

Сергій БУГАЙ, Василь МЕЛЬНИЧУК

# ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

*Розглянуто один із напрямків державної регіональної політики. Обґрунтовано шляхи вдосконалення державної політики розвитку гірських територій і гірських населених пунктів. Наведено пропозиції щодо внесення змін до відповідних нормативно-правових актів.*

*One of directions of state regional policy is considered. Ways of perfection of state policy of mountain territories development and mountain settlements are proved. Suggestions in relation to bringing of changes in the proper normatively-legal acts are given.*

Здійснення заходів у сфері розвитку та вирішення актуальних проблем життєзабезпечення гірських територій є на сьогодні одним з ключових напрямів державної регіональної політики.

Законодавчим актом, який врегульовує питання статусу гірських населених пунктів є Закон України "Про статус гірських населених пунктів в Україні", прийнятий Верховною Радою України 15 лютого 1995 року. Відповідно до критеріїв, визначених цим Законом, постановою Кабінету Міністрів від 11 серпня

1995 р. № 647 "Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських", статус таких надано 711 населеним пунктам.

В розрізі областей розподіл загальної кількості гірських населених пунктів виглядає наступним чином (рис. 1).

Села становлять абсолютну більшість (94,37%) в загальній кількості гірських населених пунктів, селища міського типу – 3,09%, селища і міста по 1,27%.

Статус гірських має достатньо велика кількість населених пунктів. Але, оскільки в Законі

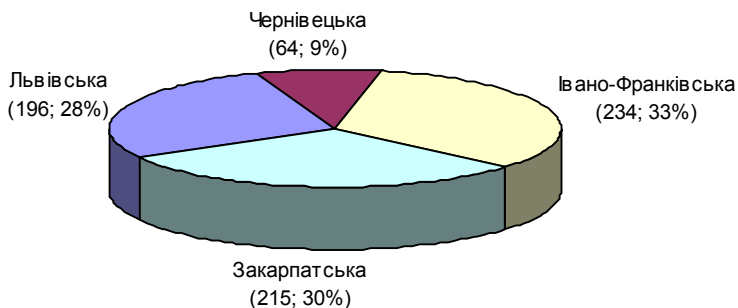


Рис. 1. Частка областей в загальній кількості гірських населених пунктів

реалізовано принцип надання статусу гірсько-го саме населеним пунктам, а не територіям, то є підстави говорити про точковий підхід до визначення гірських територій: населений пункт-точка є анклавом-гірською територією.

Одним із практичних наслідків такого підходу є те, що сусідні населені пункти, які перебувають практично в однакових природно-географічних умовах, мають різний статус. За найкращий приклад цієї тези можуть слугувати село Старі Кути і селище Кути, відділені одне від одного лише вулицею. Проте село має статус гірського населеного пункту, а селище не має.

Народні депутати України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування різного рівня регулярно звертаються до Кабінету Міністрів з пропозиціями надання статусу гірських окремим населеним пунктам, або із пропозиціями щодо зміни критеріїв віднесення населених пунктів до категорії гірських. Зокрема, лише у 2008 р. такі звернення стосувалися населених пунктів Вишницького району Чернівецької області, селища Кути Косівського району Івано-Франківської області та села Осій Іршавського району Закарпатської області.

Критерії віднесення населених пунктів до категорії гірських, викладені в статті 1 Закону, неодноразово пом'якшувалися, починаючи з 2000 р. Зокрема, висотний критерій був знижений з 500 метрів над рівнем моря до 400 метрів. З 60% до 50% і з 15 градусів до 12 градусів були знижені критерії частки сільськогосподарських угідь та кута схилу місцевості, на якій вони розташовані. Критерій кількості ріллі був послаблений з 0,15 га на жителя до 0,25 га. Була також змінена умова надання статусу: якщо в редакції Закону від 1995 р. населений пункт для отримання статусу гірського мав відповідати усім трьом критеріям, то в редакції від 2005 р. достатньою є відповідність двом критеріям і не менш як двом показникам третього критерію "суворі кліматичні умови".

Всі ці коригування були обумовлені тим, що формальні критерії не забезпечували відповідність статусу населеного пункту

фактичним природно-географічним умовам, в яких він розташований, а саме: окремі населені пункти, що розташовані в гірській місцевості, не відповідали визначеним в Законі критеріям і тому не мали статусу гірських. Враховуючи наявність у жителів гірських населених пунктів пільг, визначених Законом і Постановою Кабінету Міністрів від 11 серпня 1995 р. № 648 "Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах", такий стан справедливо обурював мешканців. До пільг належать підвищення на 20% відсотків розміру державних пенсій, стипендій, усіх передбачених чинним законодавством видів державної матеріальної допомоги для громадян, які отримали статус особи, що працює, проживає або навчається на території населеного пункту, якому надано статус гірського, а також підвищення на 25% тарифних ставок і посадових окладів працівників, військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та Державної кримінально-виконавчої служби, визначених генеральною, галузевими та регіональними угодами як мінімальні гарантії в оплаті праці, а також встановлених за рішенням Кабінету Міністрів або за його дорученням.

Слід зазначити, що згадані пільги стабільно фінансуються з Держбюджету і для регіонів з невисокими доходами мають суттєве значення, тому питання завжди характеризувалося відповідною гостротою обговорення, що і мало своїм наслідком постійне пом'якшення критеріїв віднесення населених пунктів до категорії гірських.

До останнього часу визначені Законом критерії дозволяли правильно відносити до категорії гірських переважно більшість населених пунктів, з тих, що знаходяться в гірській місцевості. Проте сьогодні вони вже не забезпечують досягнення цієї мети. З одного боку, статус гірських отримали населені пункти, які формально відповідають критеріям Закону, але фактично в гірській місцевості не знаходяться. Як приклад, можна назвати села Раків та Слобода-Долинська Долинського району Івано-Франківської

області, м. Болахів цієї ж області. А з другого боку, існує низка населених пунктів, які знаходяться в гірській місцевості, але не відповідають одному із критеріїв, і тому формально не є гірськими.

Слабкою стороною другого критерію (наявність сільгоспугідь у розрахунку на одного мешканця) є те, що зменшення чисельності жителів окремих гірських населених пунктів може призвести до втрати такого статусу лише на тій підставі, що в них залишиться мало жителів. Це є очевидним абсурдом, адже серед населених пунктів, які мають найбільш негативну демографічну динаміку, можуть виявитися ті, які знаходяться на значній висоті і перебувають в складних природних умовах.

Що стосується третього, то його дотримання є умовним, оскільки в переважній більшості гірських населених пунктів нема метеостанцій, які дозволили б визначити відповідність умов. Сьогодні такі умови формально визначають на найближчій кліматичній станції.

Отже, очевидно є необхідність вдосконалення Закону з метою забезпечення відповідності між фактичним знаходженням населених пунктів в складних умовах гірської місцевості та їх юридичного статусу.

На жаль, нема наукових досліджень, присвячених вдосконаленню сучасної нормативно-правової бази визначення гірських населених пунктів та обґрунтуванню пільг їх мешканцям.

Метою статті є дослідження діяльності і напрямів вдосконалення нормативно-правової бази щодо визначення та підтримки розвитку гірських територій.

Першочерговим питанням, яке потребує свого вирішення в процесі вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює статус гірських населених пунктів і пільги їх мешканцям, є визначення поняття гірської території і перехід від розуміння гірської території як сукупності 711 населених пунктів-точок на карті, до гірської території – як юридичного еквіваленту реально існуючого природного об'єкта – української частини

Карпат, цілісної території площею понад 24 тис. кв. кілометрів.

Перспектива вдосконалення діючого Закону, на нашу думку, полягає у визначенні гірської території, як території Українських Карпат, яка характеризується складними природно-географічними умовами, результатом чого є її обмежені транспортна доступність і зв'язок, низький рівень розвитку економіки, надлишок трудових ресурсів, недостатньо розвинута сфера соціально-побутового обслуговування населення. Межі території має встановлювати Уряд відповідно до фактичних меж гірської частини Українських Карпат. Відповідно, гірськими повинні вважатися населені пункти, розташовані на гірській території.

Такий підхід, на наш погляд, дозволить уникнути наявних недоліків формальних критеріїв віднесення населених пунктів до категорії гірських. Крім того, він забезпечує територіальну прив'язку програм розвитку гірських територій, оскільки соціально-економічний розвиток гірських населених пунктів неможливий без розвитку прилеглих територій.

Свого вдосконалення потребує і стаття 2 Закону, яка визначає порядок надання населеним пунктам статусу гірських. Враховуючи те, що гірська територія повинна відповідати території Українських Карпат, в Законі доцільно конкретизувати перелік із 4-х облдержадміністрацій (Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької), які повинні подавати Кабінетові Міністрів пропозиції щодо внесення змін до переліку гірських населених пунктів у разі ліквідації, перейменування, об'єднання, поділу.

У разі внесення запропонованих змін до статей 1 та 2 Закону, виникне потреба викладу в новій редакції постанови Кабінету Міністрів від 11 серпня 1995 р. № 647 "Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських". Уряду необхідно буде викласти новий перелік гірських населених пунктів, врахувавши при цьому зміни в назвах частини з них.

Нового трактування потребує і стаття 3 Закону, яка визначає державні гарантії соціально-економічного розвитку гірських насе-

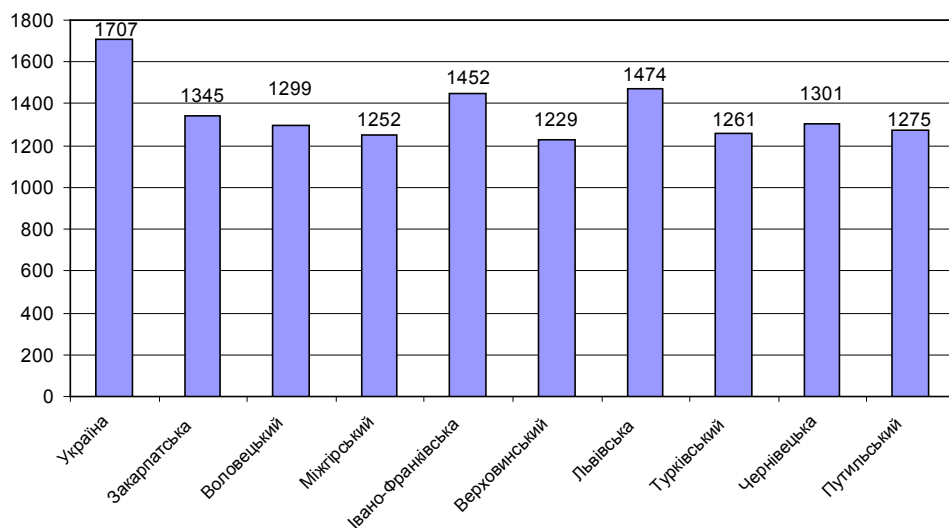


Рис. 2. Середньомісячна заробітна плата (січень-червень 2008 р.)

лених пунктів. Із п'яти пунктів гарантій, які не змінювалися з 1995 р., пункти 3 та 4 не виконувалися на жодному етапі розвитку нашої країни і не будуть виконуватися в подальшому, оскільки не відповідають реаліям і перспективам розвитку країни. Мінагрополітики внесло на розгляд Уряду проект Закону України "Про внесення зміни до статті 3 Закону України "Про статус гірських населених пунктів в Україні", який передбачає вилучення цих пунктів.

Проте перспективою розвитку гарантій соціально-економічного розвитку гірських населених пунктів є не внесення косметичних змін з метою вилучення архаїчних норм Закону, а підготовка принципово нової редакції цієї статті, що потребуватиме організованої співпраці як органів виконавчої влади, так і НАН України.

Одним із дискусійних питань на сьогодні залишається доцільність збереження пільг громадянам.

Чи є підстави для їх скасування? Очевидно, що таке скасування можна було б аргументувати високими показниками рівня соціально-економічного розвитку гірських населених пунктів, в разі їх наявності. Проте у п'яти районах, у яких усі населені пункти є

гірськими, а це: Волинський і Міжгірський – Закарпатської області, Верховинський – Івано-Франківської, Турківський – Львівської, Путильський – Чернівецької області, основні показники соціально-економічного розвитку відстають від середніх по країні.

Оскільки пільги громадянам, які проживають в гірських населених пунктах, та гарантії соціально-економічного розвитку стосуються насамперед доходів громадян, то одним з важливих показників, що характеризують відставання гірських територій, є рівень середньої заробітної плати.

Як бачимо (рис. 2), навіть за умови наявності 25-відсоткової надбавки до посадових окладів і тарифних ставок відставання гірських населених пунктів від середніх показників є суттєвим: від загальнодержавного показника Верховинський р-н відстає на 28% (найгірший показник), Волинський (найкращий показник) – на 23,9% а в середньому – на 26%.

Несприятливі природні фактори суттєво впливають на рівень розвитку господарства гірських районів і на зайнятість, (рис. 3).

Отже, якщо рівень безробіття в чотирьох областях перевищує середній в країні

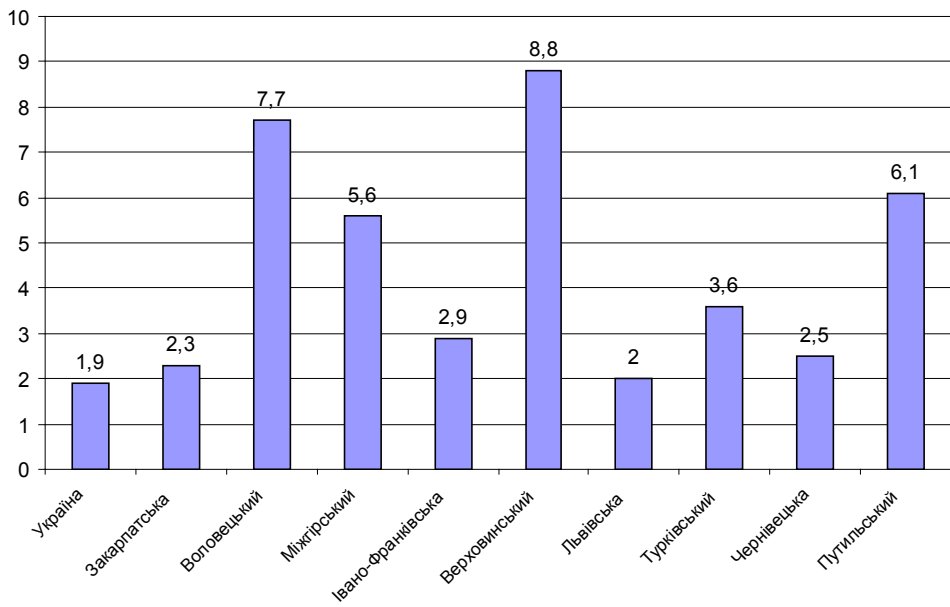


Рис. 3. Рівень зареєстрованого безробіття (на 1 липня 2008 р.)

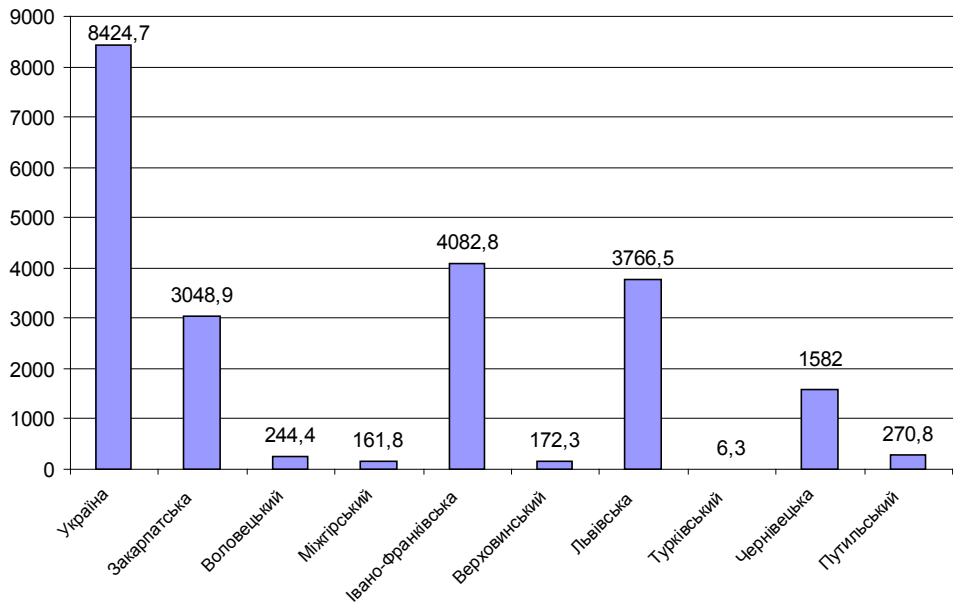


Рис. 4. Обсяги реалізованої промислової продукції на одну особу населення (січень-червень 2008 р.)

максимум в півтора рази (Івано-Франківська область), то в гірських районах цей показник якісно відрізняється від загальнодержавного, перевищуючи його від 1,9 рази (Турківський р-н) до 4,6 рази (Верховинський р-н), а в середньому по гірських районах – в 3,3 рази.

Має місце відставання гірських районів у розвитку промисловості (рис. 4).

Так, за рівнем реалізованої продукції промисловості у розрахунку на одну особу гірські райони відстають від загальнодержавного рівня у десятки разів, Турківський район більш ніж у тисячу разів. Суттєвим є також відставання гірських районів і від відповідних середніх обласних показників.

Викладене дає змогу стверджувати, що на сьогодні вагомим підстав для скасування пільг нема, оскільки вони спрямовані на компенсацію відставання розвитку гірських населених пунктів за найважливішими показниками соціально-економічного розвитку.

Отже, вдосконалення чинної нормативно-правової бази, що визначає розвиток гірських територій, є об'єктивно обумовленим і має здійснюватися постійно, по-перше, у контексті основних характеристик економічного і соціального розвитку країни; по-друге, з урахуванням напрямків і принципів провадження державної регіональної політики загалом.

Основними напрямками такого вдосконалення є перехід до нового визначення понять гірської території, як території Українських Карпат, та поняття гірського населеного пункту – населеного пункту, який розташований на гірській території, а також впорядкування на цій основі нового переліку гірських населених пунктів.

Принципової зміни підходів потребує і формування державних гарантій соціально-

економічного розвитку гірських територій і гірських населених пунктів. Державні гарантії повинні мати реальне змістовне наповнення і джерела фінансування.

Що стосується пільг жителям гірських населених пунктів, то їх доцільно залишити незмінними, оскільки не існує об'єктивних підстав для їх скасування.

Вирішувати ж цілий комплекс інших спільних для розвитку та життєдіяльності гірських територій проблем можливо в межах п'ятисторонньої угоди щодо розвитку гірської частини Українських Карпат між Урядом України та обласними радами Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей, відповідно до положень Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів".

### Література

1. Закон України "Про статус гірських населених пунктів в Україні" від 15 лютого 1995 р. № 56/95-ВР. – <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 8 вересня 2005 р. № 2850-1 <http://www.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 р. № 647 "Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських". – <http://www.rada.gov.ua>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 р. № 648 "Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах". – <http://www.rada.gov.ua>.
5. Статистичні бюлетні Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей "Економічне і соціальне становище" за січень–липень 2008 року.