

ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 338.244.47:338.48

Децентралізація управління сільськими територіями та її вплив на розвиток туризму

Ільїна М.В.

кандидат соціологічних наук, старший науковий співробітник,
Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України

Шпильовий І.М.

кандидат наук з державного управління,
Міністерство освіти і науки України

У статті розглянуто сутність процесів децентралізації управління, проаналізовано етапи становлення системи місцевого самоврядування у Польщі. Описано зв'язок між обсягом повноважень та фінансових ресурсів місцевих громад і соціальним, економічним та екологічним станом належних їм територій. Обґрунтовано вплив децентралізованого управління сільськими територіями на розвиток туризму. Запропоновано перспективні напрями розвитку сільського зеленого туризму в Україні в умовах децентралізації влади.

Ключові слова: децентралізація управління, місцеве самоврядування, сільський зелений туризм, сільська територія, територіальна громада.

Ильина М.В., Шпилевой И.Н. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА

В статье рассмотрена сущность процессов децентрализации управления, проанализированы этапы становления системы местного самоуправления в Польше. Описана связь между объемом полномочий и финансовых ресурсов местных общин и социальным, экономическим и экологическим состоянием принадлежащих им территорий. Обосновано влияние децентрализованного управления сельскими территориями на развитие туризма. Предложены перспективные направления развития сельского зеленого туризма в Украине в условиях децентрализации власти.

Ключевые слова: децентрализация управления, местное самоуправление, сельский зеленый туризм, сельская территория, территориальная община.

Ilna M.V., Shpyliovyy I.M. DECENTRALIZATION IN ADMINISTRATION OF RURAL TERRITORIES AND ITS IMPACT INTO THE DEVELOPMENT OF TOURISM INDUSTRY

In the article quintessence of the administrative decentralization reform is considered, and key points of local government formation in Poland are analyzed. Relations between scope of authorities and financial resources being at the disposal of local communities and social, economic and ecological status of the territories are described. Impact of decentralized administration of rural territories on the development of tourism industry is proved. Perspectives for the development of green rural tourism in Ukraine under decentralization of power are suggested.

Keywords: decentralization in administration, local government, green rural tourism, rural territory, territorial community.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Децентралізація – це процес передачі від вищих до нижчих рівнів адміністративно-управлінської вертикалі повноважень з ухвалення рішень та ресурсів, необхідних для реалізації цих повноважень. Децентралізація пов'язана з поширеним в європейській практиці управління принципом субсидіарності, згідно з яким суспільні потреби найефективніше задовольнити на рівні розподілу відпо-

відних суспільних благ серед громадян, тому відповідальність за управління суспільним життям необхідно делегувати на якомога найнижчий адміністративний рівень.

У результаті децентралізації влади місцеві громади отримують збільшений обсяг повноважень, фінансових ресурсів для їх реалізації та, відповідно, відповідальності за добробут громади. Одним із ключових механізмів поліпшення рівня життя мешканців громади є

диверсифікація місцевої економіки. У випадку громади села, яка зазвичай має більший доступ до територій та природних ресурсів, аніж громада міста, можливості диверсифікації економіки вбачають у розвитку туризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сільське територіальне утворення здатне виконувати низку функцій: виробничу, демографічну, соціально-культурну, природоохоронну, оздоровчо-рекреаційну, житлово-комунальну, просторово-комунікаційну, соціального контролю [1]. Таке розуміння функцій сільських територій призвело до зміщення на початку 1990-х років акцентів із застарілого галузевого підходу, який трактував сільські території винятково як просторову базу для агровиробництва, до концепції їх багатофункціонального розвитку [2, с. 6]. За цією концепцією сільські території мають отримати додатковий поштовх для розвитку за рахунок розміщення промислових підприємств та виробництва послуг, у т. ч. туристично-рекреаційних.

На сьогодні ідеї господарської багатофункціональності сільських територій зазнали суттєвих змін. Зроблено особливий наголос на необхідності деаграризації сільської економіки та прискореному розвитку несільськогосподарських видів діяльності [3, с. 49]. Пошук таких видів діяльності актуалізує проблему збереження ресурсів навколишнього середовища, обмеження подальшого зростання навантаження на сільський ландшафт, посилення природоохоронної функції сільських територій. Таке зміщення акцентів цілком узгоджується з європейськими тенденціями: цілі Спільної аграрної політики ЄС «поступово змістилися з вирішення проблем сільського господарства до завдань збереження довкілля та сільських ландшафтів, підвищення якості життя в сільських місцевостях і диверсифікації сільської економіки» [4, с. 43].

Згідно зі Спільною аграрною політикою Європейського Союзу, політика сільського розвитку – це «інтегрований (міждисциплінарний) процес, що включає не тільки економічні показники зростання і розвитку аграрного виробництва, але й екологічну безпеку та адаптацію сільських громад до мінливих умов функціонування» [5, с. 56]. Важлива роль при цьому відводиться політичному партнерству та процесам «створення і функціонування груп місцевих активістів (лідерів громад), які мобілізують місцеве населення для розробки і реалізації комплексних місцевих стратегій розвитку на демократичних засадах» [5, с. 56]. Тому інституціалізація відносин у межах сільських тери-

торій має відбуватися на засадах делегування максимального обсягу повноважень сільським громадам, а децентралізація управління – супроводжуватися заходами, спрямованими на забезпечення належного економічного та соціального рівня життя сільських мешканців і дотримання екологічних вимог [5, с. 59]. Важливою умовою є те, що «громада повинна брати участь у рішеннях, які впливають на стан території громади, а також у реалізації стратегічних програм, орієнтованих на її економічний розвиток» [6, с. 21].

В умовах суттєвого розширення кола повноважень місцевих громад та посилення їх фінансової спроможності громади отримують можливість самостійно ухвалювати рішення, у т. ч. ті, що матимуть вплив на розвиток місцевої економіки. Наслідки таких рішень не завжди можна передбачити, деякі з них можуть чинити особливо негативний вплив на рівень добробуту та соціальне благополуччя громади, а також на екологічний стан територій. Ефект від таких рішень може бути явним або прихованим, негайним або значно відтермінованим. Визначити всі можливі наслідки впливу рішень місцевих громад досить складно. Причини цього криються в недоліках системи самоуправління, можливих зловживаннях із боку громади, бракові досвіду та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Розгляд особливостей децентралізації управління сільськими територіями та аналіз її впливу на розвиток туризму є метою статті. Вітчизняні передумови розвитку туристичної галузі на селі проаналізовано з урахуванням закордонного досвіду реформування системи місцевого самоуправління на прикладі Республіки Польща.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація має багаторівневу структуру і включає політичну, адміністративну та фінансову складові. Політична децентралізація передбачає законодавче забезпечення незалежності органів місцевого самоуправління, що обрані демократичним шляхом та представляють інтереси громади, яка їх обрала. Адміністративна децентралізація включає передачу органам місцевої влади належного обсягу повноважень та інструментів для їх реалізації. Фінансова (фіскальна) децентралізація має на меті забезпечення органів місцевої влади необхідними фінансовими ресурсами та передачу функцій контролю їх використання.

Впровадження реформи з децентралізації влади в Україні потребує аналізу відповід-

ного закордонного досвіду. Так, у Польщі до 1990 р. системи місцевого самоуправління фактично не було. Її перезаснування розпочалося з формування дворівневої моделі управління – центрального та місцевого рівнів влади. Воєводства здобули виконавчу функцію центральної влади, але не отримали статусу органів самоуправління. Законодавчим актом «Про місцеву владу» (1990 р.) було визнано, що лише муніципалітети є одиницями місцевої влади, які до того ж отримали майно у власність, статус юридичної особи та можливість самостійно розпоряджатися власними бюджетом. Починаючи з 1999 р. було впроваджено другий рівень місцевої влади (округи, або повіти), що перетворило систему управління на трирівневу. Наразі в Польщі існують 16 воєводств, 314 округів (повітів), 66 міст повітового статусу (міста, що виконують функції як округів, так і муніципалітетів) та 2479 муніципалітетів (гмін) [7].

До завдань центральної влади Республіки Польща належать національна оборона та безпека, закордонна політика, центральне управління, судова влада, здійснення правосуддя. Управління громадським транспортом, питання благоустрою (утилізація сміття, робота каналізаційної системи, прибирання громадських місць) – завдання місцевої влади. Муніципалітети, повіти та воєводства відповідальні за функціонування сфери освіти, соціального забезпечення, охорони здоров'я, культури, сімейної політики, охорони навколишнього середовища, управління водними ресурсами, транспортом, громадськими дорогами, фізичну культуру, спорт та туризм, забезпечення громадського порядку та безпеку громадян, управління об'єктами, що перебувають у комунальній власності.

Найактуальнішим питанням розмежування повноважень влади на всіх рівнях є фінансове забезпечення їхньої діяльності. Формування бюджету місцевої влади відбувається в умовах функціонування однієї з таких можливих моделей відносин між органами місцевого самоуправління та центральною владою:

1) повне розмежування доходів центральної та місцевої влади із забезпеченням отримання останньою доходів, достатніх для виконання нею своїх функцій;

2) повне фінансування місцевої влади з держбюджету, що виключає отримання місцевою владою доходів із будь-яких інших джерел;

3) змішана модель, де держава формує бюджети місцевої влади, але дає змогу остан-

ній отримувати доходи з інших джерел та від уряду в разі потреби.

Система формування бюджетів місцевої влади у Польщі має змішаний характер, тобто органи місцевої влади мають можливість отримувати дохід із власних джерел (окрім трансфертів із держбюджету); при цьому частка власних доходів муніципалітетів є значною. І Конституція, і Європейська хартія про самоврядування вимагають, аби бюджети місцевого рівня наповнювалися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких місцева влада встановлює самостійно в межах належних їй повноважень.

Чинна податкова система Польщі поділяє податки, головним чином, на такі, що спрямовуються до бюджетів центрального (національного, найвищого) та місцевого (муніципального, найнижчого) рівнів. Податковий контроль на проміжних адміністративних рівнях не здійснюється, тож воєводства та повіти фактично не мають власних фінансових ресурсів, хоча саме на рівні повітів та воєводств здійснюється збір податку на прибуток, що формує центральний бюджет.

Єдиного визначення, які податки слід уважати державними, а які – місцевими, немає. Досвід різних країн свідчить, що значну роль у цьому грає глибина децентралізації та особливості управління. Попри значну незалежність місцевої влади в частині реалізації власної фіскальної політики завданням держави є уніфікація принципів оподаткування та недопущення утворення значних диспропорцій в економічному розвитку та соціальному забезпеченні громадян різних територій. Із цієї метою держава обмежує фіскальну політику місцевих органів влади шляхом формування переліку та розміру можливих місцевих податків, визначення фіксованої процентної ставки, податкових пільг. Держава регулює не лише перелік, але й процедуру нарахування та сплати місцевих податків та зборів, їхній мінімальний та максимальний розміри [7].

Залежно від системи державного управління місцева влада може бути менш або більш незалежною у прийнятті рішень, що стосуються її фіскальної політики. Відповідно, місцева влада може: 1) отримувати дохід від сплати податку за визначеною державою процедурою; 2) ухвалювати рішення про зменшення або збільшення розміру того чи іншого податку; 3) визначати дію податку; 4) визначати джерела податку.

До першого, найнижчого, рівня незалежності фіскальної політики місцевої влади

належать частка корпоративного податку та податку на доходи, податок на спадщину та дарування, податок на укладання цивільно-правових договорів, єдиний податок для підприємців, гербовий збір. Другий рівень включає податок на нерухомість, на транспортні засоби, сільськогосподарський податок, податок на використання лісових ресурсів, на утримання собак, місцевий збір, курортний збір. Третій рівень у Польщі є можливим, але його застосовують вкрай рідко, і ніколи – четвертий рівень.

Як уже згадувалося, чіткого визначення переліку місцевих податків та зборів у науковій літературі немає. Правомірно до таких податків зараховувати ті, сплату яких контролюють органи місцевої влади. Водночас до місцевого бюджету можна зараховувати і ті податки та збори, що сформовані завдяки ресурсам, об'єктам та діяльності, управління якими належать до компетенції місцевої влади. Узагальнюючи, можна зробити висновок, що будь-який бюджет формується завдяки здійсненню органами влади певного рівня податкового контролю або передачі цієї функції органам влади іншого рівня.

Ключовим є питання перерозподілу до місцевих бюджетів частини коштів, зібраних від сплати податків на доходи. Тут існує принаймні два варіанти: податок на доход сплачується до бюджету муніципалітету, на території якого проживає платник податку, або до муніципалітету, на території якого платник податку (фізична особа) працює як найманий працівник або здійснює підприємницьку діяльність, з якої й отримує доход, що є базою для оподаткування. Сама постановка питання про перерозподіл податкових платежів демонструє важливу роль платника податку у забезпеченні розвитку територій та місцевих громад. Відтак, розмір місцевого бюджету залежить від кількості платників податку, що проживають або працюють на його території, та від обсягів сплаченого ними податку, що так чи інакше демонструє економічну ефективність їхньої діяльності.

Подібним чином місцеві бюджети залежать від обсягу сплаченого корпоративного податку. Зазвичай податок на доходи юридичних осіб та організацій, що не мають такого статусу, зараховують до бюджетів муніципалітетів, на території яких вони розташовані. Подібний механізм діє й тоді, коли підрозділи юридичних осіб чи організацій розташовані на території інших муніципалітетів: у цьому випадку частина податкових платежів, що

надходять до муніципалітету, залежить від кількості осіб, які працюють на території підрозділу. Намагаючись максимізувати власний доход, місцева влада може збільшити ставку податку на доходи, однак таке рішення спроможне призвести до зменшення кількості платників податку, адже останні шукатимуть більш сприятливих економічних умов для своєї діяльності деінде.

Однією з основних проблем децентралізації є нерівномірність розподілу доходів між громадами та регіонами. Вирівнювання економічних диспропорцій є завданням держави, яке виконують шляхом субсидювання окремих територіально-адміністративних одиниць, впливаючи, таким чином, на розвиток певної галузі або території з метою задоволення потреб громади. Зазвичай держава виділяє органам місцевої влади субсидії на виконання ними своїх функцій та гранти на реалізацію конкретних проектів, що, з рештою, сприяє посиленню незалежності місцевих громад в ухваленні рішень.

В Європі сільський туризм є одним із трьох ключових секторів місцевої економіки (поряд з агровиробництвом та лісовим господарством), а головну роль у його розвитку відіграє місцева влада [8, с. 5]. В умовах децентралізації та посилення повноважень місцевих громад туризм, зорганізований на базі особистих селянських господарств, має функцію особливого сприяння раціональному використанню природних ресурсів, зацікавленню місцевих мешканців у тривалому збереженні ландшафтів, захисті й охороні навколишнього середовища, сталому розвитку територій. Формування і збереження стабільного попиту на послуги сільського зеленого туризму неможливі без забезпечення належної якості довкілля, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, виробництва екологічно безпечних та якісних харчових продуктів, адже «природні ресурси та екологічний стан територій впливають на кількість туристів, тому ці два фактори є ключовими для розвитку територій» [8, с. 5].

Слід особливо підкреслити роль зеленого туризму в консолідації сільських громад, виробленні навичок колективної діяльності та кооперації (наприклад, для облаштування туристичного простору, поліпшення побуту та інфраструктури села, організації культурно-мистецьких акцій та об'єктів, спеціалізації у виробництві та наданні туристам різноманітних послуг), соціальній інтеграції сільських мешканців, розширенні та зміцненні горизон-

тальних соціальних зв'язків як усередині сільської громади, так і поза нею.

Стратегія розвитку малих фермерських господарств має включати механізми їхнього мікрокредитування для облаштування сільських садиб зеленого туризму. З іншого боку, надання сільським громадам кредитів для облаштування туристичного простору за умов фінансової співучасті громад сприятиме мобілізації місцевих ресурсів та активів, а також ефективнішому використанню отриманих коштів. З огляду на процес децентралізації влади в Україні та керуючись європейським досвідом підтримки малих проєктів сільського розвитку LEADER, на регіональному рівні доцільно створити єдиний фонд фінансування локальних проєктів сільських громад, у т. ч. проєктів сільського зеленого туризму. За такого підходу сільські громади матимуть стимул для об'єднання та кооперації, а також для залучення власних ресурсів [9, с. 11–12].

На регіональному рівні зусилля органів місцевої влади мають бути сконцентровані на взаємодії із суб'єктами підприємницької діяльності у сфері сільського туризму та їх асоціаціями з метою створення мережі агротуристичних підприємств. Співпраця у цій сфері потребує консультаційної допомоги, організації еколого-освітніх програм, курсів професійної підготовки, підвищення кваліфікації підприємців у галузі сільського туризму, створення відкритих електронних ресурсів, що пропонуватимуть послуги власників сільських садиб, а також потужної системи дорадництва. Заходи зі створення мережі приватних туристично-рекреаційних закладів мають включати залучення інвестицій для будівництва та відновлення інженерної, транспортної, комунальної інфраструктур сільських територій та стимулювання розвитку суміжних галузей.

Висновки з цього дослідження. У процесі децентралізації влади відбувається передача

повноважень з ухвалення рішень та ресурсів, необхідних для реалізації цих повноважень, на рівень місцевих громад. Розширення можливостей громад самостійно ухвалювати рішення активізують пошук джерел додаткового доходу та диверсифікації місцевої економіки. Для сільських громад, що володіють належними територіальними та природними ресурсами, одним із напрямів забезпечення зайнятості та підвищення рівня добробуту населення є розвиток зеленого туризму.

З урахуванням особливостей вітчизняної системи фінансової децентралізації перспективним напрямом стимулювання розвитку туристичних послуг на селі є впровадження механізмів мікрокредитування для облаштування окремих садиб зеленого туризму та надання сільським громадам кредитів для облаштування туристичного простору за умов фінансової співучасті громад. На регіональному рівні розвиток сільського зеленого туризму доцільно стимулювати за рахунок створення фонду фінансування локальних проєктів. Оскільки наявність природних ресурсів є ключовою умовою для розвитку туризму, необхідно врегулювати передачу територіальним громадам частини перспективних у туристичному плані земель лісового фонду та земель, вилучених із сільськогосподарського обробітку, для рекреаційного використання.

Із метою забезпечення ефективного використання коштів регіональних та національних програм розвитку сільського зеленого туризму необхідно враховувати відмінності туристично-рекреаційного потенціалу різних територій, досвід практичного їх використання та сформований попит на туристичні послуги з урахуванням наявних потужностей індустрії. Розробка теоретико-методологічного забезпечення ухвалення рішень про доцільність розвитку сільського зеленого туризму на визначених територіях є перспективним напрямом подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Поленкова М.В. Наукові підходи до визначення економічного змісту категорії «сільська територія» / М.В. Поленкова // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки». – 2011. – № 4(54). – С. 272–277.
2. Українське село: проблеми і перспективи / За ред. Л.О. Шепотько. – К. : Урожай, 1991. – 237 с.
3. Прокопа І.В. Соціальні аспекти розвитку сільських територій / І.В. Прокопа // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 48–51.
4. Концептуальні засади соціально-екологічного розвитку сільських територій / О. Бородіна, Т. Заяць, В. Куценко [та ін.] ; за наук. ред. Я.В. Остафійчука. – К. : ДУ ІЕПСП НАН України, 2014. – 48 с.
5. Бородіна О.М. Інституційний розвиток сільського господарства та села України і Росії та його гармонізація з європейською політичною практикою / О.М. Бородіна // Економіка України. – 2012. – № 11. – С. 48–61.

6. Теорія, політика та практика сільського розвитку / За ред. д.е.н., чл.-кор. НАНУ О.М. Бородіної, д.е.н., чл.-кор. УААН І.В. Прокопи ; НАН України ; Інститут економіки та прогнозування. – К., 2010. – 376 с.

7. Iwona Otola. Decentralization Processes of Local Government Sector in Poland // The 16th NISPAcee Annual Conference, Public Policy and Administration: Challenges and Synergies. – Bratislava, 2008. – 11 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ssrn.com/abstract=1785022>.

8. EAFRD support for sustainable rural tourism 2014-2020 / Dr. Nivelin Noev, European Commission, DG AGRI/G1. – 2013. – 21 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.euromontana.org/wp-content/uploads/2014/08/2013_12_20_tourism_eafrd_2014.pdf.

9. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / За наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – 72 с.