів, по 25% між обласним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст, об'єднаних територіальних громад, у межах території яких здійснено лісозаготівлю.

Також важливим буде ініціювання пілотного проекту зі збереження карпатських лісів в рамках Угоди про Асоціацію України з ЄС у сфері регіонального розвитку у фінансовій перспективі ЄС після 2020 року, у тому числі в рамках Європейської Політики Сусідства (чи її аналогу).

3.4. Розвиток туризму

На сучасну політику розвитку туризму мають вплив кілька глобальних довготермінових факторів: посилення глобальної конкуренції, демографічні зрушення, кліматичні зміни, забезпечення безпеки на різних рівнях, розвиток високих технологій, зокрема інформаційно-комунікативних. Вони формують стратегічні тренди і визначають пріоритети розвитку певних видів туризму та туристичних дестинацій, а також найбільш відповідні механізми і інструменти впливу, які забезпечують максимальну ефективність досягнення прогнозованих цілей.

В умовах зростаючої конкуренції набуває ваги формування стійкої високоякісної туристичної пропозиції гірських регіонів, яка базується на їх порівняльних перевагах, зокрема – ландшафтній різноманітності, культурних надбаннях. Це завдання має реалізуватися за умов сталого розвитку туризму, врахування й недопущення екологічних втрат і запобігання загроз, з якими стикається культурна спадщина. Для гірських регіонів ці труднощі та загрози є особливо відчутними.

Загалом, для розвитку вітчизняного рекреаційно-туристичного сектору в гірських районах інтерес представляють як способи подолання сучасних викликів у рекреаційно-туристичній сфері, так і конкретні ініціативи для підтримки конкурентоспроможності туризму і забезпечення його стабільного сталого розвитку за одночасного шанобливого ставлення до природи та збереження культурної спадщини і етнокультурної самобутності регіону і місцевості. Основні стратегічні цілі з досягнення цих пріоритетних завдань, а також конкретизовані (деталізовані) цілі та завдання з їх реалізації, подані в таблиці 3.4.

Таблиця 3.4 – Пріоритети та завдання розвитку рекреаційно-туристичної сфери

Пріоритети (стратегічні цілі)	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
1. Конкурентоспроможний туризм європейського рівня	1.1. Інноваційний розвиток.	1.1.1. Сприяння інтеграції інформаційних інструментів і послуг у всіх видах діяльності, пов'язаних з туризмом. 1.1.2. Покращення доступності туристичного сектору до відповідних фінансових інструментів.
	1.2. Поліпшення загальної якості пропозиції.	1.2.1. Забезпечення високоякісного рівня туристичних і рекреаційних ресурсів. 1.2.2. Налагодження тісних зв'язків з ремеслами та творчими професіями, які можуть сприяти збереженню культурної спадщини та розвитку місцевої економіки. 1.2.3. Заохочення створення брендів і марок для тих туристичних продуктів і дестинацій, які можна успішно рекламувати і просувати на ринки туристичних послуг. 1.2.4. Підтримка спільних рекламних кампаній туристичних продуктів гірських дестинацій під час великих міжнародних туристичних салонів, фестивалів, виставок і ярмарок.
	1.3. Підвищення професійної компетентності працівників сектору.	1.3.1. Підготовка кадрів для сектору туризму за передовими освітніми програмами. 1.3.2. Підвищення кваліфікації і перепідготовка кадрів на постійній основі. 1.3.3. Проходження стажування на кращих об'єктах туристичної сфери – лідерах у впровадженні інноваційних технологій і методів.
	1.4. Вирішення проблем сезонності.	1.4.1. Покращення використання існуючої інфраструктури і зайнятих працівників, насамперед у період міжсезоння. 1.4.2. Добровільні обміни цільових груп подорожуючих із молоді, осіб старшого віку, осіб з обмеженими можливостями, малозабезпечених сімей в період міжсезоння.
	1.5. Диверсифікація туристичної пропозиції.	1.5.1. Розвиток лікувально-оздоровчого туризму шляхом розширення потужностей санаторно-курортного комплексу з використанням резервних можливостей бальнеоресурсів, пелоїдів та спелеоресурсів. 1.5.2. Використання ландшафтних ресурсів для розвитку гірськолижного туризму та інших зимових видів туризму. 1.5.3. Створення преференцій для розширення підприємницької діяльності в сфері сільського «зеленого» туризму.

		1.5.4. Формування комплексних підходів до розвитку екотуризму з використанням рекреаційних можливостей національних, а також міжнародних транскордонних природоохоронних об'єктів.
2. Туризм на засадах сталого розвитку	2.1. Забезпечення високого рівня екологічної безпеки в туристичних дестинаціях.	2.1.1. Розроблення планів комплексного екологічно збалансованого розвитку курортів та рекреаційно-туристичних місцевостей і центрів. 2.1.2. Здійснення комплексу природоохоронних заходів з метою покращення екологічної ситуації на курортах та в рекреаційних місцевостях. 2.1.3. Здійснення моніторингу природних територій курортів і рекреаційних територій на постійній основі. 2.1.4. Реалізації спільних проектів в рамках міжнародного співробітництва з питань підвищення рекреаційно-туристичного потенціалу та екологічної стабільності території.
	2.2. Впровадження екологічно безпечних технологій в рекреаційно-туристичному секторі.	2.2.1. Застосування практик активного використання альтернативної енергетики та енергозберігаючих технологій. 2.2.2. Широке впровадження сортування сміття, а також превентивних дій у генерації відходів. 2.2.3. Збереження ландшафтів.
	2.3. Забезпечення ефективного управління туристичними дестинаціями на засадах сталості.	2.3.1. Розширення повноважень регіональних органів управління та органів місцевого самоврядування щодо права встановлення додаткових зборів і платежів за природні рекреаційні ресурси, а також збільшення частки відрахувань за природноресурсні платежі у регіональні і місцеві природоохоронні фонди. 2.3.2. Забезпечення цільового використання тієї частини місцевих бюджетів, яка формується за рахунок платежів за використання природних рекреаційних ресурсів. 2.3.3. Розроблення системи вказівників для сталого управління туристичними маршрутами з метою їх подальшого пропагування. 2.3.4. Організації промокомпаній, які спонукатимуть потенційних туристів до вибору тих маршрутів, транспортних засобів, які відповідають сталому туризму.

Збалансований та ефективний розвиток туристично-рекреаційної галузі в Українських Карпат забезпечуватиметься:

- розробленням та реалізацією регіональних і місцевих програм розвитку, спрямованих на залучення інвестицій з недержавних джерел, створення відповідних інвестиційних фондів, кластерів, інших об'єктів інвестиційної інфраструктури, залучення коштів іноземних інвесторів, трудових мігрантів;

- збільшенням обсягів та практик використання механізмів державно-приватного партнерства, у т.ч. у формі концесій, для реалізації проектів з модернізації туристичної та транспортної інфраструктури, освоєння природних ресурсів (джерел мінеральних вод, лікувальних грязей), реконструкції, збереження та реставрації культурних пам'яток;

- розробленням механізмів надання туристичних об'єктів та природних ресурсів у довготривалу оренду за умов капітальної реставрації, належного утримання пам'яток архітектури, відкритого доступу до них, забезпечення умов дотримання екологічної безпеки;

- звільненням від сплати податку на прибуток новозбудованих та модернізованих підприємств туристично-рекреаційної сфери у гірських районах (санаторно-курортні заклади, інші заклади колективного розміщення, які надають послуги проживання та харчування для туристичних груп) терміном на п'ять років (із внесенням відповідних змін до Податкового кодексу України);

- активною присутністю суб'єктів туристично-рекреаційного бізнесу у проектах транскордонного співробітництва, зокрема, у грантовій Програмі транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства «Польща-Білорусь-Україна 2014-2020».

Через значну інтегрованість туристично-рекреаційної галузі з іншими сферами і галузями економіки (готельне господарство, сфера послуг, транспорт, інфраструктура, історико-культурна спадщина тощо) її успішний розвиток не зможе відбутися без паралельного розвитку усіх суміжних галузей. Тому важливо усвідомлювати необхідність комплексного розвитку цієї сфери у її розширеному варіанті.

3.5. Промисловий розвиток

Промисловий розвиток має входити до пріоритетів поліфункціонального господарського розвитку гірських територій, забезпечуючи їх економічне піднесення та розширення сфери зайнятості місцевого населення. Разом з тим, екологічна та демографічна специфіка гір зумовлює певні рамки розвитку промисловості у гірських районах й визначає його напрями, а саме:

- розвиток екологічно нешкідливих виробництв;
- відмова від розміщення великих промислових підприємств й орієнтування на розвиток сектору мікро, малого та середнього бізнесу;
- використання місцевих переваг та розвиток виробництв, що мають найбільший потенціал розвитку;
- збереження та розвиток традиційних для гірських місцевостей видів промислової діяльності, зокрема: деревообробної, шкіряної, харчової промисловості, виробництва меблів тощо;

- збереження традиційних ремесел і промислів: вироби з дерева, лози, шкіри, вовни, ковані вироби, ткацтво, вишивка, бджільництво, збиральні промисли тощо.

Цілі та завдання розвитку промисловості та енергетики в гірських районах Українських Карпат відображені у табл. 3.5.

Таблиця 3.5 – **Пріоритети та завдання промислового розвитку**

Пріоритети (стратегічні цілі)	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
1. Сумісний зі специфікою гірських територій промисловий розвиток як засіб підвищення їх економічної конкурентоспроможності	1.1. Екологізація промислової діяльності	1.1.1. Технологічна й технічна модернізація на засадах екологічності діючих промислових об'єктів, що чинять негативний вплив на довкілля 1.1.2. Визначення переліку сумісних з екологічними умовами гір видів промислової діяльності для підтримки їх розвитку
	1.2. Конкурентоспроможне промислове виробництво у гірських умовах	1.2.1. Запровадження механізму державної підтримки розвитку промислового виробництва у гірських районах та місцевостях. Встановлення спеціального режиму інвестиційної діяльності з наданням податкових та інших пільг інвесторам для компенсації виробничих, транспортних та інших додаткових витрат, пов'язаних з умовами гір 1.2.2. Підтримка традиційних для гір конкурентоспроможних виробництв та сучасних екологічно чистих виробництв з високим потенціалом розвитку: обробка деревини, меблева, харчова, фармацевтична, шкіряна, швейна промисловість, електроніка тощо
	1.3. Розвиток мікро, малого та середнього бізнесу	1.3.1. Відмова від розміщення у гірських районах великих промислових підприємств 1.3.2. Забезпечення умов для розвитку малого та середнього бізнесу у сфері промислового виробництва 1.3.3. Підтримка розвитку мікробізнесу, традиційних для гір народних промислів і ремесел
	1.4. Використання природно-ресурсного потенціалу та місцевих переваг	1.4.1. Промислове використання потенціалу природних ресурсів гірських територій з дотриманням екологічних вимог та правил: водних, лісових, мінерально-сировинних ресурсів тощо 1.4.2. Пріоритетний розвиток відновлюваної енергетики на базі використання вітрової, геотермальної, сонячної енергії. 1.4.3. Розвиток малої гідроенергетики з дотриманням правил екологічної безпеки
	1.5. Запровадження прогресивних форм організації та ведення бізнесу у промисловій сфері	1.5.1. Формування регіональних гірських промислово-виробничих кластерів 1.5.2. Створення виробничо-збутових кооперативів у гірських районах 1.5.3. Запровадження торгової марки/бренду промислової продукції, виготовленої у гірських районах 1.5.4. Використання ІТ-технологій у досягненні маркетингових цілей та розширенні мереж збуту

Розвиток промисловості у гірських районах також потребує державної підтримки для компенсування додаткових витрат виробництва й реалізації продукції, зумовлених ускладненими кліматичними умовами, гірським рельєфом, віддаленістю ринків збуту продукції.

Одним з пріоритетів економічного розвитку гірських територій є енергетика, насамперед відновлювана, яка базується на використанні високого потенціалу малої гідроенергетики, геотермальної енергії, енергії вітру тощо. Відновлювана енергетика в горах виконує функції як з промислового виробництва енергії з поданням її в загальні енергетичні мережі, так і енергопостачання локальних господарських об'єктів і домогосподарств.

3.6. Транспортно-комунікативна доступність

Ускладнена транспортна доступність та проблеми комунікацій є перепонами, які необхідно долати при вирішенні завдань сталого розвитку й підвищення економічної конкурентоспроможності гірських територій. При цьому слід враховувати, що лише поліпшення транспортної доступності не вирішує проблем депопуляції гірських територій. Успіху можна досягнути супроводжуючи комунікативні поліпшення заходами зі стимулювання створення додаткових робочих місць у гірських районах.

Поліпшення доступності Карпат має забезпечуватися вирішенням завдань у сфері транспорту, інформаційно-комунікаційних технологій та систем електронних послуг населенню (табл 3.6).

Таблиця 3.6 – Пріоритети та завдання розвитку транспорту й комунікацій

Пріоритети (стратегічні цілі)	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
1. Високий рівень комунікативної доступності гірських територій	1.1. Поліпшення транспортної доступності	1.1.1. Заходи з поліпшення залізничного сполучення: <ul style="list-style-type: none"> - виявлення «вузьких місць» на залізничних магістралях (ділянок з низькою пропускнуною спроможністю: тунелі, мости з одноколійними магістралями, селе- і зсувонебезпечні ділянки тощо) та будівництво й реконструкція необхідних інженерних споруд; - інтеграція транскордонних залізничних магістралей, насамперед з різними стандартами колій; - орієнтування на залізничні вантажо- й пасажиро перевезення для зменшення навантаження на автомагістралі в гірських районах; - відновлення й розбудова вузькоколіїних залізничних магістралей; - введення сучасних електропотягів для внутрішньорегіонального сполучення.

		<p>1.1.2. Розширення й поліпшення автотранспортної інфраструктури:</p> <ul style="list-style-type: none"> - будівництво і модернізація магістральних автомобільних доріг міжнародного й міжрегіонального сполучення; - розвиток місцевого дорожнього господарства, реконструкція дорожньої мережі населених пунктів, будівництво та доведення до сучасних стандартів сполучних доріг між населеними пунктами гірських територій та адміністративними центрами; - розбудова дорожньої інфраструктури (стоянки, зупинки, кемпінги, освітлення, пішохідні переходи тощо). <p>1.1.3. Впровадження інтермодальних комбінованих вантажоперевезень з використанням залізничного й автомобільного транспорту.</p> <p>1.1.4. Створення інфраструктури туристично-рекреаційних пішохідних та велосипедних маршрутів</p> <p>1.1.5. Розширення інфраструктури транскордонного руху.</p> <p>1.2.1. Розвиток ширококутної фіксованої телекомунікаційної інфраструктури та мобільної (рухомої) телекомунікаційної інфраструктури:</p> <ul style="list-style-type: none"> - інфраструктури електронної комерції та онлайнвзаємодії суб'єктів бізнесу; - інфраструктури державних послуг (електронного урядування); - інфраструктури життєзабезпечення (медицина, освіта, громадська безпека, транспорт тощо); - геоінформаційної інфраструктури. <p>1.2.2. Використання залізничної та автомобільної інфраструктури як опорної для прокладання оптичних ліній зв'язку.</p> <p>1.2.3. Розбудова безпроводового зв'язку, зокрема Інтернету, на транспортній інфраструктурі, включаючи залізничні та автомобільні вокзали, транспортні вузли тощо.</p> <p>1.2.4. Створення мережі загально доступних місць підключення до Інтернету.</p>
--	--	--

У сфері транспорту необхідними є інвестиції, що сприятимуть розвитку мережі автомобільних доріг та залізниць, а також інфраструктури авіаційного транспорту, що важливо для туристично-рекреаційного регіону. Важливим є завдання із взаємодії транспортних систем України та країн Європи, уніфікації стандартів залізничної інфраструктури в межах Карпатського макрорегіону, оптимального розподілу вантажо- і пасажиропотоків між видами транспорту, з

урахуванням, зокрема, рівнів їх екологічного впливу, підтримки та модернізації вузькоколіїних залізниць, створення інфраструктури пішохідних та велосипедних маршрутів, забезпечення транскордонного руху.

Розвиток інфраструктури інформаційно-комунікаційних технологій має служити компенсатором недоліків периферійного розташування й чинником подолання територіальної ізоляції, що важливо для здійснення економічної, адміністративної, освітньої, рекреаційної, соціальної діяльності у гірських місцевостях. Зокрема, в умовах реформи децентралізації, формування об'єднаних територіальних громад вкрай важливо запроваджувати системи електронного урядування в системі публічного управління на базовому рівні місцевого самоврядування.

3.7. Інфраструктурний розвиток

Стратегічним напрямком розвитку інфраструктури гірських регіонів є підвищення їх інвестиційної привабливості. Першочерговим кроком у цьому має стати реалізація ґрунтовної та адекватної програми розвитку комунальної та інженерної інфраструктури на гірських територіях. Прикладом такого підходу є прийнята Львівською обласною радою Стратегія розвитку гірських територій Львівської області на 2018-2022 роки, яка передбачає систему заходів з покращення дорожнього покриття та розбудови автошляхів, поліпшення дорожньої інфраструктури загалом. Це мало б забезпечити зростання інвестиційної привабливості регіону. Водночас таким важливим і проблемним питанням, як газо-, водо-, енергопостачання, водовідведення, на нашу думку, у Стратегії приділено недостатньо уваги.

Ще одним проблемним питанням є те, що регіональні органи влади, місцеві громади гірських територій мало використовують існуючі можливості залучення фінансових ресурсів для вирішення низки завдань інфраструктурного розвитку.

Важливо враховувати, що історично гірські регіони отримували недостатньо підтримки та ресурсів для розвитку інфраструктури. Не бралася до уваги їх специфіка, яка потребує спеціальних, а не універсальних підходів.

Європейський досвід також засвідчує неможливість реалізації масштабних регіональних інфраструктурних проектів без вагомості державної участі. Разом з тим, регіони та локалітети мають бути учасниками процесів обґрунтування таких проектів для забезпечення їх результативності.

Загалом основними стратегічними цілями інфраструктурного розвитку гірських територій Українських Карпат слід розглядати:

- підвищення інвестиційної привабливості гірських територій через розвиток транспортної мережі, систем зв'язку та телекомунікацій, інженерної підготовки території тощо;
- розвиток комунальної інфраструктури для забезпечення високої якості життя місцевого населення;
- розвиток транскордонної та міжмуніципальної співпраці, використання усіх доступних джерел для фінансування інфраструктурних проектів (табл. 3.7).

Таблиця 3.7 – Пріоритети та завдання інфраструктурного розвитку

Пріоритети (стратегічні цілі)	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
<p>1. Європейський рівень інфраструктури гірських територій</p>	<p>1.1. Сучасна комунальна інфраструктура гірських населених пунктів</p> <p>1.2. Інженерна інфраструктура, яка задовольняє потреби бізнесу та населення</p> <p>1.3. Координація та співпраця у вирішенні інфраструктурних завдань</p>	<p>1.1.1. Розроблення та реалізація програм і проектів розбудови комунальних систем:</p> <ul style="list-style-type: none"> - централізованого й індивідуального водопостачання; - водовідведення, каналізації та очищення стічних вод; - централізованого й індивідуального теплопостачання; - газифікації; - вуличного освітлення; - поводження з відходами - транспортної безпеки. <p>1.1.2. Розробка та реалізація програм і проектів з енергоефективності та енергозбереження.</p> <p>1.1.3. Запровадження інноваційних проектів та рішень у сфері комунального господарства.</p> <p>1.2.1. Розвиток регіональних, міжрайонних та районних інженерних мереж:</p> <ul style="list-style-type: none"> - електропостачання; - зв'язку і телекомунікацій; - транспорту. <p>1.2.2. Розробка та реалізація програм і проектів інженерного захисту територій та об'єктів від шкідливих природних стихійних явищ.</p> <p>1.2.3. Розробка програм та проектів захисту територій від техногенних загроз.</p> <p>1.2.4. Інженерне забезпечення процесів вироблення та використання енергії з відновлюваних джерел.</p> <p>1.3.1. Організація міжмуніципального співробітництва для спільної реалізації інфраструктурних проектів.</p> <p>1.3.2. Участь у спільних інфраструктурних проектах в рамках програм прикордонного співробітництва Європейських інструментів сусідства.</p> <p>1.3.3. Використання міжнародної технічної допомоги, коштів міжнародних фінансових організацій, можливостей залучення коштів Державного фонду регіонального розвитку тощо для фінансування/співфінансування інфраструктурних проектів.</p>

3.8. Розвиток соціальної сфери

Розвиток соціальної сфери відіграє важливу роль у вирішенні завдань із вирівнювання умов життя мешканців гірських та рівнинних територій. Регіони не володіють ресурсами для повномасштабного інвестування в оновлення та розвиток соціальної інфраструктури гірських населених пунктів. Цю проблему слід розглядати у загальнодержавному контексті, використовуючи також можливості міжнародної співпраці.

Пріоритети та завдання політики розвитку соціальної сфери для гірських територій України зазначені у табл 3.8.

Таблиця 3.8 – Пріоритети та завдання розвитку соціальної сфери

Пріоритети (стратегічні цілі)	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
1. Сучасна соціальна інфраструктура	1.1. Оновлення об'єктів соціальної сфери та їх технічне переоснащення	1.1.1. Будівництво, ремонт, реконструкція, сприяння розвитку: - шкіл та дошкільних навчальних закладів; - закладів охорони здоров'я; - закладів культури; - спортивних об'єктів; - закладів соціального забезпечення; - рекреаційно-оздоровчих і туристичних об'єктів; - об'єктів житлово-комунального господарства; - об'єктів торгівлі, побутового обслуговування, громадського харчування
		1.1.2. Розроблення місцевих, районних, регіональних планів та програм створення сучасної соціальної інфраструктури гірських населених пунктів та технічного переоснащення об'єктів соціальної сфери. 1.1.3. Забезпечення державної підтримки у реалізації місцевих, районних, регіональних планів та програм створення сучасної соціальної інфраструктури гірських населених пунктів. 1.1.4. Використання ресурсів міжнародної технічної й фінансової допомоги для реалізації планів та програм зі створення сучасної соціальної інфраструктури гірських населених пунктів.
	1.2. Оптимізація мережі об'єктів соціальної сфери	1.2.1. Врахування особливостей гірських умов у державних нормативах надання соціальних послуг та розміщення об'єктів соціальної сфери. 1.2.2. Приведення мережі об'єктів соціальної сфери до функціонування в умовах фінансово-бюджетної децентралізації з урахуванням специфіки гірських територій.

	1.3. Впровадження цифрових послуг	1.3.1. Оснащення закладів та об'єктів соціальної сфери (насамперед шкіл, бібліотек, закладів охорони здоров'я) апаратними засобами цифрового зв'язку та каналами доступу до мереж Інтернет. 1.3.2. Впровадження дистанційних цифрових соціальних послуг.
	2.1. Уникнення дефіциту висококваліфікованого персоналу закладів соціальної сфери	2.1.1. Посилення матеріального забезпечення працівників соціальної сфери у гірських районах: - встановлення додаткових доплат працівникам бюджетних закладів соціальної сфери, що працюють у гірських населених пунктах; - забезпечення житлом молодих спеціалістів, залучених до роботи у гірських населених пунктах; - збільшення працівникам бюджетних закладів соціальної сфери, що працюють у гірських населених пунктах, норм пільгового користування житлово-комунальними послугами.
	3.1. Розширення асортименту й зростання якості соціальних послуг	3.1.1. Підтримка розвитку соціального підприємництва. 3.1.2. Залучення до надання соціальних послуг громадських й волонтерських організацій. 3.1.3. Участь у програмах транскордонного співробітництва зі спільними соціальними проектами.

У переліку цільових завдань, які мають вирішуватися у рамках розвитку соціальної сфери у гірських районах України, насамперед розглядаємо:

- формування соціальної інфраструктури, яка б забезпечувала рівну чи, з урахуванням особливостей гірських територій, близьку за доступністю та якістю до встановлених загальнодержавних стандартів і досягнень можливість отримання послуг з охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туризму й оздоровлення, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, житлово-комунального господарства, а також соціального забезпечення окремих соціальних груп чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги;
- створення умов з матеріального забезпечення працівників соціальної сфери, які б гарантували привабливість праці на об'єктах та в установах соціальної сфери, розташованих у гірських місцевостях;
- сприяння розвитку соціального підприємництва у гірських регіонах.

3.9. Охорона природного довкілля та поводження з відходами

Охорона природного довкілля. Українські Карпати є частиною Карпатського макрорегіону Європи, який відзначається винятковими природними ресурсами й екологічними умовами, що ставить на міжнародний рівень питання охорони природного довкілля в українській частині Карпат. Найбільш важливими й пріоритетними завданнями при цьому розглядаються:

- збереження біорізноманіття в Українських Карпатах, лісовідновлення й оптимізація структури ландшафтів та розширення природно-заповідних територій;
- охорона вод від забруднень та протипаводковий захист територій;
- охорона повітряного басейну;
- вирішення проблем поводження з відходами (табл. 3.9).

Таблиця 3.9 – Пріоритети та завдання у сфері охорони довкілля

Пріоритети (стратегічні цілі)	Операційні цілі	Завдання (сфери реалізації)
1. Збережене біорізноманіття та ландшафти	1.1. Зберігання біорізноманіття	1.1.1. Інвентаризація та винесення в природу меж об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) 1.1.2. Розширення мережі об'єктів ПЗФ, включаючи транскордонні 1.1.3. Розробка та реалізація заходів з дотримання вимог Директиви № 2009/147/ЄС щодо захисту дикої флори та фауни 1.1.4. Розбудова інфраструктури об'єктів ПЗФ
	1.2. Оптимізація структури ландшафтів	1.2.1. Лісовідновлення, досягнення показників лісистості на рівні сусідських карпатських регіонів країн Європи 1.2.2. Збереження карпатських пралісів 1.2.3. Формування стійких корінних лісонасаджень 1.2.4. Формування оптимального поєднання лісових ландшафтів та сільськогосподарських угідь
2. Чисте та незагрозливе водне середовище	2.1. Забезпечення чистоти поверхневих й підземних вод	2.1.1. Будівництво, розширення та реконструкція очисних споруд населених пунктів 2.1.2. Запровадження програм моніторингу якості води (директива №2000/60/ЄС) 2.1.3. Недопущення засмічення поверхневих вод, очищення приуслівних смуг від побутового сміття 2.1.4. Спорудження сміттеуловлювачів на руслах річок, насамперед транскордонних
	2.2. Захист від водної стихії	2.2.1. Реалізація завдань державних програм комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністер, Прут, Серет, Тиса 2.2.2. Запровадження планів управління ризиками затоплення (директива 2007/60/ЄС)

3. Чисте повітря	3.1. Захист атмосферного повітря від забруднень	3.1.1. Запровадження планів щодо якості повітря для зон та населених пунктів, де спостерігається понаднормативне забруднення (директива №2008/50/ЄС) 3.1.2. Зменшення шкідливих викидів автотранспорту: - впровадження інтермодальних комбінованих вантажоперевезень з використанням залізничного й автомобільного транспорту; - вдосконалення мережі й поліпшення якості автомобільних доріг; - розширення використання електротранспорту 3.1.3. Заміщення використання вичерпного палива відновлюваними джерелами енергії
------------------	---	--

Поводження з відходами. Система поводження з відходами в Україні в цілому та у межах гірських територій зокрема не відповідає європейським вимогам і потребує низки заходів для запобігання негативному впливу на здоров'я людини та збереженню екосистеми Українських Карпат, що стосуються наступних напрямів:

Формування ефективної системи поводження з відходами впроваджуючи інноваційні технології, які дозволяють зменшити обсяги їх утворення, збалансувати їх генерування і утилізацію, запобігти несанкціонованому видаленню; створюючи сучасну інфраструктуру збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини; залучаючи інвестиції у сферу поводження з відходами. Економічні стимули для розвитку переробки відходів на сьогодні недостатні. Попри те, що на законодавчому рівні передбачено зменшення плати за розміщення відходів для суб'єктів господарювання, які впроваджують переробку та маловідходні технології, а також прискорену амортизацію їх основних засобів, на рівні нормативно-правових актів такі заходи здебільшого не розроблені. Поряд з цим, – це є дорожчим за власне захоронення відходів на полігоні, що і зумовлює вибір з боку операторів і місцевої влади.

Екологічнобезпечного поводження з відходами. Екологічну дієвість системі управління відходами забезпечить реалізація принципу відповідальності, який передбачає невідворотність і адекватність покарання конкретних суб'єктів за негативні екологічні наслідки, що спричинили їх помилкові дії або бездіяльність. Законодавством України введена заборона на захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів. Це зумовлює необхідність впровадження і застосування сміттесортувальних ліній, на яких відбуватиметься розподіл відходів на компоненти, які можуть бути реалізовані як вторинна сировина і які потребують спеціальної переробки чи підготовки до складування на полігоні, що відповідає сучасним екологічним та санітарно-гігієнічним вимогам.

Формування попиту населення на послуги відповідної якості у сфері поводження з відходами засобами комплексного впливу на людину навчально-виховними, культурними, пропагандистськими та іншими інструментами. Екологізація соціально-економічного середовища передбачає створення інституційних умов для формування екологічної культури у системі поводження з відходами. Пропагування екологобезпечних технологій виробництва продукції, запровадження ефективних схем поводження з відходами, створення законодавчого поля для адміністративного впливу і сервісного забезпечення всіх учасників соціально-економічних відносин – все це заходи означеного напрямку.

Алгоритм і зміст просування до розбудови сучасної системи управління відходами в Україні демонструє наступна формула:

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Технологічні} \\ \text{інновації} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Європейські} \\ \text{станданти} \\ \text{управління} \\ \text{відходами} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Радикальні} \\ \text{системні} \\ \text{рішення} \end{array} = \begin{array}{l} \text{Ефективна} \\ \text{система} \end{array} \right\}$$

Зарубіжні науковці вбачають вихід у впровадженні ефективних технологій управління системою виробничої діяльності, включаючи рециркуляцію відходів, що сприятиме раціональному використанню природних ресурсів (Б. Майс (B. Muys), Гейсер К. (Geiser K.)¹⁴⁵). Ця модель на теперішній час стала не лише підґрунтям стратегії сталого розвитку ЄС, Європейська комісія ухвалила план дій з переходу до циклічної економіки до 2019 р.¹⁴⁶.

Впровадження сучасних інноваційних технологій, які успішно працюють в європейських країнах, зумовить скорочення споживання ресурсів та застосування токсичних речовин і матеріалів, рециркуляцію матеріалів та енергії. При цьому відходи слід розглядати виключно як матеріальні та енергетичні ресурси, як благо, що можна і необхідно використовувати у виробництві. У системі управління відходами провідних країн Європи поширена концепція „нуль відходів” (Zero Waste) Робіна Мюррея¹⁴⁷, що полягає у поверненні відходів до циклу виробництва, організації кругообігу речовин, що використовуються у технологічних циклах. В Україні ця концепція майже не застосовується.

Досягнення чинних у ЄС стандартів переробки відходів, які частково вже є обов’язковими для дотримання відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, вимагає таких кроків:

1) забезпечення екологічно безпечного поводження з відходами, зокрема дотримання вимог до полігонів для захоронення відходів виробництва і споживання;

¹⁴⁵ Rachael E. Marshall. Systems approaches to integrated solid waste management in developing countries / Rachael E. Marshall, Khosrow Farahbakhsh / Waste Management. Volume 33, Issue 4. Elsevier. 2013.

¹⁴⁶ Що таке економіка замкнутого циклу і чому за нею майбутнє. URL: <https://ua.112.ua/statji/shcho-take-ekonomika-zamk-nutoho-tsyklu-i-chomu-za-neiu-maibutnie-362569.html>

¹⁴⁷ Робин Мюррей, Мюррей Р. Цель - Zero Waste. URL: <https://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/2004/6/zero-waste.pdf>

2) практичного застосування принципу «забруднювач платить» і дотримання відповідності ієрархії поводження з відходами, згідно з якою перевага надається запобіганню їх утворення та фокусуванню на їх переробленні, утилізації та повторному використанні;

3) налагодження системи роздільного збирання відходів;

4) удосконалення нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами, зокрема щодо регулювання відносин у сфері поводження з відходами специфічного характеру (відходи електричного та електронного обладнання, будівництва, медичної сфери) тощо.

Критичний стан із нагромадженням й утворенням відходів в Україні загалом, і в гірських регіонах зокрема вимагає реалізації радикальних рішень системного характеру, а саме:

1. Послідовна реалізація чіткої стратегії поводження з відходами, що базується на узгодженості дій на різних рівнях ієрархії управління.

2. Формування інституту відповідальності за наслідки неефективної діяльності або бездіяльності органів управління.

3. Створення організаційно-правових умов для інвестиційної привабливості індустрії переробки відходів.

4. Міжгалузеве узгодження планів поводження з відходами.

5. Формування екологічного світогляду населення - невід'ємної складової національної системи освіти і виховання.

Таким чином, формування ефективної системи управління відходами є важливим компонентом якісних змін в регіонах України в контексті її євроінтеграційних прагнень. Перехід від існуючої практики поводження з відходами до системи управління ними вимагає прийняття і реалізації радикальних рішень на законодавчому та виконавчому рівнях ієрархії управління, запровадження європейських принципів управління, що на практиці підтвердили свою дієвість та ефективність. Впровадження прогресивної моделі рециркуляції відходів в Україні вимагає комплексного використання сучасних інноваційних технологій, що у поєднанні із європейськими стандартами та запропонованими радикальними рішеннями спроможні створити ефективну національну систему управління відходами.

Висновки

Гірські території є важливим компонентом європейських екосистем, природним феноменом, екологічне значення якого виходить далеко за межі гір. Водночас гірські місцевості здавна служать місцем проживання сотень тисяч і мільйонів європейців. Сформована ними етнокультура є не менш вагомим явищем, ніж природа гір. Цивілізаційний розвиток, глобалізаційні процеси призводять до загроз депопуляції гірських територій через ускладнені умови господарювання на них й, відповідно, низьку економічну конкурентоспроможність таких територій.

Такі явища спостерігаються у більшості гірських місцевостей, що зумовило необхідність вироблення особливих підходів до питань їх сталого розвитку, окремої гірської політики. Така політика формується у країнах Європи з середини минулого століття й постійно вдосконалюється. В її основі лежать принципи збереження екологічного потенціалу гір й місцевих етнокультурних надбань, носіями яких є їх мешканці – горяни. Вирішення відповідних завдань реалізується через систему інструментів і механізмів, які б забезпечували збереження та примноження природних багатств гір з одночасним вирішенням територіальних проблем економічного та соціального характеру для досягнення високих стандартів проживання місцевого населення.

В країнах-членах ЄС реалізація гірської політики здійснюється у контексті загальної політики згуртованості, яка передбачає підтримку менш розвинутих територій, недопущення їх депопуляції і базується на 3 основних рушіях: підтримці розвитку економіки й насамперед сфери малого та середнього бізнесу; розвитку соціальної сфери, вирішенні питань зайнятості місцевого населення; інфраструктурному розвитку, в першу чергу – поліпшенні транспортної інфраструктури. Стосовно гірських територій акценти також робляться як на підтримці традиційних форм господарювання, в першу чергу пов'язаних з сільським господарством, так і на необхідності їх поліфункціонального розвитку.

В умовах євроінтеграції Україна зіштовхується з ситуацією, коли інтеграційні процеси, з одного боку, вимагають зближення вітчизняної політики та механізмів розвитку гірських територій з європейськими, з другого боку, – спричинюють нові проблеми й виклики, які слід додатково враховувати, а ще з однієї сторони – розкривають нові можливості вирішення проблем кооперовано, чи за підтримки європейських партнерів.

У матеріалах цього наукового видання висвітлено теоретико-методичні аспекти формування політики розвитку гірських територій. Здійснено аналіз європейської та вітчизняної гірської політики, розкрито перспективні напрями й механізми їх конвергенції.

Секторальний аналіз розвитку гірських територій в країнах Європи та Україні дозволив порівняти європейські підходи та інструменти із застосовуваними в Україні щодо основних сфер економічного, соціального й екологічного розвитку гірських територій. У результаті здійснено обґрунтування секторальних пріоритетів, цілей, завдань та механізмів реалізації політики розвитку гірських територій України.

Сподіваємося, що підготовлені авторським колективом матеріали доповнять наявні теоретичні напрацювання з проблематики сталого розвитку гірських територій та знайдуть практичне втілення й посприяють зростанню економічної конкурентоспроможності гірських регіонів, підвищенню якості життя мешканців гір.

Підписано до друку 28.12.2018 р.
Папір ксероксний. Друк на різнографі.
Гарнітура «Arial». Умов. друк. арк. 8,24.
Тираж 100 прим. Зам. № ___
Друк: ПП «Арал». Свідоцтво: серія А01 №21230 від 18.06.2007 р.
Державна реєстрація 09.09.1998 р.

м. Львів, вул. Козельницька, 4. Тел.: (050) 371-62-80