

С.С. Кравцов, старший преподаватель
(Донецкий институт туристического бизнеса)

ВОЗМОЖНОСТИ РАСШИРЕНИЯ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ СЕЛЬСКОГО ЗЕЛЕННОГО ТУРИЗМА В УКРАИНЕ

Визначено проблеми реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері регулювання сільського зеленого туризму. Запропоновано рекомендації щодо підвищення ролі місцевого самоврядування у розвитку сільського зеленого туризму.

Определены проблемы реализации органами самоуправления полномочий в сфере регулирования сельского зеленого туризма. Предложены рекомендации по повышению роли местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма.

The problems of realization by the organs of self-government of plenary powers in the field of rural green tourism are definite. Recommendations on the increase of role of local self-government in development of rural green tourism are offered.

Постановка проблеми. Стратегия экономического развития на современном этапе заключается в эффективном использовании имеющихся ресурсов, а также поиске новых видов ресурсов, среди которых есть те, которые раньше не рассматривались как возможный способ экономического развития. Это прежде всего относится к малым территориальным громадам, под которыми понимаются территориальные громады сел и поселков. Недостаточный учет их специфики во время проведения экономических реформ в Украине привел к усложнению социально-трудовых отношений, в частности, к росту безработицы. Разрабатываемые с целью исправления создавшейся ситуации социально-экономические и культурные программы

развития территориальных громад не всегда обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами.

В таких условиях особое значение приобретает сельский зеленый туризм, целесообразность развития которого подтверждается статистическими данными. Согласно ВТО, путешествия в сельском туризме уже сейчас занимают от 7 до 20% в общем объеме турпоездок. Темпы роста сельского зеленого туризма оцениваются от 10-20% до 30% в год, а его часть в доходах от международного туризма составляет 10-15% [1, с. 7]. В Украине через сеть общественной организации «Союз содействия развития сельского зеленого туризма» хозяева предлагают свыше 5000 койко-мест. Учитывая, что среднегодовая загруженность составляет около 40%, можно подсчитать, что минимально в сфере сельского зеленого туризма в Украине отдыхает свыше 700 тыс. туристов [2, с. 4]. Однако эти показатели не отражают возможности туристического потенциала страны, поскольку были достигнуты в условиях, не способствующих развитию сельского зеленого туризма.

В настоящее время проблемам развития сельского зеленого туризма в Украине уделяется все большее внимание, свидетельством чего является появление многочисленных научных трудов данному вопросу [3–5], а также формирование нормативно-законодательной базы [6–8]. В них рассмотрены те возможности, которые несет с собой развитие сельского зеленого туризма, а также указаны предпосылки его становления.

В частности, большое значение в развитии сельского зеленого туризма отведено политике органов местного самоуправления [3, с. 207]. В то же время проблемы привлечения органов местного самоуправления к становлению сельского туризма рассматриваются однобоко. Специфические проблемы, непосредственно связанные с туризмом, не увязываются с общими проблемами местного самоуправления, что делает невозможным разработку действенных механизмов, способных усилить роль органов местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма в Украине.

Актуальность проблемы. Дальнейшее игнорирование проблем привлечения органов местного самоуправления для развития сельского зеленого туризма лишает возможности сельские и поселковые громады реализовывать новые направления социально-экономического возрождения.

Целью данной статьи является разработка рекомендаций по расширению участия органов местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма на основе анализа проблем местного самоуправления в данной сфере. Для этого были поставлены и решены следующие **задачи**:

проанализировать законодательную базу регулирования сельского зеленого туризма в Украине;

выявить проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере сельского зеленого туризма;

определить возможности участия органов местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма в Украине.

Объектом исследования является процесс усиления роли органов местного самоуправления в сфере сельского зеленого туризма. **Предметом исследования** являются пути активизации участия органов местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма в Украине.

В настоящее время развитие сельского зеленого туризма регламентируется Законом Украины "О личном крестьянском хозяйстве", согласно которому "личное крестьянское хозяйство – это хозяйственная деятельность, которая проводится без создания юридического лица физическим лицом индивидуально или лицами, которые находятся в семейных или родственных отношениях и проживают вместе, с целью удовлетворения личных проблем путем производства, переработки и потребления сельскохозяйственной продукции, реализации ее излишков или предоставления услуг по использованию имущества личного крестьянского хозяйства, в том числе и в сфере сельского зеленого туризма" [6, с. 705].

Таким образом, сельский зеленый туризм рассматривается как один из видов хозяйственной деятельности в сельской местности. Однако данная

трактовка сельского туризма не отражает специфику комплексности туристических услуг, не учитывает экологических и социальных составляющих данного вида деятельности. В законе также указывается, что "деятельность, связанная с ведением личного крестьянского хозяйства, не относится к предпринимательской деятельности" [6, с. 706]. Исходя из этого деятельность, связанная с сельским зеленым туризмом, как одним из способов ведения крестьянского хозяйства не подпадает под общую систему налогообложения, делается невозможным учет и как следствие контроль данного вида деятельности и, прежде всего, контроль качества оказываемых услуг.

В проекте Закона Украины "О сельском и сельском зеленом туризме", внесенного народными депутатами Украины О.И. Кафарским и В.И. Фурдычко сельский зеленый туризм определяется "как временный отдых в сельской местности (селе) в оздоровительных, эстетичных или познавательных целях, связанный с пребыванием в доме сельского хозяина и использованием туристических ресурсов местности" [7]. Данная трактовка понятия сельского зеленого туризма позволяет отделить данный вид туризма от оказания туристических услуг в оздоровительных учреждениях, часто также находящихся в сельской местности, поскольку подчеркивается, что пребывание должно происходить в доме сельского хозяина.

Отличительной особенностью проекта закона является предложение не подвергать налогообложению деятельность, связанную с сельским зеленым туризмом в случае, если количество койко-мест, используемых для обеспечения проживания туристов не превышает восьми. Тем самым подчеркивается преобладание социальной, а не экономической значимости сельского зеленого туризма для государства; усиливается привлекательность данного вида деятельности для сельских жителей.

В условиях отсутствия закона о государственном регулировании сельского зеленого туризма, данный вид деятельности подпадает под действие Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О туризме», поскольку он указан как один из видов туризма в ст. 4 данного закона

[8, с. 435]. Согласно ст. 7 этого закона, регулирование туризма на местном уровне возложено на органы местного самоуправления и местные государственные администрации [8, с. 438]. Таким образом, законодательно закреплено осуществление одной функции разными государственными институтами, что порождает одну из проблем развития местного самоуправления. Например, согласно ст. 13 Закона Украины "О местных государственных администрациях" к ведению местных государственных администраций относится решение вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий [9, с. 13]. В ст. 32 Закона Украины "О местном самоуправлении" [10, с. 381] оговариваются те же полномочия, но уже для органов местного самоуправления.

Как известно, если полномочия двух разных структур дублируются, то это приводит к низкой эффективности их работы, поскольку снижается уровень ответственности по осуществлению предусмотренных обязанностей; появляется возможность противоречий в реализации однородных функций разными правовыми институтами.

В ходе анализа проблемы размежевания полномочий, а также других проблем и возможностей привлечения органов местного самоуправления в развитие сельского зеленого туризма была рассмотрена деятельность поселкового совета поселка Гольма Никитовского района г. Горловка. В поселке нет значительных туристско-рекреационных ресурсов, способствующих его превращению в крупный туристический центр, однако на территории поселка, окруженного лесными насаждениями, находится лодочная станция, история поселка тесно связана с казачеством. Использование даже этих незначительных туристско-рекреационных ресурсов при условии соответствующей поддержки со стороны органов местного самоуправления может способствовать становлению и дальнейшему развитию сельского зеленого туризма. Прежде всего эта поддержка должна найти отражение в программах социально-экономического развития поселка, которые в последние годы поселковым советом Гольмы не разрабатывались ввиду отсутствия

средств на реализацию мероприятий. Районной государственной администрацией такая программа также не была разработана, поскольку ее деятельность прежде всего направлена на развитие района в городе. **Таким образом, закреплённая законодательно функция органов местного самоуправления и местных государственных администраций не реализуется.**

Развитие сельского зеленого туризма требует учета особенностей каждого отдельного сельского домашнего хозяйства, что обуславливает особую роль органов местного самоуправления как непосредственно работающего с населением органов власти. Органы местного самоуправления смогут быстрее и эффективнее разрешить проблемы, с которыми могут столкнуться те представители громады, которых заинтересует деятельность в сфере сельского зеленого туризма. Вопросы, которые территориальные общины могут решить сами, не обращаясь за помощью к государству, может брать на себя местное самоуправление. Этот принцип, закреплённый в Европейской Хартии местного самоуправления, был ратифицирован Украиной в 1997 г. [11, с. 432] и, следовательно, подлежит исполнению.

Существует также ряд других проблем. В Законе Украины "О внесении изменений в Закон Украины "О туризме" установлено, что "областные советы утверждают региональные программы развития туризма, предварительно разработанные местными государственными администрациями" [8, с. 439]. Данное положение отражено в Законах Украины "О местном самоуправлении в Украине" [10, с. 381] и "О местных государственных администрациях" [9, с. 12]. В рамках реализации программы может быть предусмотрено законодательное право областных советов от имени территориальных громад сел и поселков осуществлять управление объектами рекреационного назначения. Однако фактически управление этими объектами осуществляется местными государственными администрациями, в силу того, что областные советы лишены права создания собственных исполнительных органов [12, с. 7].

Проблема развития сельского зеленого туризма обусловлена также слабым соответствием законодательных и нормативных документов, которые регулируют однородные вопросы. На рис. 1 показано, что утверждение и контроль за исполнением местных программ развития туризма, предусмотренных в Законе Украины «О внесении изменений в Закон Украины "О туризме"» [8, с. 439] находят отражение в полномочиях органов местного самоуправления утверждать и контролировать реализацию социально-экономического и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц, что указано в Законе Украины "О местном самоуправлении" [10, с. 390].



Рис.1. Полномочия и обязанности органов местного самоуправления по Законам Украины «О местном самоуправлении» и «О внесении изменений в Закон Украины «О туризме»

В то же время изложенное в Законе Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О туризме» положение об определении средств местных бюджетов для финансового обеспечения местных программ развития туризма, а также поручение исполнительным органам финансировать местные программы развития туризма за счет средств местного бюджета не находит точного отражения в Законе Украины «О местном самоуправлении». Подобное несоответствие создает предпосылки для снижения эффективности реализации предусмотренных мероприятий по развитию сельского зеленого туризма. Целесообразно конкретизировать полномочия органов местного самоуправления в сфере сельского зеленого туризма, отраженные в Законах Украины «О туризме» и «О местном самоуправлении». Для этого необходимо в Законе Украины «О местном самоуправлении» уточнить существующие полномочия советов разных уровней и их исполнительных комитетов, либо дополнить их новыми в строгом соответствии с положениями Закона Украины «О туризме».

Законодательство Украины предусматривает, что осуществление полномочий местными органами власти обеспечивается соответствующими материальными и финансовыми ресурсами. В соответствии со ст. 142 Конституции Украины [13, с. 556], а также ст. 16 Закона Украины «О местном самоуправлении» [10, с. 382] "материальной и финансовой основой местного самоуправления есть движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, которые находятся в собственности территориальных общин сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов".

Указанным положением государство гарантирует финансовое обеспечение местного самоуправления в Украине на всех уровнях. Рассматривая его реализацию на примере Гольмовского поселкового совета, выявлено определенные противоречия, а также несоответствие другим нормативным документам. Подтверждается это деятельностью предприятий и

учреждений, которые находятся на территории поселка, но подчиняются не поселковому, а городскому совету. Предприятия и учреждения, на которых работают члены территориальной громады поселка, не подчиняются представительскому органу громады и, как следствие, не могут быть материальной основой местного самоуправления. Поселковый совет не может самостоятельно задействовать подобные организации в осуществлении мероприятий программы социально-экономического развития села, в том числе и относительно сельского зеленого туризма.

Проанализировав структуру финансовых поступлений в местные бюджеты, можно утверждать, что основным источником дохода является налог с дохода физических лиц. В то же время введение в действие таких законов и нормативных актов как лишает поселковый совет возможности взимать данный налог с членов громады. Плательщики единого налога, то есть работающие по упрощенной системе налогообложения, регистрируются в исполнительных органах городского совета и перечисляют налоговые платежи непосредственно в городской бюджет, ослабляя тем самым финансовые возможности органов местного самоуправления решать социальные проблемы громады, в том числе и плательщиков единого налога. Таким образом, нарушаются финансовые гарантии местного самоуправления, закрепленные в Законе Украины «О местном самоуправлении» и Конституцией Украины.

Проблема финансового обеспечения реализации органами местного самоуправления мероприятий, предусмотренных Законами Украины «О местном самоуправлении» и «О туризме», осложняется законодательно закрепленной практикой исполнения делегированных полномочий.

Процесс делегирования полномочий должен непосредственно сопровождаться передачей делегирующим субъектом субъекту делегирования материальных и финансовых ресурсов для обеспечения надлежащего выполнения последним делегированных полномочий. Это находит отображение в законодательстве Украины. Так, в соответствии со ст. 143 Конституции Украины [13, с. 556], органам местного самоуправления могут

предоставляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти. При этом государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств Государственного бюджета Украины или путем отнесения к местным бюджетам в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности.

Тем не менее, несмотря на закрепленную Конституцией Украины и Законом Украины «О местном самоуправлении» обязанность финансирования государством в полном объеме делегированных полномочий, указанная норма не получила надлежащего развития в законодательстве Украины. Как следствие, органы местного самоуправления не способны реализовать в полной мере основные права и обязательства, которые на них возложены.

Существует и другая сторона проблемы финансового обеспечения развития сельского зеленого туризма. Средства, полученные в бюджет разных уровней от налогообложения деятельности немногочисленных хозяйств, предоставляющих услуги по сельскому туризму, направляются не на дальнейшее развитие сельского зеленого туризма, а на другие цели, что является своеобразным разрывом финансового цикла туризма.

Неотложного внимания требует вопрос размежевания земель государственной и коммунальной собственности. Несмотря на принятие Закона Украины «О размежевании государственной и коммунальной собственности» [14, с. 1371] отсутствуют механизмы реализации, а также финансовое обеспечение предусмотренных законом мероприятий, что сдерживает возможности территориальных громад развивать транспортную, природоохранительную и социальные сферы, являющихся факторами развития сельского зеленого туризма.

Таким образом, анализ правового регулирования сельского зеленого туризма показал, что существующее законодательство не позволяет эффективно управлять развитием данного вида туризма и тем самым получать территориальными громадами максимальный мультипликационный эффект.

Однако в рамках уже существующего законодательства местные органы самоуправления могут осуществлять определенные мероприятия, способствующие становлению и развитию сельского зеленого туризма. Сюда можно отнести разработку программ развития сельского зеленого туризма сел и поселков, сотрудничество с соседними громадами с целью объединения туристических ресурсов, создания условий для многодневного пребывания туриста. Однако органы местного самоуправления сел и поселков не должны заниматься продажей туристических продуктов региона непосредственно туристам. Их задачей является работа с представителями туристического бизнеса, которые смогут профессиональнее и эффективнее продвигать туристический бренд региона и тем самым привлечь туристов в села и поселка, обладающие туристско-рекреационным потенциалом [15, с. 4].

Наряду с программами развития туризма органам местного самоуправления рекомендуется разрабатывать бизнес-план развития туризма. Но он будет иметь шанс на успех, если его будут разрабатывать не только отдел экономики либо туризма исполкома, а все заинтересованные стороны, которые предоставят свои возможности и предложения. Указанные направления деятельности являются возможностями местных органов самоуправления повысить эффективность управления сельским зеленым туризмом на подведомственных территориях.

Таким образом, **научная новизна** проведенного исследования заключается в определении возможностей расширения участия органов местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма на основе анализа проблем местного самоуправления в данной сфере.

Практическая значимость состоит в возможности использовать результаты проведенной работы в научно-исследовательских работах по проблеме усиления роли органов местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма. Реализация предложенных рекомендаций требует создания определенных механизмов непосредственного участия

территориальных громад и усиление их роли в развитии сельского зеленого туризма.

Литература:

1. Рутинський М.Й., Зінько Ю.В. Сільський туризм: Навчальний посібник. – К.: Знання, 2006. – 271 с.
2. Зубач В., Шпір М. Зелений туризм: пропозиції і проблеми // Статус. – 2005. – №4. – С.10–11.
3. Липчук Н.В. Чинники розвитку агротуризму // Вісник ДІТБ. – 2005. – № 9. – С. 206–208.
4. Конищева Н.И., Рудь Д.В., Шинкаренко М.Н. Анализ рынка туристических услуг на основе маркетингово-социологических исследований // Вісник ДІТБ. – 2005. – №9. – С. 149–164.
5. Костиця М.М. Сільський туризм: теорія, методологія, практика (етноісторичний туристичний кластер “Древлянська земля”): Монографія / За наук. керівництвом і заг. ред. проф. Є.І. Ходаківського, проф. Ю.С. Цал-Цалка. – Житомир: ЖДТУ, 2006. – 196 с.
6. О личном крестьянском хозяйстве: Закон Украины от 15.05.2003 г. № 742–IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 29. – Ст. 230–232. – С. 705–708.
7. Про сільський та сільський зелений туризм: Проект Закону України від 21.11.2000 р. № 6225 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2179%2D15&c=1#Current>
8. О внесении изменений в Закон Украины "О туризм": Закон Украины от 18.11.2003 г. № 1282–IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2004. – № 13. – Ст. 180. – С. 434–478.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст.190. – С. 12–51.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-IV // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170. – С. 379–432.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 31. – Ст. 130. – С. 432–441.
12. Лукьянченко А.А., Денисов Ю.Д. Организационные аспекты развития местного самоуправления // Менеджер. – 2002. – № 2 (18). – С. 4–11.
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 30. – Ст. 142. – С. 542–597.

14. О размежевании земель государственной и коммунальной собственности: Закон Украины от 5.02.2004 г. № 1457-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2004. – №35. – Ст.411. – С. 1370–1374.

15. Прошко В. Туризм як складова економічного розвитку України // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 1. – С. 2–4.