

УДК 341.22:574

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.27>

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ОХОРОНА КАРПАТ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР

Коваленко Т.О.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри земельного та аграрного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-7103-6209*

Заць О.І.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-7969-2465*

Коваленко Т.О., Заць О.І. Міжнародно-правова охорона Карпат: український вимір.

У статті проведено аналіз приписів Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (22 травня 2003 р., м. Київ), а також протоколів до неї. Встановлено, що вищезгадані нормативно-правові акти є частиною законодавства України та забезпечують: а) комплексне правове регулювання охорони Карпат як унікального природного, соціального, етнокультурного та економічного об'єкта на принципах належного управління та сталого розвитку; б) комплексний підхід до правової охорони Карпат щодо збереження та сталого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, сталого управління лісами, сталого туризму, сталого транспорту, сталого розвитку сільського господарства; в) екосистемний підхід до використання та збереження природних ресурсів Українських Карпат. Водночас Рамкова конвенція, як і протоколи до неї, мають низку юридичних дефектів.

На виконання міжнародних зобов'язань України Кабінет Міністрів України 20 жовтня 2019 р. затвердив Державну програму розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки. У статті з'ясовано, що передбачені зазначеною Державною програмою пріоритетні напрямки сталого розвитку гірських територій українських Карпат цілком імплементують положення Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат та протоколів до неї. Проте через відсутність цільового фінансування з державного бюджету виконання Програми у 2020 році склало лише 76%. Як і для будь-якої державної програми, питання фінансування Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 р.р. заслуговує на окрему увагу. Відповідно до розділу «Обсяг фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для виконання Програми» фінансове забезпечення Програми здійснюється за рахунок коштів, що передбачаються у державному бюджеті на відповідний рік, коштів місцевих бюджетів, а також за рахунок міжнародної фінансової і технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством. Тому, для досягнення поставлених зазначеною Державною програмою завдань має бути скорегований фінансово-економічний механізм її забезпечення, хоча в умовах воєнного стану це надзвичайно складно.

Ключові слова: охорона Карпат; протоколи до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат; Рамкова конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат; сталий розвиток.

Kovalenko T., Zaiets O. International legal protection of the Carpathians: the Ukrainian dimension.

Effective support for the sustainable development of the Carpathian region cannot be provided by only one country, therefore interregional and transnational cooperation is necessary. The article analyzes the provisions of the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians, which was adopted on May 22, 2003 in Kyiv, as well as its protocols (Protocol on the Conservation and

Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity dated May 22, 2003, Kyiv, Protocol on Sustainable Forest Management dated May 27, 2011, Bratislava, Protocol on Sustainable Tourism dated May 27, 2011, Bratislava, Protocol on Sustainable Transport dated September 26, 2014, Mikulov, Development Protocol of Agriculture and Rural Areas dated October 12, 2017). It was established that the specified international legal acts are part of the national legislation and ensure: a) comprehensive legal regulation of the protection of the Carpathians as a unique natural, social, ethno-cultural and economic object, which is based on the principles of proper management and sustainable development; b) an integrated approach to the legal protection of the Carpathians in terms of preservation and sustainable use of biological and landscape diversity, sustainable forest management, sustainable tourism, sustainable transport, sustainable development of agriculture and rural areas; c) an ecosystem approach to the use and preservation of natural resources of the Ukrainian Carpathians. At the same time, the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians, as well as the protocols to it, have a number of legal defects, in particular, some poor wording of norms, insufficient provisions ensuring the implementation of the prescriptions of the specified international legal acts, lack of provisions on responding to violations of obligations.

In order to fulfill Ukraine's international obligations, the Cabinet of Ministers of Ukraine on October 20, 2019, by Resolution No. 880, approved the State Development Program of the Ukrainian Carpathian Region for 2020-2022. The article found out that the priority directions for the sustainable development of the mountainous territories of the Ukrainian Carpathians provided for by the State Program fully implement the provisions of the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians and its protocols. Achieving the goal of the State Program will be ensured by implementing program measures in four priorities (directions): a) formation of a competitive economy of mountain areas; b) abolition of infrastructural restrictions, development of spatially balanced road, industrial and social infrastructure; c) development of tourism potential by preserving and supporting cultural heritage and traditional crafts of the local population; balanced use of natural healing and recreational resources; d) ensuring environmental safety by restoring forests and optimizing the structure of landscapes; improving the sanitary, hygienic and ecological condition of settlements; construction and modernization of anti-erosion, hydrotechnical, anti-karst, anti-avalanche structures, as well as carrying out measures to protect against flooding and inundation, aimed at preventing the development of dangerous geological processes on the territory.

The article found that due to the lack of targeted funding from the state budget, the implementation of the Program in 2020 was only 76%. As with any state program, the issue of financing the State Program for the Development of the Ukrainian Carpathian Region for 2020-2022 deserves special attention. In accordance with the section «Amount of financial, material, technical and labor resources necessary for the implementation of the Program», the financial support of the Program is carried out at the expense of funds provided for in the state budget for the relevant year, funds of local budgets, as well as at the expense of international financial and technical assistance and other sources not prohibited by law. Therefore, in order to achieve the tasks set by the State Program, the authors draw attention to the need to adjust the financial and economic mechanism of its provision, although this is extremely difficult in the conditions of martial law.

Key words: Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians; protection of the Carpathians; protocols to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians; sustainability.

Постановка проблеми. Карпатський регіон є унікальним природним, соціальним, етно-культурним та економічним об'єктом. Він є одним з найпривабливіших географічних регіонів Центральної та Східної Європи, який має стратегічне значення у розвитку територій восьми держав, зокрема України.

У Концепції розвитку гірських територій українських Карпат, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2019 р. № 232-р, зазначається, що українські Карпати як гірський регіон, що характеризується високим природно-ресурсним потенціалом і важливим геополітичним розташуванням, мають велике значення для соціально-економічного розвитку Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей, на території яких вони розташовані.

Водночас більшість гірських територій, які розташовані на висоті 400 метрів над рівнем моря і вище, є важкодоступними. Ресурсний потенціал зазначених територій, на яких проживає 978 тисяч громадян у 715 населених пунктах, не реалізований, а рівень їх соціально-економічного розвитку значно нижчий, ніж в цілому в Україні, що призводить до низької якості життя населення, до нарощування диспропорцій в системі господарських комплексів та погіршення інвестиційної привабливості гірських територій, зростання диференціації основних соціально-економічних показників, посилює

депресивність та дотаційність таких територій, призводить до погіршення їх екологічного стану, втрачати потенціалу для відновлення розвитку та стримує збалансований розвиток областей, на території яких розташовані Карпати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В юридичній науці України комплексне дисертаційне дослідження міжнародно-правової охорони та регулювання сталого розвитку гірських регіонів провів П.М. Сухорольський [1]. Окремі аспекти імплементації Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат були досліджені в статтях та тезах, авторами яких є Ф.Д. Гамор [2], Б.В. Киндюк [3], Ю.А. Краснова [4], П.В. Мельник [5] та інші вчені. На специфіку екосистемного підходу як основи зазначеної Рамкової конвенції звернув увагу Є.П. Суєтнов [6]. Водночас в юридичній науці України не було проведено комплексного аналізу приписів міжнародно-правових актів, спрямованих на охорону Карпат, а також не досліджено сучасного стану їх імплементації у національне законодавство.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є аналіз міжнародно-правових актів, спрямованих на охорону Карпат як унікального природного, соціального, етно-культурного та економічного об'єкта, з'ясування сучасного стану імплементації зазначених міжнародно-правових актів в законодавство України та проведення оцінки рівня ефективності національних нормативно-правових актів, які спрямовані на створення механізмів охорони Карпат.

Виклад основного матеріалу. Ефективна підтримка сталого розвитку Карпатського регіону не може бути забезпечена лише однією країною, тому необхідним є міжрегіональне та транснаціональне співробітництво. Таке транснаціональне співробітництво забезпечується насамперед *Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат*, яка була прийнята 22 травня 2003 року в Києві (далі – Рамкова конвенція). Учасниками зазначеної Конвенції є сім країн Центральної та Східної Європи – Чехія, Угорщина, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина та Україна (далі – Сторони). Рамкова конвенція є другою субрегіональною угодою щодо захисту гірських районів по всьому світі. На думку фахівців у сфері міжнародного права, Карпатська конвенція в основному базується на двох принципах – належного управління та сталого розвитку [7]. В еколого-правовій науці України Є.П. Суєтнов зазначає, що позитивним аспектом Рамкової конвенції та протоколів до неї є екосистемний підхід, який є стратегією комплексного управління природними ресурсами для забезпечення їх збереження і сталого використання на справедливій основі, та сутність якого полягає в управлінні природними екосистемами, які мають безпосереднє значення для людства [8].

Відповідно до Рамкової конвенції 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. Конвенція базується на таких підходах: інтегрований підхід до управління земельними ресурсами; збереження та стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття; просторове планування; стале та інтегроване управління водними ресурсами та річковими басейнами; стале сільське та лісове господарство; сталий транспорт та інфраструктура; сталий туризм; промисловість та енергетика; культурна спадщина та традиційні знання; система оцінки/інформації про стан довкілля, моніторинг та раннє попередження. Водночас в юридичній науці України звертається увага на ряд юридичних дефектів зазначеної Конвенції, серед яких П.М. Сухорольський зазначає низьку якість формулювання норм, недостатність положень, що забезпечують реалізацію, відсутність положень щодо реагування на порушення зобов'язань [9].

В Україні Рамкова конвенція була ратифікована Законом України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 7 квітня 2004 р. № 1672-IV. На виконання зобов'язань України за зазначеною Конвенцією розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 січня 2007 р. № 11-р була схвалена Стратегія виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. Реалізація Стратегії в рамках виконання Карпатської конвенції передбачається у наступних сферах: 1) нормативно-правового забезпечення; 2) організаційного забезпечення; 3) фінансового забезпечення; 4) науково-освітнього забезпечення; 5) міжнародного співробітництва. Зокрема, у сфері нормативно-правового забезпечення передбачається: удосконалення механізму контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства; удосконалення економічного механізму природокористування з метою забезпечення невиснажливого використання природних ресурсів; поліпшення законодавчого забезпечення екологічно збалансованої діяльності суб'єктів господарювання; визначення як першочергових питань збереження біо- та ландшафтного різноманіття під час провадження виробничої діяльності насамперед в аграрному, лісовому, транспортному, промисловому та енергетичному секторах економіки; забезпечення прозорості прийняття рі-

шень, пов'язаних із станом довкілля, на всіх рівнях виконавчої влади з метою збереження біо- та ландшафтного різноманіття.

В розвиток Рамкової конвенції 22 травня 2003 р. в м. Києві було підписано *Протокол про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат* [10], метою якого є посилити збереження, відтворення й стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття Карпат в інтересах теперішніх і прийдешніх поколінь. Зокрема, Конференція Сторін затверджує список природних і напівприродних середовищ існування, які знаходяться під загрозою і які є характерними для Карпат (Карпатський червоний список середовищ існування). Кожна Сторона вживає заходів на своїй національній території з метою забезпечення довготривалого збереження, відтворення й сталого використання природних середовищ існування в Карпатах, звертаючи особливу увагу на середовища існування, що знаходяться під загрозою. Крім цього, кожна із Сторін на своїй національній території вживає заходів з метою поліпшення та забезпечення неперервності й зв'язку природних і напівприродних середовищ існування в Карпатах, підтримуючи таким чином поширення та міграцію популяцій диких видів, особливо великих хижаків, та обмін генетичним матеріалом між такими популяціями; вживає заходів для відтворення деградованих середовищ існування в Карпатах; вживає заходів для забезпечення та довготривалого збереження й сталого використання видів флори та фауни, природних для Карпат; проводить політики, спрямовані на запобігання інтродукції або вивільненню інвазивних чужорідних видів та (або) генетично модифікованих організмів, які можуть мати негативний вплив на навколишнє природне середовище й можуть впливати на біорізноманіття, екосистеми, середовища існування або види Карпат.

Відповідно до своїх завдань, визначених у Рамковій конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат стосовно розвитку всеосяжної політики та співробітництва для охорони та сталого розвитку Карпат, Сторони 27 травня 2011 року в м. Братислава підписали *Протокол про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат* [11]. Для досягнення зазначеної вище мети Сторони вживають заходів і співробітничать з підтримки або збільшення лісового покриву, забезпечення продуктивних функцій лісів та їхньої ролі в розвитку сільської місцевості, сприяння раціональному використанню деревини як екологічно безпечного та відновлювального матеріалу, сприяння сталому використанню недеревних лісових продуктів, поліпшення загального стану та життєстійкості лісів, поліпшення збереження й сталого використання компонентів біологічного різноманіття лісів, визначення та охорони природних лісів, особливо пралісів, сприяння відновленню лісів наближених до природних, посилення ролі лісового сектора в пом'якшенні наслідків зміни клімату, поліпшення охоронних лісових функцій, підтримка культурної спадщини лісів, посилення соціальної функції лісів, сприяння участі регіональних і місцевих органів та громад в управлінні лісами, посилення управління та правозастосування в лісовому секторі з особливою увагою до боротьби з нелегальною заготівлею лісу та пов'язаною із цим торгівлею, визначення, розробки та використання практичного досвіду в управлінні лісами та наближеному до природи веденню лісового господарства та ін.

Відповідно до ст. 9 Рамкової конвенції 27 травня 2011 р. в м. Братислава було підписано *Протокол про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат* [12]. Згідно зазначеного Протоколу Кожна Сторона розробляє та впроваджує на своїй національній території політики і стратегії з метою розвитку сталого туризму й управління та моніторингу в Карпатах, враховуючи при цьому політики й стратегії, які розроблені та впроваджуються іншими Сторонами. Кожна Сторона вживає заходів для просування Карпатського регіону як центру сталого туризму, що ґрунтується на унікальній спільній природній, культурній, традиційній та історичній спадщині Карпат. У Протоколі «сталий туризм» визначається як туризм, який передбачає стале використання природних ресурсів, перешкоджає загрозам для біологічного та ландшафтного різноманіття, від якого він внутрішньо залежить, і мінімізує негативний вплив на довкілля, екологію, культуру та соціум; забезпечує освітні можливості, підвищуючи рівень знань та повагу до природних екосистем і біологічних ресурсів; враховує соціально-культурну автентичність місцевого населення, зберігаючи їх сформовану існуючу культурну спадщину і традиційні цінності, робить внесок в міжкультурне взаєморозуміння та сприяння толерантності; робить внесок в забезпечення життєздатної, довгострокової економічної діяльності, надаючи соціально-економічні вигоди, що розподіляються справедливо, усім заінтересованим сторонам, зокрема стабільну зайнятість та можливості отримання прибутку й соціальні послуги місцевим громадам, а також сприяє подоланню бідності.

В розвиток Рамкової конвенції 26 вересня 2014 року в м. Мікулов (Чеська Республіка) Сторони підписали *Протокол про сталий транспорт до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат* [13]. Метою зазначеного Протоколу є посилення та сприяння співробітництву Сторін для розвитку сталого вантажного і пасажирського транспорту та відповідної транспортної інфраструктури в Карпатах на користь теперішнього і майбутніх поколінь з метою сприяння сталому розвитку регіону при цьому уникаючи, зменшуючи та, за необхідності, пом'якшуючи і компенсуючи негативні екологічні та соціально-економічні наслідки розвитку транспорту і відповідної інфраструктури. Для досягнення вищевказаних цілей, Сторони будуть співробітничати, зокрема, щодо: політики планування та розвитку сталого транспорту і транспортної інфраструктури, які враховують особливості гірського середовища; розробки політики сталого розвитку мультимодальних перевезень, які забезпечують соціально-економічні переваги мобільності та доступу до міських, сільських, віддалених і туристичних районів Карпат; зменшення негативного впливу на здоров'я людини та покращення безпеки пересування на транспорті; розробки і просування екологічно безпечних моделей та систем транспорту; об'єднання планування сталого транспорту і управління транспортним рухом в Карпатах, уникаючи перевищення пропускної спроможності через Карпати, по можливості; забезпечення інфраструктурної функціональності транспортної мережі; покращення або підтримка транспортної інфраструктури стосовно ефективності, безпеки, забезпечення безпеки пасажирської та вантажної мобільності та ін.

Природно-кліматичні, економічні, соціальні, демографічні, культурні особливості гірської зони Карпат та специфіка ведення сільськогосподарського виробництва в регіоні обумовлюють необхідність організації аграрного виробництва на основі концепції сталого розвитку. Ефективна підтримка сталого розвитку в аграрному секторі Карпатського регіону разом із інтегрованим підходом до сільської місцевості не може бути забезпечена лише однією країною, тому необхідним є міжрегіональне та транснаціональне співробітництво. Таке транснаціональне співробітництво у сфері сільськогосподарського виробництва передбачається *Протоколом з розвитку сільського господарства та сільської місцевості* до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 12 жовтня 2017 р., депозитарієм якого є Уряд України [14].

Згідно зі ст. 7 Карпатської конвенції, метою зазначеного Протоколу є підтримка сталого управління земельними ділянками, що традиційно обробляються людиною, на користь нинішньому і майбутньому поколінням. Для досягнення вищезазначеної мети Сторони гармонізують і координують свої зусилля з метою комплексного управління земельними ресурсами, посилення інтеграції екологічних аспектів у сільськогосподарську політику, водночас підвищуючи якість життя, зміцнюючи місцеві економіки та громади і зберігаючи природні цінності та культурну спадщину.

Аналіз приписів Протоколу дає підстави для висновку, що закладена до нього стратегія розвитку сільської місцевості Карпатського регіону характеризуються інтегративним, всеохоплюючим і цілісним підходом з урахуванням специфічних умов гір і передгір'я та ґрунтується на концепції сталого розвитку [15]. У ст. 3 Протоколу «стале сільське господарство та розвиток сільських територій» (SARD) визначається як управління та збереження природно-ресурсної бази, а також спрямованість технологічних та інституційних змін, щоб забезпечити досягнення та подальше задоволення людських потреб нинішнього та майбутніх поколінь. Необхідно зазначити, що сталий розвиток має надзвичайне значення для ведення сільськогосподарської діяльності в гірських районах України, оскільки господарська діяльність впливає не тільки на якість і безпечність харчових продуктів, але й на стан сільських територій як місця проживання селян, а також стан екосистеми в цілому.

В Україні є окремі приклади ведення сталого сільського господарства. Так, на Косівщині було реалізовано локальний проект SEPS за фінансування DEFRA «Запровадження природоохоронних засад агрокультури на Косівщині для сталого розвитку регіону», який був впроваджений Національним природним парком «Гуцульщина» (м. Косів Івано-Франківської області). З метою зменшення антропогенного навантаження на природні ландшафти, у ході проекту було розроблено програму і запроваджено заходи щодо масового культивування лікарських рослин, ягід, грибів, вирощування новорічних ялинок, відтворення та розведення аборигенних видів і порід свійських тварин [16].

Отже, Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат та протоколи до неї, які ратифіковані Україною та є частиною національного законодавства, забезпечують: а) комплексне правове регулювання охорони Карпат, як унікального природного, соціального, етно-культурного та економічного об'єкта, яке базується на принципах належного управління та сталого розвитку; б) інтегрований підхід до правової охорони Карпат в частині збереження і сталого використання біологічного та

ландшафтного різноманіття, сталого управління лісами, сталого туризму, сталого транспорту, сталого розвитку сільського господарства та сільської місцевості; в) екосистемний підхід до використання та збереження природних ресурсів українських Карпат.

В юридичній науці України П.М. Сухорольський до головних завдань держав-учасниць Рамкової конвенції у процесі їхньої внутрішньодержавної імплементації відносить прийняття національного гірського законодавства, яке враховує екологічні, економічні та соціальні особливості гірських регіонів та забезпечує вищий рівень охорони довкілля гірських регіонів порівняно із прилеглими рівнинними територіями [17]. Так, 3 квітня 2019 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 232-р схвалив Концепцію розвитку гірських територій українських Карпат, а 22 липня 2019 р. Президент України підписав Указ «Про розвиток регіону українських Карпат», яким зобов'язав Кабінет Міністрів України затвердити у двомісячний строк Державну програму розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 роки з урахуванням Концепції розвитку гірських територій українських Карпат. Уряд визначив Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон) головним виконавцем заходів з розвитку регіону українських Карпат і зокрема підготовки та подання на затвердження Уряду Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 р.

Програма створювалася у співпраці Уряду, місцевої влади та міжнародних партнерів. Протягом червня-вересня у Львівській, Закарпатській, Івано-Франківській, Чернівецькій областях та у Києві пройшли круглі столи з обговорення питань створення Державної програми. Ці дискусії – частина проекту «Сталий розвиток Українських Карпат», який реалізує Українська асоціація районних та обласних рад в рамках діяльності Ресурсного центру зі сталого місцевого розвитку у партнерстві з Посольством Республіки Польща та Мінрегіоном. Кабінет Міністрів України 20 жовтня 2019 р. постановою № 880 затвердив Державну програму розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 роки [18] (далі – Державна програма).

Важливість розвитку регіону українських Карпат, як зазначає цей документ, розглядається в контексті пріоритетів державної регіональної політики та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, щодо поліпшення якості життя, зміцнення місцевої економіки та громад, збереження природних цінностей та культурної спадщини, розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 р.р., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, яка замінила зазначену у Державній програмі, своїх пріоритетів розвитку регіону українських Карпат не змінила.

З метою визначення пріоритетів розвитку гірських територій, створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сталого розвитку гірських територій українських Карпат, підвищення їх конкурентоспроможності, поліпшення якості життя та економічного благополуччя населення, що на них проживає, Державною програмою визначаються шляхи і способи розв'язання проблем, завдання та заходи, а також очікувані результати виконання програми. Необхідно зазначити, що Державна програма ґрунтується насамперед на приписах українських законів та підзаконних нормативно-правових актів, зокрема: Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», від 15 лютого 1995 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських» від 11 серпня 1995 р. № 647, Розпорядження Кабінету Міністрів України «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» від 21 листопада 2018 р. № 892-р та ін. Державна програма базується також на приписах міжнародно-правових актів, які ратифіковані Україною (Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат та протоколи до неї), а також практиці їх реалізації.

Обраний у Державній програмі варіант досягнення поставленої мети полягає у розв'язанні проблеми програмно-цільовим методом, тобто шляхом виконання цієї Програми, що передбачає здійснення комплексних заходів, спрямованих на стимулювання соціально-економічного розвитку регіону українських Карпат, створення системи інтегрованого управління програмними заходами та моніторингу їх виконання, запровадження державного регулювання планування гірських територій шляхом розроблення та впровадження в управлінську діяльність містобудівної документації державного та регіонального рівня, вироблення механізму консолідації зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та міжнародних організацій, що надають міжнародну технічну допомогу для розвитку Карпатського регіону.

Досягнення мети Державної програми забезпечуватиметься шляхом виконання програмних заходів за чотирма пріоритетами (напрямами):

формування конкурентної економіки гірських територій шляхом розвитку традиційних і найбільш перспективних для регіону видів господарської діяльності, впровадження природозберігаючих інноваційних технологій у виробництво сільськогосподарської продукції; розроблення та забезпечення реалізації економічних проєктів із пріоритетних для гірських територій напрямів соціально-економічного розвитку; створення нових робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення;

скасування інфраструктурних обмежень, розбудова просторово збалансованої дорожньої, виробничої та соціальної інфраструктури шляхом розроблення схеми планування гірських територій українських Карпат; забезпечення розбудови транспортної мережі, систем зв'язку і телекомунікацій та мереж електропостачання; будівництва доріг, мостів і штучних споруд, які сполучають гірські населені пункти та адміністративні центри;

розвиток туристичного потенціалу шляхом збереження та підтримки культурної спадщини та традиційних ремесел місцевого населення; збалансоване використання природних лікувальних та рекреаційних ресурсів, збереження здатності природних комплексів до самовідтворення; прокладення нових та облаштування існуючих туристичних маршрутів;

забезпечення екологічної безпеки шляхом відновлення лісів та оптимізації структури ландшафтів; поліпшення санітарно-гігієнічного та екологічного стану населених пунктів; будівництва та модернізації протиерозійних, гідротехнічних, протикарстових, протилавинних споруд, а також проведення заходів із захисту від підтоплення і затоплення, спрямованих на запобігання розвитку небезпечних геологічних процесів на території.

Таким чином, передбачені Державною програмою пріоритетні напрямки сталого розвитку гірських територій українських Карпат повністю імплементують положення Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат та протоколів до неї. Також такий підхід цілком узгоджується зі світовою практикою розвитку гірських територій, що є проблемними у всьому світі [19]. В той же час наша держава не підтримала раніше висловлену ініціативу щодо створення територій пріоритетного розвитку у гірській регіонах України [20].

Як і для будь-якої державної програми, питання фінансування Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 р.р. заслуговує на окрему увагу. Відповідно до розділу «Обсяг фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для виконання Програми» фінансове забезпечення Програми здійснюється за рахунок коштів, що передбачаються у державному бюджеті на відповідний рік, коштів місцевих бюджетів, а також за рахунок міжнародної фінансової і технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством. Реалізація заходів Програми за рахунок коштів державного бюджету здійснюється за принципом відкритої конкуренції за державні фінансові ресурси на конкурсних засадах з урахуванням економічної та соціальної доцільності фінансування. Обсяг видатків на виконання Програми визначається щороку під час складання проєктів державного та місцевих бюджетів на відповідний рік з урахуванням їх реальних можливостей.

Фінансуватися проєкти Державної програми будуть з різних державних фондів, зокрема – з Державного фонду регіонального розвитку, на який лише на наступний рік передбачили 7,5 млрд грн [21]. Листом Мінрегіону від 10.09.2019 № 7/7.3/14423-19 Мінфіну, серед іншого, надано пропозиції щодо запровадження у 2020 році нової бюджетної програми «Підтримка розвитку регіону українських Карпат» у сумі 2 млрд грн. Відповідно до Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» від 20 вересня 2019 р. Кабінету Міністрів України доручено передбачити під час доопрацювання проєкту закону про Державний бюджет України на 2020 рік відповідно до обґрунтованих потреб кошти на здійснення заходів, спрямованих на стимулювання економічного зростання, підвищення соціальних стандартів, **розвиток гірських територій українських Карпат**, а також збільшення обсягу коштів Державного фонду регіонального розвитку [22].

Результати виконання Державної програми представлені у **Звіті по виконанню у 2020 році Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки**, підготовленому Мінрегіоном України [23]. Аналіз зазначеного звіту показав, що цільового фінансування з Державного бюджету України на реалізацію завдань та заходів Програми у 2020 році передбачено так і не було. Водночас за інформацією, отриманою від обласних державних адміністрацій, у 2020 році на реалізацію заходів в рамках Програми було спрямовано близько 1 971 073,5 тис. гривень,

у тому числі 1 888 286,0 тис. гривень – за рахунок коштів державного бюджету, залучених в рамках виконання інших бюджетних програм, 81 857,4 тис. гривень – місцевих бюджетів, 930,0 тис. гривень – за рахунок інших джерел. Отже, через відсутність цільового фінансування з державного бюджету, виконання Програми у 2020 році склало лише 76%. З метою забезпечення належної реалізації завдань та заходів Програми в наступних роках було запропоновано під час коригування показників Державного бюджету України на 2021 рік розглянути питання щодо цільового фінансування Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки. Окрім того, пропонується місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування опрацювати питання щодо залучення інших незаборонених законодавством джерел фінансування на реалізацію заходів Програми.

В той же час за зазначений період було досягнуто очікуваних результатів від реалізації Програми у 2020 році шляхом виконання низки завдань та заходів, зокрема: створено 3217 нових робочих місць; на 9 підприємствах запроваджено лінії з переробки відходів лісового господарства; створено 10 нових сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; надано фінансову підтримку 244 суб'єктам малого і середнього підприємництва, які провадять діяльність на території гірських населених пунктів; реконструйовано та побудовано доріг загальною протяжністю 145,6 км.; створено 12 туристично-інформаційних центрів; облаштовано 29 нових об'єктів туристичної та рекреаційної інфраструктури на території гірських населених пунктів; створено 5 культурно-мистецьких комплексів, музеїв; забезпечено відтворення лісів на 100 % площі суцільних зрубів попереднього року; проведено роботи з берегоукріплення на 17 об'єктах; збудовано 3 полігони ТПВ із влаштуванням сміттесортувальних ліній; проведено будівництво очисних споруд та каналізаційних мереж на території 9 гірських населених пунктів; на території 5 гірських населених пунктів впроваджено системи роздільного збирання та сортування побутових відходів; тощо.

Необхідно звернути увагу, що Звіт по виконанню у 2021 році Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки допоки ще не оприлюднено у зв'язку із початком війни.

Сфокусованими навколо проблематики і перспектив відновлення і покращення якості життя населення в областях регіону є пріоритети, визначені у регіональних стратегіях розвитку Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей на період до 2027 року. Відповідно, логічно аби вказані там орієнтири політики стабілізації соціальної й екологічної сфер у контексті зростання якості життя населення були узгоджені зі подоланням депресивності соціально-економічного розвитку, зокрема гірських та прикордонних районів, інклюзією їх соціальної та іншої інфраструктури, збалансованим просторовим розвитком, охороною та збереженням довкілля; було витримано розведення кінцевих результатів політики за стратегічним та базисним напрямками [24]. В економічній науці пропонується вдосконалити правове регулювання у сфері державної політики покращення якості життя населення Карпатського регіону України шляхом прийняття Комплексної програми покращення якості життя населення в межах Державної програми розвитку регіону українських Карпат з такими підпрограмами (блоками): формування цифрової інфраструктури та розвиток старт-міст, територій; розвиток галузей зеленої економіки; забезпечення безпеки споживання; резистентна охорона здоров'я; соціальна відповідальність підприємництва та суспільства; збалансування ринку праці й нових форм зайнятості; чистий та безпечний життєвий простір [25]. На думку авторів цієї ідеї, подальший розвиток системи програмування політики покращення якості життя населення регіону має знайти своє продовження у межах внутрішніх обласних програм соціально-економічного та культурного розвитку, стратегічних і операційних рішень територіальних громад [26]. На жаль, зазначені вчені не наводять фінансово-правового підґрунтя прийняття такої програми. Хоча ідея більш чіткої взаємоузгодженості державної та регіональних програм розвитку Карпатського регіону видається слушною.

Висновки: 1) Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат та протоколи до неї, які ратифіковані Україною та є частиною національного законодавства, забезпечують: а) комплексне правове регулювання охорони Карпат, як унікального природного, соціального, етно-культурного та економічного об'єкта, яке базується на принципах належного управління та сталого розвитку; б) інтегрований підхід до правової охорони Карпат в частині збереження і сталого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, сталого управління лісами, сталого туризму, сталого транспорту, сталого розвитку сільського господарства та сільської місцевості; в) екосистемний підхід до використання та збереження природних ресурсів українських Карпат; 2) передбачені Державною програмою розвит-

ку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки пріоритетні напрямки сталого розвитку гірських територій українських Карпат цілком імплементують положення Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат та протоколів до неї; 3) для досягнення поставлених зазначеною Державною програмою завдань має бути скорегований фінансово-економічний механізм її забезпечення, хоча в умовах воєнного стану це надзвичайно складно.

Список використаних джерел:

1. Сухорольський П.М. Міжнародно-правова охорона та регулювання сталого розвитку гірських регіонів (Альпійська і Карпатська конвенції): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Львів, 2010. 240 с.
2. Гамор Ф.Д. Щодо реалізації в Україні положень Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. *Екологічні та соціально-економічні аспекти збереження етнокультурної та історичної спадщини Карпат*: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 1-5 вересня 2005 р., м. Рахів. Рахів, 2005. С. 273–277.
3. Киндюк Б.В. Карпатська конвенція: історія створення та шляхи імплементатії. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 3–8.
4. Krasnova, Y. International legal regulation of environmental security. *Administrative Law and Process*. 2016. № 1 (15). С. 96–105.
5. Мельник П.В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2002. 44 с.
6. Суєтнов Є.П. Екосистемний підхід як основа Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. *Екологічне право*. 2020. Вип. 2. С. 21–26.
7. Tamburelli G. The Carpathian Convention. Sustainable Development and Transboundary Cooperation in Mountain Region. *The Alpine and the Carpathian Conventions* / Balázs Majtenyi, Gianfranco Tamburelli (editors). Institute for Legal Studies of Hungarian Academy of Sciences, Institute for International Legal Studies of National Research Council (Italy). Budapest: L'Harmattan Publishers, 125–137 (с. 127).
8. Суєтнов Є.П. Екосистемний підхід як основа Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. *Екологічне право*. 2020. Вип. 2. С. 25.
9. Сухорольський П.М. Міжнародно-правова охорона та регулювання сталого розвитку гірських регіонів (Альпійська і Карпатська конвенції): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Львів, 2010. С. 9.
10. В Україні Протокол було ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Протоколу про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, підписаної у м. Києві 22 травня 2003 року» від 04.09.2009 № 1621-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 4. Ст. 17.
11. В Україні Протокол було ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Протоколу про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 16.10.2012 № 5432-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 43. Ст. 621.
12. В Україні Протокол було ратифіковано Законом України «Про приєднання до Протоколу про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 22.02.2017 № 1905-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 13. Ст. 150.
13. В Україні Протокол було ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Протоколу про сталий транспорт до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 16.03.2016 № 1028-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 16. Ст. 165.
14. В Україні Протокол було ратифіковано Законом України «Про приєднання до Протоколу про сталий розвиток сільського господарства та сільської місцевості до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 02.12.2020 № 1038-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 1. Ст. 7.
15. Коваленко Т.О. Правові аспекти ведення сільськогосподарського виробництва в гірських регіонах України. *Історико-правовий часопис*. 2019. № 13. С. 54–61.
16. Carpathian Convention: Questions and Answers (Plain Language Guide, book 1) (2007). Kyiv. Retrieved from http://www.dossier.org.ua/sites/default/files/carp_conv_engl_01.pdf.

17. Сухорольський П.М. Міжнародно-правова охорона та регулювання сталого розвитку гірських регіонів (Альпійська і Карпатська конвенції): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Львів, 2010. С. 10.
18. Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку. Регіон українських Карпат має орієнтир для розвитку до 2022 року. <https://rozvytok.in.ua/4531-rehion-ukrainskykh-karpat-maie-orientyr-rozvytku-na-naiblyzhchi-try-roky-tse-rezultat-spivpratsi-tsentralnoi-mistsevoivlady-ta-mizhnarodnykh-partneriv>.
19. Жук П.В. Методологічні основи та практичні завдання сталого розвитку гірських територій України. *Регіональна економіка*. 2014. № 3. С. 68-69.
20. Жук П.В. Території пріоритетного розвитку як форма активізації інвестиційної діяльності в гірських зонах України. *Регіональна економіка*. 2012. № 3. С. 75–85. Жук П.В. Методологічні основи та практичні завдання сталого розвитку гірських територій України. *Регіональна економіка*. 2014. № 3. С. 66–75.
21. Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку. Регіон українських Карпат має орієнтир для розвитку до 2022 року. <https://rozvytok.in.ua/4531-rehion-ukrainskykh-karpat-maie-orientyr-rozvytku-na-naiblyzhchi-try-roky-tse-rezultat-spivpratsi-tsentralnoi-mistsevoivlady-ta-mizhnarodnykh-partneriv>.
22. Децентралізація. Державна програма розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки: текст + додатки. <https://decentralization.gov.ua/news/11758>.
23. Міністерство розвитку громад та територій (2021). Звіт по виконанню у 2020 році Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/rozvitok-girskih-teritoriy/monitoring-uk/zvit-po-vykonannyu-u-2020-rozci-derzhavnoyi-programy-rozvytku-regionu-ukrayinskykh-karpat-na-2020-2022-roky/>.
24. Васильців Т.Г., Харчевнікова Л.С. Концептуальні положення регіональної програми покращення якості життя населення карпатського регіону України: екологічні та соціальні детермінанти. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2021. № 6. Том 1. С. 18.
25. Васильців Т.Г., Харчевнікова Л.С. Концептуальні положення регіональної програми покращення якості життя населення карпатського регіону України: екологічні та соціальні детермінанти. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2021. № 6. Том 1. С. 23.
26. Васильців Т.Г., Харчевнікова Л.С. Концептуальні положення регіональної програми покращення якості життя населення карпатського регіону України: екологічні та соціальні детермінанти. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2021. № 6. Том 1. С. 20.