

УДК 338.242:796.5

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Кравцов С.С.,

Донецький інститут туристичного бізнесу

Розглянуто існуючі умови державного забезпечення сільського зеленого туризму. Визначено сутність державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму та запропоновано напрями їх удосконалення.

Рассмотрены существующие условия государственного обеспечения сельского зеленого туризма. Определена сущность государственных гарантий развития сельского зеленого туризма и предложены направления их усовершенствования.

Existing conditions of the state maintenance of rural green tourism are considered. The essence of the state guarantees of rural green tourism is certain and directions of their improvement are offered.

Постановка проблеми. Наголосивши у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм», що «основним пріоритетним напрямом державної політики у сфері туризму є розвиток сільського, екологічного (зеленого) туризму» [1], держава взяла на себе зобов'язання приділяти особливу увагу саме цьому виду туризму. Проте упродовж останніх трьох років роль державних інститутів в його регулюванні докорінно не змінилася. Місцеві органи влади не спроможні забезпечити дієву підтримку власникам агросадиб в розширенні їх діяльності через відсутність чіткої загальнодержавної політики у зазначеній сфері. Затверджений Кабінетом Міністрів України «План заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006-2010 роки» [2] досі не реалізується внаслідок недосконалості державного забезпечення діяльності. Розроблений та внесений на розгляд Проект Закону України «Про сільський зелений туризм» [3], спроможний дати деякі роз'яснення щодо ролі держави у становленні цього виду туризму, залишається не затвердженим Верховною Радою України.

Актуальність теми. Важливість та своєчасність удосконалення державної політики у сфері сільського зеленого туризму обумовлена суспільною необхідністю – підвищенням інтересу до альтернативних форм відпочинку серед населення, і внаслідок цього збільшенням кількості садиб, що пропонують послуги сільського зеленого туризму [4,5]. В таких умовах державі відводиться роль творця відповідних засобів, які мають гарантувати становлення та подальше розповсюдження перспективного виду туризму.

Проблеми підвищення ролі держави в цьому процесі знайшли відображення в роботах багатьох науковців та практиків. Більшість з них зосереджують увагу на розгляді державної політики у сфері сільського зеленого туризму, обґрунтовуючи необхідність її удосконалення. Проте проблема узгодження напрямів державного забезпечення розвитку сільського зеленого туризму в Україні досі залишається недостатньо дослідженою.

Виходячи з цього **метою дослідження** постає визначення та удосконалення державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму.

Об'єктом дослідження є державне регулювання сільського зеленого туризму. Предметом дослідження постають питання визначення створених державою умов та засобів, що забезпечують розвиток сільського зеленого туризму. Задля досягнення цієї мети дослідження було вирішено такі завдання:

сформульовано сутність державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму;

визначено види державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму в Україні та запропоновано шляхи їх удосконалення.

Сільський зелений туризм як багатогранне соціально-економічне явище обумовлює наявність різноманітних відносин – майнових, особистих немайнових, адміністративних, трудових, фінансових та інших. Обмеження лише одним з них не дозволить отримати від нього максимальний ефект. Отже повинні бути створені такі умови, які б охоплювали всі сторони сільського зеленого туризму, зміцнювали його позиції серед інших видів.

Звісно, що домогтися цього без державної підтримки неможливо. Така ситуація обумовлює створення державних гарантій.

Термін „державні гарантії” наразі не має єдиного правового і наукового визначення. Найбільш повне його тлумачення можна знайти в юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенко, де державні гарантії визнаються як «встановлені законом засоби забезпечення, дотримання, виконання, застосування, використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими посадовими особами» [6, с. 555].

Враховуючи накопичений досвід з питань наукового визначення гарантій і, зокрема державних гарантій, спробуємо сформулювати їх сутність стосовно досліджуваної сфери. Отже, державні гарантії розвитку сільського зеленого туризму можна визначити як взаємозалежні засоби державного забезпечення норм права у сфері сільського зеленого туризму. До таких засобів можна віднести правове закріплення діяльності сфери сільського зеленого туризму з метою систематизації та впорядкування всіх засобів доцільно їх згрупувати. Аналіз джерел з питань визначення сутності і структури державних гарантій у різних сферах виявив тенденцію виділення науковцями духовних, політичних, юридичних й економічних державних гарантій [7, 8].

Політичні й духовні державні гарантії стають визначальними у підтримці розвитку кожної сфери суспільних відносин, оскільки є підґрунтям формування юридичних й економічних гарантій. Визнання сільського зеленого туризму пріоритетним шляхом розвитку сільських населених пунктів, тобто посилення формуючих гарантій, дозволить значно прискорити процес становлення організаційно-правової та фінансово-економічної основ цього виду туризму. Однак досліджені гарантії є найменш керованими й тому їх удосконалення є довгостроковим процесом, що примушує задовольнитися пристосовуванням юридичного й економічного забезпечення сільського зеленого туризму до існуючих умов.

Передбачені законом спеціальні засоби впровадження, охорони і, у випадку порушення, відновлення законності складають юридичні гарантії [7, С. 90]. Ці гарантії закріплені у Конституції та законах України, нормативних актах, рішеннях, положеннях, регламентах, статутах, хартіях, що регулюють їх діяльність [8, С. 231].

Інституційна можливість власників агросадиб здійснювати діяльність з надання послуг сільського зеленого туризму закріплюється конституційними правами на працю (ст. 43) і на власність (ст. 14, 41).

Створення умов для повного здійснення права на працю, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму, покладено на державні органи та установи. Розробка та здійснення заходів щодо реалізації державної політики зайнятості є завданням Державної служби зайнятості України [10]. Наразі спостерігається підвищення активності місцевих центрів зайнятості в інформуванні населення про можливість здійснення діяльності у сфері сільського зеленого туризму через надання консультаційних послуг щодо особливостей цього виду діяльності як за участю співробітників центрів, так і з залученням власників агросадиб. Але треба зазначити, що цей напрям роботи державної служби зайнятості налагоджений тільки в тих районах України, де сільський зелений туризм вже є розвинутим.

Незважаючи на деяку кількість нормативних документів, пов'язаних з наданням послуг сільського зеленого туризму, державні юридичні гарантії цього виду діяльності в Україні є неефективними, що обумовлено відсутністю певної системності, а також дієвих механізмів їх реалізації органами державної влади. Прикладом цього можуть бути проблеми реалізації Розпорядження КМУ «Про затвердження заходів щодо державної підтримки розвитку сільського зеленого туризму», одним з розділів якої є надання консультаційної допомоги суб'єктам сільського туризму з питань його розвитку. Однак консультаційна допомога надається перш за все громадськими організаціями і носить не загальнодержавний, а локальний характер. Державний ресурс майже не залучається внаслідок відсутності

механізму виділення Міністерством фінансів України коштів на відповідні заходи.

Надання державою коштів, залучення інвестицій, та створення пільгових умов діяльності у сфері сільського зеленого туризму є одними з найбільш складних питань. Їх вирішення можливе шляхом формування ефективних державних економічних гарантій, до яких відносять єдність економічного простору, свободу економічної діяльності, підтримку конкуренції, визнання та захист державою різних форм власності, створення прозорої бюджетної та податкової політики у зазначеній сфері.

Економічні державні гарантії невід'ємно пов'язані з юридичними, оскільки останні формалізують, офіційно підкріплюють фінансові умови здійснення окремого виду діяльності. Наприклад, відсутність правового визначення власників агросадиб та офіційної статистичної звітності щодо їх діяльності не дало можливості державним установам надати фінансову підтримку початківцям сільського зеленого туризму.

Наведений приклад доводить відсутність цілісної моделі розвитку сільського зеленого туризму, де було б чітко визначено місце кожного суб'єкту. Затверджений Кабінетом міністрів України «План заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006-2010 роки» є півзаходом, бо не охоплює всіх необхідних державних інститутів та не встановлює конкретних механізмів поліпшення регулювання дослідженого виду туризму [2].

У зв'язку з цим необхідно переглянути існуючі умови державного забезпечення сільського зеленого туризму. На рис. 1. представлені напрями удосконалення державних гарантій його розвитку. Серед них треба виділити посилення ролі держави в формуванні соціального замовлення на становлення громадян з екологічною культурою. Це завдання повинно бути покладено на навчальні заклади, засоби масової інформації та інші інститути, які прямо або опосередковано впливають на становлення особистості. Залучення державних закладів підтверджує наявність взаємозв'язку

духовних та політичних гарантій. Подібний зв'язок спостерігається й між економічними і юридичними гарантіями. Реалізація напрямів удосконалення останніх знаходиться під безпосереднім впливом процесу посилення формуючих гарантій.



Рис. 1. Напрями вдосконалення державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму

Серед напрямів удосконалення юридичних гарантій заслуговує на увагу розширення повноважень органів місцевого самоврядування в регулюванні дослідженого виду туризму. Перш за все необхідно врегулювати питання власності на об'єкти, що представляють туристичний інтерес, які знаходяться на території сіл чи селищ, але не належать до комунальної власності громади. Досвід села Перелесне та селища міського типу Гольма Донецької області доводить доцільність розробки механізмів взаємодії відомств та органів місцевого самоврядування у питаннях спільного користування такими об'єктами [11]. Одним з можливих шляхів розв'язання цієї проблеми може бути передача зазначених об'єктів місцевим громадам за результатом визнання необхідності у цьому спеціально створеною комісією.

Окрім цього вважається за потрібним правове закріплення за органами місцевого самоврядування організаційних та контролюючих функцій у сфері сільського зеленого туризму: реєстрація та відстеження діяльності агросадиб, контроль якості надаваних ними послуг. Зазначені функції можуть бути частково делеговані громадській організації, ефективність діяльності яких доводить закордонний досвід. Закріплення цих завдань за обраною державою громадською установою дозволить створити в Україні ефективну систему організації та промоції діяльності розрізнених осередків сільського зеленого туризму без залучення значних фінансових ресурсів з боку держави.

Таким чином, результати аналізу існуючих умов державного забезпечення сільського зеленого туризму дозволяють зробити висновок про їх недосконалість, що відбивається у їх безсистемності та обмеженості. **Науковою новизною** проведеного дослідження є запропонування напрямів державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму. **Практична значимість** полягає в підвищенні ефективності державного регулювання дослідженого виду туризму за умови впровадження зазначених напрямів. У той же час їх реалізація на місцевому рівні можлива тільки після розв'язання проблем розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і державних адміністрацій, що потребує подальшого дослідження.

Література:

1. 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.
2. План заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006-2010 роки: Розпорядження Кабінету міністрів України від 03.07.2006 № 373-р. – Режим доступу: // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=373-2006-%F0&c=1#Current>
3. Про сільський зелений туризм: Проект Закону України від 12.04.2007 р. № 3467. – Режим доступу – http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30022
4. Українське село запрошує: [каталог] // Туризм сільський зелений. – 2000. – №1. – 32 с.
5. Українське село запрошує: [каталог] // Туризм сільський зелений. – 2007. – №1. – 64 с.
6. Юридична енциклопедія / Редкол.: Ю.С. Шемшученко, Ф.Г. Бурчак та ін. – К., 2001. – Т.3. – 732 с.
7. Місцеве самоврядування: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник / [уклад. Лазор О.Д., Лазор О.Я.]. – К.: Дакор, 2004. – 336 с.
8. Калиновський Б. Інституційні гарантії здійснення місцевого самоврядування в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 10. – С. 97–100.
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 30. – Ст. 142. – С. 542–597.
10. Про державну службу зайнятості: Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 1991 р. № 47 (зі змін., внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1993 р. і від 4 вересня 1998 р.) // ЗП УРСР. – 1991. – № 6. – С. 50; 1993. – № 10. – С. 200; Праця і зарплата. – 1998. – № 9.
11. Кравцов С.С. Роль органів місцевого самоуправління в розвитку сільського зеленого туризму / Кравцов С.С. // Збірник наукових праць ДонДУУ: "Удосконалення механізму державного управління розвитком ЗЕД". Серія "Державне управління". Т. VIII. Вип. 81. - Донецьк: ДонДУУ, 2007. - С. 278–289.