

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо механізмів розвитку гірських та високогірних територій шляхом
застосування існуючих та запровадження нових інструментів
місцевого та регіонального розвитку*

Анотація. Досліджено механізми розвитку гірських та високогірних територій, визначені в законодавстві зарубіжних країн, зокрема Франції, Італії, Ліхтенштейну, Словаччини, Чехії, Грузії, а також регламентовані міжнародно-правовими актами та правовими актами Європейського Союзу, на предмет удосконалення діючих та запровадження нових інструментів місцевого й регіонального розвитку в Україні щодо гірських територій.

Ключові слова: Європейський Союз, регіональний розвиток, гірські та високогірні території, стимулювання розвитку гірських територій.

I. Вступна частина

На території України є два гірських масиви – Карпатський та Кримський, а також є невисокі нагір'я на Поділлі та на Донбасі. Кримський регіон тимчасово окупований російською федерацією, а українські нагір'я не сприймалися у публічно-правовому просторі як гірські території з особливими проблемами розвитку, тому у цьому дослідженні ми спробуємо означити проблеми та шляхи розвитку гірських територій саме на прикладі українських Карпат.

Нині щодо гірських територій розрізняють два взаємопов'язаних підходи: збереження гірських екосистем та покращення якості життя людини на гірських територіях на основі інструментів розвитку, ощадливих до використання природних ресурсів гір¹.

Правовий статус гірських населених пунктів у нашій державі визначено Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»² (далі – Закон).

Законом встановлюються критерії, за якими населені пункти набувають статусу гірських, визначаються основні засади державної політики щодо розвитку гірських населених пунктів та гарантії соціального захисту громадян, що на них проживають, працюють або навчаються.

На виконання вимог частини другої статті 2 Закону Кабінет Міністрів України видав постанову «Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських»³. Згідно з цією постановою в Україні налічується 714 гірських населених пунктів, які розташовані на території 86 територіальних громад і входять до складу 16 районів у 4 областях: Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській та Чернівецькій. Це населені пункти зі складною транспортною

¹ Можливості розвитку гірських територій в умовах децентралізації : Збірка матеріалів з питань розвитку гірських територій в умовах реформи децентралізації. Група радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9243?page=3>

² Про статус гірських населених пунктів в Україні : Закон України від 15.02.1995 р. № 56/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80#Text>

³ Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських : постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 р. № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-95-%D0%BF#Text>

доступністю, низьким рівнем доступності послуг, обмеженою кількістю робочих місць.

Мешканці гірських та високогірних населених пунктів отримують пільги від держави. Зокрема, розмір пенсій, стипендій, всіх видів державної матеріальної допомоги для них збільшений на 20 %, а тарифні ставки та посадові оклади працівників підвищені на 25 %. Умови оплати праці жителів гірських населених пунктів визначені у постанові Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах»⁴.

У 2003 р. Україна приєдналася до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат⁵, учасниками якої є також країни Центральної та Східної Європи (Чехія, Угорщина, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина). Метою зазначеної Конвенції є забезпечення збалансованої політики сторін та сприяння співробітництву щодо охорони й сталого розвитку Карпат.

У 2018 р. в рамках реалізації зазначеної Рамкової конвенції Україна підписала з урядами Польщі, Угорщини та Словаччини спільну декларацію про наміри щодо створення нової макрорегіональної стратегії Європейського Союзу для Карпатського регіону для посилення транскордонної співпраці в реалізації спільних ініціатив із підвищення якості довкілля, рівня функціональної доступності в рамках території українських Карпат, інституційної співпраці.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 р. № 892 «Деякі питання збереження української частини природного об'єкта всесвітньої спадщини ЮНЕСКО «Букові праліси і давні ліси Карпат та інших регіонів Європи» та сталого розвитку прилеглих до нього територій»⁶ затверджено план заходів, спрямованих на створення умов для розвитку Карпатського біосферного заповідника, Ужанського національного природного парку, національних природних парків «Зачарований край», «Синевир» і «Подільські Товтри», природних заповідників «Горгани» і «Розточчя».

Розвиток гірських територій України є одним із пріоритетних завдань, що забезпечують досягнення стратегічних цілей, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки⁷. Пріоритетні напрями, необхідні для організаційних, правових та фінансових умов сталого розвитку гірських територій українських Карпат, визначені у Державній програмі розвитку регіону українських Карпат⁸.

⁴ Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах : постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 р. № 648. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648-95-%D0%BF#Text>

⁵ Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 22.05.2003 р. : Ратифікована Законом України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 07.04.2004 р. № 1672-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_164

⁶ Деякі питання збереження української частини природного об'єкта всесвітньої спадщини ЮНЕСКО «Букові праліси і давні ліси Карпат та інших регіонів Європи» та сталого розвитку прилеглих до нього територій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 р. № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/892-2018-%D1%80#n9>

⁷ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n189>

⁸ Державна програма розвитку регіону українських Карпат : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2019 р. № 880. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2019-%D0%BF#n12>

Для напрацювання якісних змін законодавства щодо розвитку гірських територій в Україні цікавим є аналіз досвіду правового регулювання означених питань у зарубіжних державах.

Метою цього дослідження є характеристика підходів щодо правового регулювання розвитку гірських територій в Європейському Союзі та в зарубіжних державах, в яких накопичено позитивний досвід регіональної політики щодо розвитку гірських територій.

II. Основна частина

Європейський Союз

Нормативно-правова база Європейського Союзу визнає гірські території такими, що потребують окремої уваги та підтримки з огляду на відносно низький рівень доступності та перманентні природні й демографічні обмеження, які передусім стосуються ведення сільського господарства. Стаття 174 Договору про функціонування Європейського Союзу характеризує гірську місцевість як суворе та постійне природне обмеження, але, на думку багатьох політиків і науковців Європейського Союзу, це розуміння гірських регіонів вже дещо застаріло. Нині гірська місцевість створює очевидні виклики, але також дає можливості для розвитку.

Європейський Парламент прийняв Резолюцію щодо політики згуртованості в гірських регіонах ЄС (2015/2279 (INI) від 10.05.2016 р.)⁹, в якій схвально оцінені ініціативи для Карпатських гір Стратегії ЄС для Дунайського регіону та прогрес, досягнутий у макрорегіональній стратегії ЄС для Альп, що є добрим прикладом інтегрованого підходу до територіального розвитку з урахуванням гірських районів та інтегрованих із ними регіонів. У документі також наголошено на необхідності формування «Порядку денного для гірських регіонів ЄС», спрямованого на досягнення довгострокового розвитку гірських регіонів і суміжних територій.

У частині соціально-економічного виміру гірських регіонів у зазначеній Резолюції Європейський Парламент закликав до розвитку та покращення закладів охорони здоров'я, освітнього процесу, розвитку принципу універсального доступу до державних послуг, заохочення молоді до занятості, покращення соціальної та культурної згуртованості гірських громад. Крім того, Європейський Парламент акцентував на політиці, яка заохочує та сприяє використанню відновлюваних джерел енергії в гірських регіонах, захисту високогірних видів тварин, збереженню й захисту унікального середовища проживання в гірських регіонах. Документ заохочує до стійкого розвитку, зокрема шляхом відновлення біорізноманіття, ґрунтів тощо.

У частині доступності та зв'язку в гірських регіонах Європарламент відзначив, що Інтернет, зокрема технології доступу наступного покоління (NGA), відіграє вирішальну роль у подоланні проблем, з якими стикаються

⁹ Резолюція Європейського Парламенту від 10.05.2016 р. щодо політики згуртованості в гірських регіонах ЄС (2015/2279(INI)). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=urisrv%3A0J.C_.2018.076.01.0011.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2018%3A076%3ATOC

гірські регіони, та закликав держави-члени створити стимули для активнішого розвитку державно-приватного партнерства в гірських регіонах у транспортній, комунікаційній та енергетичній інфраструктурі, що сприятиме економічному зростанню гірських районів.

Слід також згадати про Альпійську конвенцію, яка має на меті забезпечити сталий розвиток Альпійського гірського регіону. Альпійська конвенція була відкрита для підписання в 1991 році й набрала чинності в березні 1995 р., вона є рамковою і визначає основні принципи діяльності й загальні заходи для сталого розвитку найвищої гірської системи Західної Європи.

У преамбулі Альпійської конвенції зазначається, що Альпи є однією з найбільших незайманих неперервних природних територій Європи, вони слугують основним природним середовищем та останнім притулком для багатьох видів рослин і тварин, що зникають.

В Альпійській конвенції акцентовано увагу на застосуванні превентивних заходів до збереження й розширеного відтворення територій гірської місцевості, наголошується на необхідності формування комплексних екосистемних заходів із метою запобігання негативному антропогенному впливу на гірські екосистеми, зменшення катастрофічних наслідків природного характеру (повеней, селів, зсувів), що є актуальним, серед іншого, для гірських регіонів України.

Досвід європейських держав характеризується різнобічними підходами щодо врегулювання проблемних питань розвитку гірських територій. Так, досвід Німеччини, де гірські території займають значну площу, свідчить про відсутність суттєвих проблем у забезпеченні сталого розвитку гірської місцевості, оскільки на цих територіях розташовані міста, які є регіональними економічними центрами і мають відповідну інфраструктуру, транспортну доступність, а деякі з гірських регіонів із середньовисотною місцевістю, зокрема район навколо Штутгарту, відносяться до економічно високорозвинутих територій Німеччини. Окрім гірських районів, що знаходяться поблизу Альп, є відносно невеликими, однак прикметні транспортною доступністю та інтегрованістю до загальної території країни, оскільки межують із низинними територіями. Такі ж тенденції прослідковуються і в гірських регіонах Швейцарії та Австрії. Зокрема, у Швейцарії накопичено більш як 50-річний досвід забезпечення сталого розвитку гірських територій, де підтримка з боку держави спрямовується передусім для перспективного розвитку сільського господарства, формування транспортної політики та фінансування пріоритетних інвестиційних проектів¹⁰.

Європейський досвід розвитку гірських територій, необхідно брати до уваги при розробці відповідних стратегій і програм й удосконалення національного законодавства у цій сфері.

¹⁰ Ерфан В. Й., Польовська В. В. Регулювання розвитку гірських територій: зарубіжний досвід. Електронний репозитарій ДВНЗ "УжНУ". URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/19529?locale=uk>

Французька Республіка

У Франції 30 % усієї площі країни займають гірські території. Особливості правовідносин, які мають місце на таких територіях, регламентуються низкою спеціальних законів. Так, Закон про розвиток та охорону гір (Relative au développement et à la protection de la montagne) № 85-30 від 09.01.1985 р.¹¹ стосується понад 5000 муніципалітетів і має на меті узгодити розвиток і захист територій. Цей Закон був доповнений Законом про модернізацію, розвиток і захист гірських територій (De modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne) № 2016-1888 від 28.12.2016 р.¹², що відомий у Франції як Гірський закон II. Законом визначається специфіка гірських територій та засади державної політики сприяння їх економічному розвитку.

Законом про розвиток та охорону гір визначається, що Франція визнає гірські райони як групу територій, належний і сталий розвиток яких є метою національного інтересу через їхню економічну, соціальну, екологічну, ландшафтну, медичну та культурну роль. Гори є джерелом спадщини, екологічних, економічних та соціальних переваг. Як випливає зі змісту Закону, належний і сталий розвиток гірських територій розуміється як процес прогресу, ініційований, підтриманий і координований населенням гірських районів, підтриманий національною спільнотою, як частина підходу до саморозвитку, який повинен дозволити цим територіям досягти рівня й умов життя, соціального захисту та зайнятості, порівняних до інших регіонів, запропонувати суспільству високоякісні послуги, продукти, території й природні ресурси. Законом проголошується, що держава, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання в межах своїх повноважень здійснюють державну політику в рамках національної політики, яка відповідає специфічним особливостям належного та сталого розвитку гірських територій, зокрема викликам зміни клімату, відновленню біорізноманіття та збереженню природи, ландшафтів і водного середовища, а також потребам постійного і сезонного населення гірських територій, беручи до уваги транскордонні питання, пов'язані з цими територіями.

За змістом статті 6 Закону у Франції створено Національну раду з питань розвитку, планування та захисту гірських територій (Національна гірська рада, Рада). Цей орган є основним майданчиком для консультацій між урядом та представниками гірських регіонів щодо їх розвитку і вироблення відповідної державної політики. Раду очолює прем'єр-міністр або, за його відсутності, міністр, відповідальний за регіональне планування. Формування складу Ради визначається статтею 6 Закону. З Радою проводяться консультації щодо законопроектів і постанов, що стосуються гір, а також щодо пріоритетів

¹¹ Про розвиток та охорону гір (Relative au développement et à la protection de la montagne) : Закон № 85-30 від 09.01.1985 р. Лєгіфранс – Державна служба поширення права (Légifrance – Le service public de la diffusion du droit). URL:

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000317293?init=true&page=1&query=%E2%84%96+85-30&searchField=ALL&tab_selection=all

¹² Про модернізацію, розвиток та захист гірських територій (De modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne) : Закон № 2016-1888 від 28.12.2016 р. Лєгіфранс – Державна служба поширення права (Légifrance – Le service public de la diffusion du droit). URL:

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033717812>

втручання та загальних умов розподілу допомоги, яка надається Національним фондом регіонального планування та розвитку гірським районам.

Рада визначає цілі та конкретизує дії, які вона вважає бажаними для розвитку, планування й захисту гірських територій. Зокрема, її мета полягає в тому, щоб своїми висновками та пропозиціями сприяти координації дій громадськості в гірських районах. Рада інформується про державні інвестиції, реалізовані в рамках міжрегіональних угод та європейських програм, що стосуються гірських територій, а також про результати діяльності комітетів масивів. Зі свого складу Рада створює постійний комітет, якому може делегувати частину або всі свої повноваження.

Отже, у Франції передбачено створення спеціального органу, який покликаний впроваджувати державну політику розвитку гірських регіонів та вирішувати питання розвитку, планування й захисту гірських територій. Такий орган має широкі повноваження, які може реалізовувати самостійно або за допомогою створених ним органів.

Крім того, для розвитку, управління й охорони кожного з гірських масивів створюється комітет, який називається комітетом масиву. Зазначений комітет визначає цілі та дії, які він вважає бажаними для розвитку, управління й захисту масиву. Його основною метою є сприяти координації громадських дій у масиві та організації обслуговування населення. Комітет має визначені обов'язки, серед яких – підготовка міжрегіонального плану управління й розвитку масиву. Цей план є документом стратегічної орієнтації масиву, його адаптації до зміни клімату, визначаючи шляхи диверсифікації економічної та туристичної діяльності в умовах підвищення середнього рівня температур у гірських районах. Із комітетом проводяться консультації щодо міжрегіональних конвенцій та європейських програм. У структурі комітету створюються й діють спеціалізовані комісії щодо території та містобудування, розвитку гірських продуктів, транспорту та мобільності (стаття 7 Закону).

Законом передбачено, що державна політика та заходи, вжиті для її реалізації, у частині, що стосується цифрових технологій та мобільної телефонії, будівництва та містобудування, освіти, учнівства та професійної підготовки, охорони здоров'я, транспорту, економічного, соціального та культурного розвитку, розвитку туризму, сільського господарства, навколишнього середовища та захисту гірських територій, у разі необхідності, можуть реалізуватися після проведення експериментів, адаптуються до специфіки гірських територій або до конкретної ситуації в кожному масиві чи частині масиву (стаття 8).

Цікавим є те, що Закон про розвиток та охорону гір передбачає укладення міжрегіональної угоди (договору) між державою та відповідними регіонами для кожного гірського масиву. Така угода визначає пріоритетні дії держави та відповідних регіонів для сприяння економічному, соціальному й культурному розвитку, плануванню та захисту масиву, а також передбачає заходи та фінансування, які мають бути реалізовані в рамках цієї угоди.

Щодо розвитку освіти на гірських територіях, то варто відзначити, що професійно-технічні навчальні заклади, розташовані в гірських районах, мають враховувати специфічні особливості гірської економіки при розробці своїх навчальних програм. Вони реагують на виклики багатопрофільності, заохочуючи, зокрема, подвійну кваліфікацію, а також на виклики, пов'язані з транскордонною діяльністю, де це можливо (стаття 11 Закону).

Поряд із цим за змістом статті L. 212-3 Кодексу про освіту¹³ у департаментах, територія яких включає гірські райони, впровадження шкільної карти дозволяє визначити державні школи або мережі державних шкіл, які виправдовують застосування особливих заходів для організації шкільного навчання, зокрема з точки зору порогових значень для відкриття й закриття класів, з урахуванням їх гірських характеристик, демографічної ситуації в школах, ізоляції, умов доступу та часу руху шкільного транспорту. При цьому кількість вчителів початкових класів визначається з урахуванням кількості учнів, що пов'язується з сезонним населенням.

Таким чином, у Франції розвиток освітнього процесу на гірських територіях відбувається з урахуванням певних специфічних особливостей з акцентом на багатопрофільність. Зокрема, передбачено надання подвійної кваліфікації, а також урахування за можливості специфіки транскордонної діяльності. Крім того, організація освітнього процесу у гірських школах враховує демографічну ситуацію, умови доступу до шкіл та сезонність зайнятості населення.

Законом про розвиток та охорону гір передбачено особливості надання населенню відповідних регіонів медичних, освітніх та інших послуг, заходи щодо підтримання гірського сільського господарства, визначаються механізми та способи розвитку на гірських територіях звукового мовлення, телевізійних послуг, мобільних мереж, засобів електронного зв'язку, стаціонарного чи мобільного зв'язку, поштового зв'язку, цифрових послуг тощо.

Цікавим є те, що з метою заохочення до відновлення нерухомості для відпочинку на гірських територіях Законом про модернізацію, розвиток та захист гірських територій Кодекс туризму (Code du tourisme) від 01.01.2005 р.¹⁴ було доповнено розділом 6 «Гірські хатини», в якому визначаються умови їх використання.

Закон про розвиток та охорону гір визначає також особливості гірського містобудування. Відповідно, напрацьовані технічні містобудівні документи, що складають основу для планування, яке застосовується в гірській місцевості. Вони

¹³Кодекс про освіту (Code de l'éducation) від 22.06.2000 р. Лєгіфранс – Державна служба поширення права (Légifrance - Le service public de la diffusion du droit). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071191/LEGISCTA000006166573?isSuggest=true&anchor=LEGISCTA000006166573#LEGISCTA000006166573

¹⁴Кодекс туризму (Code du tourisme) від 01.01.2005 р. Лєгіфранс – Державна служба поширення права (Légifrance - Le service public de la diffusion du droit). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074073/LEGISCTA000017631888/#LEGISCTA00017631888

містяться схеми, таблиці чи конкретні приклади для полегшення, впровадження та розвитку містобудування в гірських районах¹⁵.

Отже, у Франції питання розвитку гірських територій чітко врегульовуються на законодавчому рівні двома спеціальними законами, у яких визначаються політика розвитку гірських територій, основні цілі та завдання щодо її реалізації. Іншими нормативними актами – Кодексом туризму, Містобудівним кодексом, Кодексом про освіту – визначається специфіка регулювання відповідних сфер правовідносин на гірських територіях.

Франція також є учасницею Конвенції про охорону Альп, яка ратифікована Декретом Президента Республіки № 96-437 від 20.05.1996 р.¹⁶.

Італія

Відповідно до статті 44 Конституції Італії встановлюються заходи щодо розвитку гірських регіонів¹⁷. На розвиток зазначеної норми Основного закону в Італії прийнято Закон про нові правила розвитку гір (Nuove norme per lo sviluppo della montagna) від 03.12.1971 р. № 1102¹⁸ (далі – Закон 1102) та Закон про нові положення для гірських районів (Nuove disposizioni per le zone montane) від 31.01.1994 р. № 97¹⁹ (далі – Закон 97).

Положення Закону 1102 спрямовані на сприяння підвищенню цінності гірських територій шляхом заохочення участі населення, через гірські громади, до підготовки й реалізації програм розвитку та територіальних планів відповідних гірських районів із метою проведення загальної політики економічного та соціального збалансування в рамках індикаторів національної економічної програми та регіональних програм.

Метою Закону 1102 є сприяння: усуненню соціальних та економічних диспропорцій між гірськими районами та рештою території країни; збереженню ґрунтів та охорони природи шляхом здійснення низки заходів, спрямованих на забезпечення на гірських територіях придатних для проживання умов та створення основи для сталого розвитку; підтримці за допомогою відповідних

¹⁵ Публікація щодо Закону про розвиток та захист гір (гірське право). Міністерства екології енергетики території (Ministères Écologie Énergie Territoires). URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-relative-au-developpement-et-protection-montagne-loi-montagne>

¹⁶ Про публікацію Конвенції про захист Альп (Альпійської конвенції), підписаної в Зальцбурзі 07.11.1991 р. (Portant publication de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine)) : Декрет Президента Республіки № 96-437 від 20.05.1996 р. Лєгіфранс – Державна служба поширення права (Légifrance - Le service public de la diffusion du droit). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000742585?init=true&page=1&query=Convention+sur+la+protection+des+Alpes+%28Convention+alpine%29&searchField=ALL&tab_selection=all

¹⁷ Конституція Італійської Республіки. Senato della Repubblica. URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>

¹⁸ Про нові правила розвитку гір (Nuove norme per lo sviluppo della montagna) : Закон від 03.12.1971 р. № 1102. Normattiva. Il portalle della legge vigente. URL: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1971-12-23&atto.codiceRedazionale=071U1102&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=924186ba-1992-4781-be40-0ffcfda73227&tabID=0.9840497577263834&title=lbl.dettaglioAtto&generaTabId=true>

¹⁹ Про нові положення для гірських районів (Nuove disposizioni per le zone montane) : Закон від 31.01.1994 р. № 97. Normattiva. Il portalle della legge vigente. URL: <https://www.normattiva.it/atto/vediMenuExport?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1994-02-09&atto.codiceRedazionale=094G0108¤tSearch=>

стимулів, в рамках нової інтегрованої гірської економіки, економічних ініціатив, які здатні експлуатувати всі види наявних і потенційних ресурсів; наданню населенню необхідних і відповідних інструментів для компенсації труднощів, пов'язаних із гірським середовищем; культурній та професійній підготовці гірського населення; реалізації окреслених заходів через зональні плани розвитку, які мають бути розроблені та впроваджені гірськими громадами й скоординовані в рамках регіональних планів розвитку.

Відповідно до статті 2 Закону 1102 втілення загального плану розвитку та щорічних планів заходів покладається на гірську громаду. Реалізуючи свої інституційні цілі, гірська громада готує, координує та впроваджує програми інтервенцій. Вона може час від часу делегувати іншим органам повноваження, що стосуються їхніх конкретних функцій у межах їхньої територіальної компетенції.

Законом визначаються інструменти економічного стимулювання розвитку гірських територій та засоби соціального захисту населення гірських громад, зокрема встановлюються особливі умови купівлі, продажу, оренди земель гірській території, пільгові умови оподаткування, кредитування земельних угод та відповідні гарантії.

Положеннями Закону 1102 передбачено виділення адекватної частки державного фінансування на реалізацію національних програм і планів розвитку гірських територій.

Спеціальні заходи, передбачені положеннями Закону 97 для гірських територій, спрямовані на загальний розвиток шляхом захисту та покращення екологічних якостей й ендегенного потенціалу гірського середовища проживання. Такими заходами є:

а) територіальні – за допомогою формул захисту та просування природних ресурсів, які враховують як їх природну цінність, так і непереборні життєві потреби місцевого населення, з особливим акцентом на розвиток транспортної системи та місцевої життєздатності;

б) економічні – для розвитку економічної діяльності на гірських територіях, які вважатимуться депресивними територіями;

в) соціальні – через гарантування адекватних послуг для громади;

г) культурні та місцеві традиції.

Для реалізації зазначених заходів Законом 97 передбачається створення Національного гірського фонду при Міністерстві бюджету та економічного планування Італії. Фонд фінансується за рахунок коштів громад, держави та державних трансфертів, а відповідні кошти розподіляються між областями та автономними областями, які створюють власні регіональні гірські фонди, що також фінансуються за рахунок асигнувань із відповідних бюджетів.

Законом 97 визначаються організаційно-правові засади господарювання в гірських регіонах, фінансові інструменти державного стимулювання такої діяльності тощо. Передбачено, що об'єднані комуни та гірські сімейні комуни, про які йдеться у Законі 1102, реорганізуються у гірські організації з управління

сільськогосподарським і лісогосподарським майном, із дотриманням принципів, на яких вони здійснюють свою діяльність.

Крім того, з метою збереження цілісності фермерського господарства, спадкоємці орендарів мають право після закінчення терміну оренди на придбання у власність тих самих частин земель разом з інвентарем та відповідною нерухомістю за відповідних умов та в порядку, який визначений статтями 4, 5 Закону 97.

Гірські фермерські господарства, що створені як єдиний масив і обробляють або управляють ним протягом щонайменше 10 років, звільняються від реєстраційних, іпотечних, кадастрових та будь-яких інших податків. Земельна ділянка та її приналежності вважаються неподільними одиницями протягом 15 років із моменту їх придбання, протягом цих років вони не можуть бути розділені в результаті переходу за заповітом або за актами між особами. У разі порушення зазначених зобов'язань, на додаток до несплачених податків та відсотків, сплачуються підвищені податки у розмірі 50 % від належних до сплати податків. Також фермерам надаються пільгові кредити з 50 % покриттям відсотків, у межах коштів створеного фонду, розмір якого становить 2320000 євро на рік. Нотаріальний збір за вчинення зазначених дій зменшується до однієї шостої частини від загальної суми плати.

Регіони й автономні провінції Тренто та Больцано регулюються власними законами створення й утримання гірських фермерських господарств, визначаючи, зокрема, розмір мінімальної неподільної площі (стаття 5а Закону 97). Поряд із цим із метою визнання послуг, що надаються гірським сільським господарством, регіональний закон регулює надання через гірські громади дотацій у розмірі до 75 % від їхньої вартості на невеликі роботи та заходи з охорони навколишнього середовища, що стосуються агро-, сільсько- та пасовищних об'єктів. Заходи, що проводяться не первинними фермерами, також мають право на отримання дотацій (стаття 7 Закону 97).

Таким чином, Закон 97 доповнює та конкретизує соціальні гарантії для населення, а також економічні, фінансові, бюджетні засоби стимулювання розвитку гірських територій в Італії.

Князівство Ліхтенштейн

Питання розвитку гірських територій у Князівстві Ліхтенштейн регламентовані Розпорядженням Уряду від 07.10.2008 р. № 2008.247 «Про збереження та розвиток гірської території»²⁰.

Відповідно до зазначеного Розпорядження основними цілями державної політики у названій сфері є збереження та розвиток гірських територій як життєвого та економічного простору, рекреаційної зони; збереження флори і фауни гірської місцевості тощо. У Розпорядженні сформульовано принципи, на

²⁰ Про збереження та розвиток гірської території : Розпорядження Уряду від 07.10.2008 р. № 2008.247. Національна адміністрація Ліхтенштейну (Liechtensteinische Landesverwaltung). URL: <https://www.gesetze.li/chrono/2008247000>

яких базується планування та розробка заходів щодо збереження й розвитку гірської території.

За змістом статей 4-9 Розпорядження політика держави щодо збереження та розвитку гірських територій має включати заходи щодо: захисту від стихійних лих і охорони небезпечних зон; сприяння розвитку альпійського землеробства та лісового господарства; збереження природи і ландшафту; збереження гірської території як зони відпочинку та рекреації й розвитку туризму; збереження гірської території як джерела сировини та основи для виробництва тощо.

Реалізація зазначених напрямів державної політики забезпечується наданням фінансової допомоги або компенсації. Так, держава оплачує 85 % витрат на заходи щодо захисту осіб та об'єктів, будівництво та відновлення під'їзних шляхів, необхідних для ведення альпійського та лісового господарства, за умови виконання зобов'язань щодо їх утримання, усунення надзвичайних пошкоджень, які явно виходять за межі поточного обслуговування; надає фінансову допомогу у розмірі 60 % витрат на будівництво, реконструкцію й розширення будівель, споруд та об'єктів, якщо вони необхідні для професійного та відповідного до місцевості ведення альпійського сільського господарства, а також переробки та збуту альпійської продукції. Також передбачається надання державою 30 % компенсації на заходи щодо реконструкції об'єктів, поліпшення пасовищ та ін.

Князівство Ліхтенштейн підписало Конвенцію про охорону Альп (набула чинності для Князівства Ліхтенштейн 06.03.1995 р.)²¹.

Грузія

Згідно з частиною третьою статті 5 Конституції Грузії держава дбає про рівномірний соціально-економічний і демографічний розвиток на всій території країни. Основний Закон передбачає створення особливих умов для розвитку гірських регіонів²².

Спеціальним законом є Закон про розвиток високогірних регіонів від 16.07.2015 р. № 4036 -რს²³. Відповідно до Закону № 4036-რს державна політика стосовно гірських регіонів є частиною політики регіонального розвитку країни, що спрямована на забезпечення рівномірного соціально-економічного розвитку всієї території Грузії та вирішення соціально-економічних проблем населення гірських районів. Метою закону є визначення пільг для стимулювання соціально-економічного прогресу гірських регіонів, гарантованих Конституцією Грузії, які

²¹ Конвенція про охорону Альп (Альпійська конвенція) (Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)), укладена і підписана в Зальцбурзі 7 листопада 1991 року, затверджена Ландтагом 21.04.1994 р. та набула чинності для Князівства Ліхтенштейн 06.03.1995 р. LGBl-№ 1995.186. LR-№ 0.451.1 Національна адміністрація Ліхтенштейну (Liechtensteinische Landesverwaltung). URL: https://www.gesetze.li/konso/1995186000?search_text=Alpenkonvention&search_loc=text&lrnr=&lgblid_von=&observe_date=19.06.2023

²² Конституція Грузії Сакартвело від 24.08.1995 р. № 786- რს. *Законодавчий вісник Грузії* (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე). URL.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>

²³ Закон Грузії на розвиток високогірних регіонів від 16.07.2015 р. № 4036 -რს. *Законодавчий вісник Грузії* (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე). URL: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2924386?publication=5>

забезпечують добробут населення гірських регіонів, підвищення рівня життя, сприяння зайнятості, покращення соціально-економічної ситуації.

У Грузії за гіпсометричною висотою високогірним вважається населений пункт, розташований на висоті 1500 метрів над рівнем моря або вище. Проте Уряд, керуючись різними критеріями (нахил схилу гори, стан інфраструктури, кліматичні умови та природне середовище, дефіцит сільськогосподарських угідь, демографічна ситуація, включаючи посилені міграційні процеси), може надавати статус високогірного поселенню, яке знаходиться над рівнем моря на висоті не менше 800 метрів. Також існують і виняткові випадки за вищеозначеними критеріями, за яких такий статус може бути наданий населеному пункту, що розташований нижче 800 метрів над рівнем моря (більш детально це питання розкривається в статті 2 Закону № 4036-6b). Положення Закону № 4036-6b поширюватимуться на високогірні населені пункти, розташовані на окупованій території Грузії, після повного відновлення юрисдикції Грузії на відповідній території.

Стаття 3 Закону № 4036-6b регламентує порядок набуття фізичною особою відповідного статусу (жителя високогірного регіону). Такий статус передбачає право на соціальні та податкові пільги, що визначаються постановами Уряду Грузії та Податковим кодексом Грузії щодо податкових пільг.

Зокрема, жителі високогірних районів у Грузії мають право на доплати до державних пенсій, спеціальні соціальні пакети, щомісячні доплати медичному персоналу і педагогам, відшкодування населенню витрат на електричну енергію, надання путівок учням навчальних закладів, що розташовані у гірських населених пунктах та ін. Крім того, для жителів високогірних регіонів передбачено пільги щодо прибуткового податку та податку на майно; звільнення від сплати податків (для суб'єктів підприємницької діяльності).

При цьому уряд Грузії може розробляти додаткові соціальні програми для поліпшення соціально-економічних умов людей, які постійно проживають у високогірних регіонах, а також визначати особливості щодо надання податкових пільг (статті 4, 5 Закону).

Відповідно до Закону № 4036-6b у Грузії створено спеціальний колегіальний дорадчий орган – Національну раду розвитку гір, до повноважень якої віднесено розробку стратегії та плану дій щодо розвитку високогірних поселень, програми розвитку гірських населених пунктів, надання рекомендацій профільному міністерству з питань реалізації стратегії, плану заходів та програм розвитку гірських територій.

Крім того, у Грузії є Фонд розвитку гірських населених пунктів, який фінансується відповідно до Закону Грузії про Державний бюджет Грузії на відповідний рік. Розпорядження Фондом здійснюється в порядку, встановленому урядом Грузії. Міністерство регіонального розвитку та інфраструктури Грузії звертається до уряду Грузії на основі пропозиції Ради про виділення коштів із асигнувань, передбачених для фонду (стаття 9 Закону).

Таким чином, у Грузії питання щодо розвитку гірських територій закріплюється на конституційному рівні та регулюється спеціальним Законом

№ 4036-6/6, який визначає механізми забезпечення розвитку гірських територій, а також способи й методи стимулювання категорії відповідних осіб, задля такого розвитку, шляхом надання певних переваг та пільг.

Словаччина

Відповідно до частини четвертої статті 44 Конституції Словаччини держава піклується про дбайливе використання природних ресурсів, охорону сільськогосподарських і лісових угідь, екологічну рівновагу й ефективно доквілля, забезпечує охорону визначених видів диких рослин і тварин²⁴.

Словаччина переважно гірська країна, оточена з півночі й північного сходу гірськими хребтами низьких і середньовисоких Західних Карпат із м'якими, округлими формами рельєфу. Окремого закону, який би регулював питання розвитку гірських територій, у Словаччині немає, однак діє Закон про підтримку найменш розвинених районів (далі – Закон)²⁵, який визначає умови, систему та форми надання підтримки найменш розвиненим районам.

За змістом статей 4, 5 Закону обов'язковим документом для розвитку найменш розвиненого району є план розвитку, який затверджується Міністерством інвестицій та базується на основних документах підтримки регіонального розвитку. У ньому міститься перелік заходів, спрямованих на ліквідацію відсталості найменш розвиненого району, на які державою або з інших джерел надається фінансування. План розвитку, як правило, складається на п'ять років. Відповідальним за виконання плану розвитку у кожному найменш розвиненому районі є керівний комітет, що створюється Міністерством інвестицій та є його дорадчим органом. Якщо визначено планом розвитку, то такі комітети можуть працювати разом – як один спільний керівний комітет.

Відповідно до статті 6 Закону підтримка найменш розвиненому району надається у формі: регіонального внеску (фінансовий внесок, який надається з розділу бюджету Міністерства інвестицій відповідно до плану розвитку, на підставі письмової заяви, опублікованої на веб-сайті Міністерства, шляхом укладання договору. Регіональний внесок може бути наданий для будівництва, реконструкції будівлі або її перебудови; фінансових інструментів або інших засобів допомоги, що надаються відповідно до спеціальних положень (надається з фондів Європейського Співтовариства). Зазначена підтримка надається відповідно до плану розвитку та Закону про державний бюджет на відповідний фінансовий рік.

Крім того, питання розвитку та збереження гірських територій у Словаччині регулюються окремими положеннями Закону з охорони природи і ландшафту²⁶ (спільний для Словаччини та Чехії).

²⁴ Конституції Словацької Республіки від 01.09.1992 р. SLOV-LEX. URL: https://www.slov-lex.sk/static/pdf/1992/460/ZZ_1992_460_20230126.pdf

²⁵ Про підтримку найменш розвинених районів та про внесення змін до деяких законів від 11.11.2015 р. : Закон № 336/2015. Національна рада Словацької Республіки. SLOV-LEX. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/336/20230101>

²⁶ Закон з охорони природи і ландшафту від 19.02.1992 р. № 114/1992. SLOV-LEX. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/114/19920601>

Отже, у Словаччині, на відміну від інших досліджуваних держав, немає спеціального нормативно-правового акта, яким би врегульовувалося питання розвитку гірських територій, однак такі положення містяться в законодавстві, що регулює питання регіонального розвитку.

Чехія

Згідно зі статтею 7 Конституції Чехії держава піклується про дбайливе використання природних ресурсів та охорону природних багатств²⁷.

Як зазначалося, у Словаччині та Чехії діє єдиний Закон з охорони природи і ландшафту²⁸.

Стаття 2 Закону з охорони природи і ландшафту встановлює, що охорона природи і ландшафту є більш визначеною турботою держави та фізичних і юридичних осіб про гірські породи, а також піклуванням про зовнішній вигляд і доступність ландшафту.

За змістом статті 38 Закону з охорони природи і ландшафту розвиток природних умов у заповідниках загальнодержавного значення, природних заказниках або пам'ятках природи національного значення і пам'ятках природи та їх охоронних зонах спрямовується на основі планів догляду. Ці плани містять вказівки щодо регулювання природного розвитку та діяльності людини, зокрема щодо здійснення практичних втручань у відповідні особливо охоронювані ділянки природи. Такі плани затверджуються природоохоронним органом, як правило, на десять років.

У Чехії гірські території, на яких розташовані гори Єсеники, Великі гори, Лужицькі гори, Орлицькі гори та Залізні гори, відповідними актами віднесені до охоронюваних ландшафтних територій.

Крім того, у Чехії діє ряд постанов уряду, які стосуються гірських територій. Зокрема, постанова «Про умови надання пільг для гірських районів та районів із природними або іншими особливими умовами проживання» від 23.03.2018 р. № 43/2018²⁹ визначає порядок стимулювання сільськогосподарської діяльності в гірських регіонах.

Таким чином, у Чехії питання розвитку гірських територій визначаються у нормативно-правових актах, які регулюють охорону природи і ландшафту держави. Також діють урядові акти, що визначають преференції для осіб, які проживають та здійснюють свою діяльність на гірських територіях.

²⁷ Конституція Чеської Республіки від 16.12.1992 р. Парламент Чеської Республіки, Палата депутатів (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna). URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

²⁸ Закон з охорони природи і ландшафту від 19.02.1992 р. № 114/1992. SLOV-LEX. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/114/19920601>

²⁹ Про умови надання пільг для гірських районів та районів з природними або іншими особливими умовами проживання : Постанова Уряду від 23.03.2018 р № 43/2018. Закони для людей – Збірник законів Чеської Республіки в його поточній консолідованій версії (Zákony pro lidi - Sbíрка zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2018-43?text=horsk%C3%BDch+oblastech>

III. Висновки та пропозиції

Проведене дослідження з питань порівняльного законодавства щодо механізмів розвитку гірських та високогірних територій дозволяє дійти таких висновків.

1. Актуальність питання удосконалення національного законодавства щодо розвитку гірських територій зумовлена потребами підвищення соціальних гарантій та загальних умов життя населення гірських регіонів, необхідністю вирішення екологічних проблем, пов'язаних, передусім, із несанкціонованою вирубкою карпатських лісів, потребами розвитку туристичної інфраструктури і збереження особливої культурної ідентичності населення гірських територій Карпат та низкою інших факторів.

2. Перспективи набуття членства України у Європейському Союзі зобов'язують у процесі удосконалення інструментів регіонального розвитку брати до уваги принципи та заходи, які визначаються Європейським Парламентом у питаннях розвитку гірських територій щодо соціально-економічного виміру гірських регіонів, охорони навколишнього середовища та боротьби зі змінами клімату, транспортної доступності, зв'язку, розвитку інфраструктури в гірських регіонах.

3. Ряд європейських держав дає приклади успішного досвіду розвитку гірських територій на основі поєднання традиційних та інноваційних інструментів і механізмів місцевого й регіонального розвитку.

Заслуговує на увагу, із можливістю застосування в Україні, досвід Німеччини, Австрії, Швейцарії, зокрема щодо підтримки державою перспективного розвитку сільського господарства, формування транспортної політики та фінансування пріоритетних інвестиційних проектів на гірських територіях.

Грунтуючись на досвіді Франції та Грузії, доцільно розглянути питання про створення Гірської ради зі статусом дорадчого урядового органу, який би опікувався питаннями розвитку, планування та захисту гірських територій і був майданчиком для консультацій із зазначених питань. Також варто було б вивчити питання створення Національного гірського фонду (регіональних фондів) для впровадження певних державних програм і планів розвитку на гірських територіях (запроваджені в Італії та Грузії). Вартими уваги, на наш погляд, можуть бути інструменти стимулювання бізнесу в гірських регіонах, запроваджені, зокрема, в Італії.

Виконавці:

Куян І. А., тел.: 0503537364,
Боднарчук М. М., тел.: 0956641420.

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання в власних навкових дослідженнях.

