



**HUMAN RIGHTS,  
DEMOCRACY  
AND THE RULE OF LAW**

**COUNCIL OF EUROPE**



**CONSEIL DE L'EUROPE**

**DROITS DE L'HOMME,  
DÉMOCRATIE  
ET ÉTAT DE DROIT**

# Гірські території в Європі На шляху до комплексного рішення

Д-р Хараламбос Куталакіс  
Експерт Ради Європи

З **2002** року, проголошеного **Міжнародним роком гір**, поширюється усвідомлення їхнього глобального значення, про що свідчить включення відповідного окремого розділу до «Порядку денного на XXI століття».

Європа має чисельні гірські хребти, наявні майже в усіх частинах континенту; у більшості європейських країн є принаймні кілька гір. Ці гори дуже різноманітні — з точки зору населення, клімату, екології, економіки та в ін. Європейські гірські ландшафти — це культурні простори, що віддзеркалюють давню взаємодію людини з біофізичними системами.

**В ЄС гірським територіям приділяють дуже велике значення з таких причин:**

- 1) вони є **«водонапірними баштами»**, що забезпечують континент основними обсягами води, особливо влітку, і джерелами гідроелектроенергії;
- 2) вони є **центрами розмаїття** — біологічного та культурного;
- 3) вони створюють можливості **для відпочинку і туризму** завдяки своїм природним властивостям та культурній спадщині; і
- 4) через їхню **чутливість до змін у довкіллі**, що проявляється в таненні льодовиків. Гірські гео- та екосистеми дуже чутливі до змін навколишнього середовища, тому екстремальні явища, очевидно викликані зміною клімату, можуть мати серйозні наслідки як для гірських, так і рівнинних територій.

Формулювання загального визначення гірських територій у ЄС ускладнюється через їхнє **топографічне різноманіття**.

Найважливіша потреба для будь-якої політики, об'єктом якої є гірські території, полягає у встановленні їх меж. У більшості країн використовувалися критерії, встановлені **Директивою ЄС 75/268/ЕЕС** і відповідними **Регламентами**: висота, здебільшого в поєднанні зі схилом, та іноді й інші критерії (клімат, рельєф).

Основна причина полягає в тому, що ці межі частіше за все визначають для тих територій, які мають отримувати **сільськогосподарські субвенції** через обмеження на виробництво.

**Таблиця 1. Критерії визначення гірських територій**

Держава	Мінімальна висота над рівнем моря	Інші критерії
Австрія	700 м	також понад 500 м, якщо схил >20%
Франція	700 м (загалом) 600 м (Вогези) 800 м (Середземномор'я)	схил $\geq 20\%$ понад >80% території
Німеччина	700 м	несприятливий клімат
Греція	800 м	також 600 м, якщо схил >16% нижче за 600 м, якщо схил >20%
Італія	600 м	перепад висот >600 м
Португалія	700 м (на північ від ріки Тежу) 800 м (на південь від ріки Тежу)	схил >25%
Іспанія	1000 м	схил >20% перепад висот 400 м

Держава	Мінімальна висота над рівнем моря	Інші критерії
Болгарія	600 м	також перепад висот >200 m на км <sup>2</sup> ; або схил >12°
Кіпр	800 м	також понад 500 м, якщо схил у середньому >15%
Чехія	700 м	
Угорщина	600 м	також понад 400 м, якщо схил у середньому >10% або схил у середньому >20%
Польща	350 м	або >12° для >50% сільськогосподарських угідь населеного пункту
Румунія	600 м	також на схилах >20°
Словаччина	600 м	також понад 500 м на схилах >>7°; або схил у середньому >12°
Словенія	700 м	також понад 500 м, якщо більш ніж половина оброблюваних земель знаходиться на схилах >15%; або схил >20%

## Класифікація політик

### 1) Країни, де не має політики щодо гірських територій. Це:

- країни **без гір** (Данія, Естонія, Латвія, Литва, Мальта, Нідерланди);
- країни з **малою кількістю гір** або **низькими горами** («височини» або «пагорби»). Навіть тоді, коли становище в цих регіонах визнається за відмінне від інших, політику їхнього розвитку нерідко цілеспрямовано включають до сільської політики (напр., Бельгія, Ірландія, Люксембург) або до регіональних планів (напр., Польща);
- країни, що мають **переважно гірську** територію (напр., Греція, Норвегія, Словенія), і в яких гірська політика фактично тотожна загальній політиці розвитку.

### 2) Країни, де гірська політика чи заходи мають секторальний характер

- Це здебільшого країни з **середньогір'ям** та/або ті країни, що вступають або є кандидати до вступу до ЄС. Найчастіше гірська політика стосується сільського господарства (17 країн). Ця тенденція стала очевидною з появою Директиви 75/268/ЕЕС щодо ведення сільського господарства в гірських, горбистих та деяких несприятливих областях, а також пізніших Регламентів (Ради (ЄС) № 950/97 про підвищення ефективності сільськогосподарських структур; № 1257/1999 про підтримку розвитку сільських територій з боку Європейського сільськогосподарського фонду управління та гарантій).
- Секторальна політика в сільському господарстві часто пов'язана з питаннями екології (13 країн) і розвитку **сільських територій** (13 країн). В Ірландії, Угорщині, Португалії та Словаччині ця політика зосереджується виключно на **сільському господарстві, охороні довкілля та туризмі**.

### 3) Країни, де гірська політика спрямована на багатогалузевий розвиток

- Відправною точкою завжди є **гірське сільське господарство**, але згодом порівняна важливість сільського господарства в гірській економіці знижується і обсяг політик розширюють, щоб охопити й інші сектори економіки (**здебільшого туризм**), **громадську інфраструктуру або послуги та/або екологію**.
- Перелік спеціалізованих секторальних політик на сьогодні широкий і охоплює такі питання, як **навчання, освіта, регіональний розвиток, землекористування, просторове планування** з огляду на їхній наскрізний характер. Німеччина та Іспанія входять до цієї групи здебільшого у зв'язку з реалізацією політик на регіональному рівні, так само як і Австрія, де проводиться доволі комплексна політика з опорою на довгострокові ініціативи (з 1960 року з питань сільського господарства, з 1975 року з питань загального розвитку) та на сильну владу федеральних земель.

#### 4) Країни, де гірська політика спрямована на загальний розвиток

У країнах, де підхід до сталого розвитку найрозвиненіший, перехід до комплекснішої політики поступово витіснив заходи з **усунення недоліків в рамках сільськогосподарської політики**. У деяких країнах така політика сформувалася ще до 70-х років минулого століття завдяки консолідації секторальних політик та створенню спеціальних інструментів, таких як гірські закони та гірські фонди.

- На сьогодні три країни офіційно проводять **формалізовану комплексну гірську політику**: Франція (створення комісаріатів гірських масивів у 1973 році; Закон 1985 року «Про гори», що передбачає визначення меж гірських масивів), Італія (Загальний принцип спеціальної політики щодо гірських територій, 1948 рік; гірські громади, 1971 рік; Закон 1994 року «Про гори») і Швейцарія (Закон 1974 року «Про інвестиції в гірських регіонах» [Закон про ІГР]). Однак деякі співбесідники не вважають, що швейцарський Закон про ІГР передбачає здійснення комплексної політики. Крім того, комплексну політику проводить і Норвегія, але в ній гірські території окремо не розглядаються.
- У двох країнах (Болгарія та Румунія) формується **інтегрована гірська політика**, що спирається на французьку та італійську моделі. Однак вона ще не закріплена законодавчо.

### Інструменти

- **Фінансові стимули (податки, субсидії)**
  - скасування місцевих податків на будівництво в гірських районах (напр., у Португалії);
  - гранти на реструктуризацію гірських сіл (напр., у Франції);
  - програма житлового будівництва в селищах міського типу (напр., PROSIURB в Португалії).
- **Інтегровані робочі програми регіонального розвитку (зайнятість, сільське господарство, туризм, приватні інвестиції, гірничодобувна промисловість, лісове господарство, умови життя, у т. ч. житлово-комунальне господарство, довкілля)**
- **Законодавство, що стосується гірських територій**
  - Спеціальне законодавство щодо гірських територій існує лише в країнах з добре розвинутою гірською політикою, таких як Італія, Франція або Швейцарія. Першим з них був Закон Швейцарії «Про інвестиції в гірських регіонах», прийнятий 1974 року та переглянутий 1997 року.
  - В Італії Конституція 1948 року згадує гірські території як на райони з особливими потребами, гірські громади були визначені 1971 року, а Закон «Про гори» було прийнято 1994 року.
  - У Франції межі гірських територій вперше було визначено 1961 року, а національний Закон «Про гори» був прийнятий 1985 року. В Іспанії Хартію гірських територій було розроблено 2002 року в рамках Міжнародного року гір.
  - У Болгарії та Румунії закони про гірські території проходять різні етапи підготовки чи затвердження.
  - У Польщі Закон «Про гори», що діяв з 1986 року, було скасований 1989 року наприкінці комуністичної епохи. Підготовлено проекти інших законів, але жоден з них поки що не прийнято.
  - Законодавство про гірські території також може ухвалюватися на регіональному рівні, наприклад, Закон Автономної області Каталонія «Про високогірні території» (Іспанія), прийнятий у 1983 році, і Закон Румунії «Про гори Апушені», датований 2000 роком.



## Інструменти

- В Австрії Канцелярія федерального канцлера 1979 року презентувала «Спеціальну ініціативу щодо гірських територій», яка 1985 року була поширена на інші частини країни й перейменована на «**Ініціативу з ендогенного регіонального розвитку**».
- У деяких країнах до гірського сільського господарства загалом застосовують **спеціальне законодавство**, як, наприклад, в Австрії, де окрему програму для гірських фермерських господарств, затверджену 1972 року, було поширено на інші частини країни з 2000 року; і в Іспанії, де 1982 року був прийнятий Закон «Про гірське сільське господарство». В інших країнах законодавство може охоплювати конкретні види сільськогосподарської діяльності, зокрема виробництво молока в Румунії, яке здебільшого поширене в гірських районах.

## Підвищення спроможності населених пунктів

- кадри та інфраструктура
- фінансове та фіскальне вирівнювання

### Критерії:

- **Географічні:** землекористування, кліматичні і топографічні умови.
- **Демографічні:** чисельність населення, вікова структура і щільність населення, народжуваність, смертність і міграцію.
- **Економічні:** відомості про зайнятість і безробіття.
- **Інфраструктурні:** туризм, охорона здоров'я, освітні установи, доступності та транспортних мереж.

Окрім опублікованих документів, показники головним чином спиралися на два види даних:

- 1) кількісні дані, зібрані на рівні NUTS 5 (населений пункт)
- 2) дані, зафіксовані географічними інформаційними системами

# Council of Europe Conseil de l'Europe

# 47 Member States États membres

 Albania - Albanie Tirana	 Estonia - Estonie Tallinn	 Lithuania - Lituanie Vilnius	 Russian Federation - Fédération de Russie Moscow - Moscou
 Andorra - Andorre Andorra-la-Vella Andorra-la-Vieille	 Finland - Finlande Helsinki	 Luxembourg Luxembourg	 San Marino - Saint-Marin San Marino - Saint-Marin
 Armenia - Arménie Yerevan - Erevan	 France Paris	 Malta - Malte Valletta - La Valetta	 Serbia - Serbie Belgrade
 Austria - Autriche Vienna - Vienne	 Georgia - Géorgie Tbilisi - Tbilissi	 Republic of Moldova - République de Moldova Chişinău	 Slovakia - Slovaquie Bratislava
 Azerbaijan - Azerbaïdjan Baku - Bakou	 Germany - Allemagne Berlin	 Monaco Monaco	 Slovenia - Slovénie Ljubljana
 Belgium - Belgique Brussels - Bruxelles	 Greece - Grèce Athens - Athènes	 Montenegro - Monténégro Podgorica	 Spain - Espagne Madrid
 Bosnia and Herzegovina Bosnie-Herzégovine Sarajevo	 Hungary - Hongrie Budapest	 Netherlands - Pays-Bas Amsterdam	 Sweden - Suède Stockholm
 Bulgaria - Bulgarie Sofia	 Iceland - Islande Reykjavik	 North Macedonia - Macédoine du Nord Skopje	 Switzerland Suisse Bern - Berna
 Croatia - Croatie Zagreb	 Ireland - Irlande Dublin	 Norway - Norvège Oslo	 Turkey - Turquie Ankara
 Cyprus - Chypre Nicosia - Nicosie	 Italy - Italie Rome	 Poland - Pologne Warsaw - Varsovie	 Ukraine Kyiv - Kiev
 Czech Republic - République Tchèque Prague	 Latvia - Lettonie Riga	 Portugal Lisbon - Lisbonne	 United Kingdom - Royaume-Uni London - Londres
 Denmark - Danemark Copenhagen - Copenhague	 Liechtenstein Vaduz	 Romania - Roumanie Bucharest - Bucarest	 United Kingdom - Royaume-Uni London - Londres



www.coe.int



Map by Statista.com  
Carta a cura di Statista  
Designed by Statista Mapping Ltd. - 19386 00116 - April 2016