

УДК 338.242:796.5

С.С. Кравцов, ст. викл.

(Донецький інститут туристичного бізнесу)

СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

У статті систематизовано існуючі державні гарантії розвитку сільського зеленого туризму в Україні, подано визначення системи вказаних гарантій. На основі аналізу умов державного забезпечення сільського зеленого туризму виявлено проблеми і запропоновано шляхи їх розв'язання.

Ключові слова: державні гарантії, сільський зелений туризм, органи місцевого самоврядування, державне управління, підприємництво.

В статье систематизированы существующие государственные гарантии развития сельского зеленого туризма в Украине, дано определение системы указанных гарантий. На основе анализа условий государственного обеспечения сельского зеленого туризма выявлены проблемы и предложены пути их решения.

In article existing state guarantees of development of rural green tourism in Ukraine are systematized, system of the specified guarantees is defined. On the basis of the analysis of conditions of the state maintenance of rural green tourism problems are revealed and ways of their solution are offered.

Постановка проблеми. У процесі розвитку кожного соціально-економічного явища настає момент його переходу до іншого, більш складного за структурою та якісними характеристиками, стану. Аналіз кількісних показників сільського зеленого туризму доводить наявність зазначеного переходу в розвитку цього виду туризму в Україні. Якщо в 2000 р. Спілкою сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні, яка є провідною громадською організацією у своїй сфері діяльності, було зареєстровано тільки 106 власників садиб [1], що пропонували туристичні послуги, то в 2007 р. їх налічується вже 600 [2]. За цей час розширилася географія осередків сільського туризму та організацій сприяння розвитку цього виду туризму, зазнала змін структура послуг сільського зеленого туризму, а доходи від їх надання за підрахунками громадських організацій наразі становлять приблизно 80 грн. з одного агротуриста [3].

Сільський зелений туризм перетворюється на один з універсальних засобів диверсифікації джерел доходів сільського населення, й одночасно є ефективним методом поширення знань про природні, історичні, етнографічні особливості України. Це свідчить про поступовий відхід від локального, а подекуди й стихійного характеру розвитку сільського зеленого туризму, й перетворення його на один з напрямів сталого розвитку країни. Останнє підкреслює безперспективність подальшої обмеженості регулювання сільського зеленого туризму на регіональному рівні. Місцеві органи влади не спроможні забезпечити дієву підтримку власникам агросадиб у розширенні їх діяльності через відсутність чіткої загальнодержавної політики щодо розвитку сільського зеленого туризму. Розроблений та внесений на розгляд Проект Закону України „Про сільський зелений туризм” [4], спроможний дати деякі роз'яснення щодо ролі держави у становленні цього виду туризму, залишається не затвердженим Верховною Радою України.

Актуальність теми. Своєчасність створення дієвої системи державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму в Україні підтверджується підвищенням активності громадських організацій, які представляють інтереси власників агросадиб, в розробці нормативно-правової та матеріальної бази здійснення діяльності у сфері сільського зеленого

туризму та пошуку шляхів співробітництва з місцевими та центральними органами влади у вирішенні питань розвитку цього виду туризму [5].

Проблема дослідження знайшла відображення в роботах Ю. Алексєєвої [6], Л. Давиденко [7], Є. Козловського [8], Н. Коніщевої [9], Х. Роглева [10], М. Товта [11]. Деякі науковці зосереджують увагу на вдосконаленні державних механізмів управління туризмом, зокрема і сільським зеленим, але на обласному рівні [6,7]. Більшість з них обґрунтовують необхідність активізації держави, її інститутів у процесі регулювання розвитку сільського зеленого туризму, але не систематизують при цьому існуючі державні гарантії та не пропонують конкретних заходів щодо їх розширення. Виходячи з цього *метою дослідження* є визначення системи державних гарантій сільського зеленого туризму і запропонування шляхів її удосконалення, *об'єктом дослідження* є державне регулювання сільського зеленого туризму. *Предметом дослідження* постають питання визначення та систематизації створених державою умов та засобів, що забезпечують розвиток сільського зеленого туризму. Задля досягнення цієї мети дослідження було вирішено такі *завдання*:

сформульовано сутність системи державних гарантій сільського зеленого туризму;
проаналізовано світовий досвід державного регулювання досліджуваного виду туризму;

визначено існуючу систему державних гарантій сільського зеленого туризму в Україні та запропоновано шляхи її удосконалення.

Насамперед необхідно визначитися з етимологічним значенням поняття „гарантія”. В широкому сенсі під гарантією (фр. «garantie» – забезпечення, запорука) розуміють умови, обставини, що забезпечують щось. Е.М. Ковешников визначає гарантію як одну з форм забезпечення виконання зобов'язань [12, с. 228]. Але на думку Ю.Є. Туктарова, з якою слід погодитися, визначення „гарантії” лише через „забезпечення” порушує логічний закон тотожності. „Гарантія” і „забезпечення” не мають спільної ознаки, що дозволить визначити одне через інше. Тобто гарантія – це вид основних умов, що забезпечують існування якогось явища. Слід зазначити, що для правильного розуміння „умов” необхідно зважати на ті властивості суспільних відносин, в яких вони існують [13, с. 65]. Згідно з цим гарантіями сільського зеленого туризму повинні бути умови, необхідні для сталого розвитку цього виду туризму, зміцнення його позицій серед інших видів.

Термін „державні гарантії” наразі не має єдиного правового і наукового визначення. Найбільш повне його тлумачення можна знайти в юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенка, 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 [14, с. 555].

Оскільки сільський зелений туризм є одним з видів діяльності громадян, то стає цілком очевидною необхідність встановлення умов і засобів забезпечення правових норм провадження сільського зеленого туризму, тобто формування державних гарантій цього виду туризму.

Державні гарантії, що забезпечують норми права у спільній сфері мають утворювати певну систему, створення якої підвищує ефективність елементів, що її складають. Відповідно до цього система державних гарантій сільського зеленого туризму повинна складатися зі взаємозалежних засобів забезпечення норм права, що регулюють цей вид туризму.

Аналіз наукових джерел з питань визначення сутності й структури системи державних гарантій [15, 16] стає підставою для виділення духовних, політичних, юридичних і економічних державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму.

До духовних гарантій слід віднести систему проголошених державою культурних й ідеологічних цінностей у суспільстві, а також рівень суспільної свідомості. Розвиток сільського зеленого туризму неможливий без екологічної свідомості суспільства, оскільки філософія збереження довкілля є невід'ємною характеристикою цього виду туризму. Основою послуг агросадиб є залучення до традиційних форм господарювання та пізнання

культурної спадщини краю, що обумовлює необхідність наявності громадської потреби в цьому. Виходячи з цього, роль держави полягає в формуванні соціального замовлення на становлення громадян з екологічною культурою та національною самосвідомістю. Виконання замовлення покладається на навчальні заклади, засоби масової інформації та інші інститути, які прямо або опосередковано впливають на становлення особистості. Вимоги держави до культури суспільства, зокрема й екологічної, визначаються рівнем пріоритетності, який можна визначити за результатами діяльності державних інститутів у зазначеній сфері. Про недосконалість духовних державних гарантій в Україні свідчить нерозвиненість екологічної культури населення, незважаючи на складний стан довкілля, що пояснює низький рівень обізнаності про сільський зелений туризм [17, с. 4–6].

Якщо духовні державні гарантії створюють насамперед умови для формування попиту на послуги сільського зеленого туризму, то інституційно-правові норми діяльності у досліджуваній сфері складають політичні державні гарантії. До останніх відносять стан демократії, суспільну стабільність, діалог між різними гілками влади, розвиток місцевого самоврядування, дотримання основних прав людини в країні. Перелічене повинне стимулювати розширення осередків сільського зеленого туризму, надавати впевненості власникам агроосель у розвитку туристичної діяльності.

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 державні гарантії є найменш керованими й тому їх удосконалення є довгим 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 [15, с. 134]. Ці гарантії встановлені Конституцією та законами України, нормативними актами, рішеннями, положеннями, регламентами, статутами, хартіями, що регулюють їх діяльність [16, с. 97].

Формування туристичного потоку у сфері сільського зеленого туризму перш за все гарантується ст. 45 Конституції України (ст. 45), у якій закріплено право на відпочинок, що забезпечене певною тривалістю робочого дня, обов'язковим наданням щотижневого відпочинку та щорічної відпустки [18].

Інституційна можливість власників агросадіб здійснювати діяльність з надання послуг сільського зеленого туризму закріплюється конституційними правами на працю (ст. 43) та на власність (ст. 14, 41) [18]. Реалізація останнього визначена Цивільним кодексом України, де встановлено порядок виникнення і припинення прав власності та його захист.

Отже, в Україні існують певні конституційні засади розвитку сільського зеленого туризму. Але вони не передбачають конкретних засобів правового регулювання діяльності у цій сфері, що становить основу державних юридичних гарантій. Останні повинні давати роз'яснення з таких питань:

чи відноситься діяльність у сфері сільського зеленого туризму до підприємництва або є різновидом підсобної селянської діяльності;

чи має держава безпосередньо встановлювати і контролювати умови надання послуг цієї сфери, або має делегувати це громадським організаціям;

чи повинна туристична діяльність власників агросадіб всебічно підтримуватися державою, бо є суспільно необхідною, або має провадитися на загальних засадах.

Зазначені аспекти є предметом більшості дискусій науковців та практиків стосовно подальшого розвитку сільського зеленого туризму [8,11]. Обґрунтування доцільності впровадження кожного з запропонованих заходів може бути здійснено через аналіз вже діючих форм і засобів правового регулювання проблемної сфери діяльності в різних правових системах, що потребує вивчення досвіду закордонних країн.

Підрунтям досконалого регулювання сільського зеленого туризму в будь-якій країні є довершеність її правової системи. Узгодженість й прозорість нормативно-правової бази дозволяє ефективно здійснювати обраний вид діяльності навіть в умовах відсутності спеціальних законів вузької спрямованості [11, с. 68–73].

Разом з тим відсутність спеціальних законів з регулювання сільського зеленого туризму в Польщі, Угорщині й Румунії є скоріш наслідком того, що наразі у вказаних країнах цей вид туризму перебуває тільки на етапі становлення. На відміну від наведених постсоціалістичних країн, в Західній Європі ринок сільського зеленого туризму вже є сформованим. Відповідно до цього змінюються завдання, які ставляться при регулюванні досліджуваного виду туризму. В постсоціалістичних країнах юридичні державні гарантії спрямовані на організаційно-правове закріплення соціальної направленості діяльності у сфері сільського зеленого туризму, що робиться за допомогою встановлення спеціальних пільгових умов для власників агросадиб. Віднесення надання послуг сільського зеленого туризму до підсобної селянської діяльності, що приводить до спрощення її юридичного оформлення та звільнення від оподаткування, робить цю форму зайнятості більш привабливою для більшості мешканців регіонів. Туристична діяльність власників агросадиб всебічно підтримується державою, бо є суспільно необхідною, і наразі не може ефективно проводитися на загальних засадах унаслідок слаборозвинутої соціальної та інженерної інфраструктури села.

У Західній Європі державні юридичні гарантії направлені, поряд із забезпеченням соціально-економічного розвитку сільських територій, також на дотримання законодавства у сфері охорони довкілля, захисту прав споживачів послуг, а також оподаткування. Віднесення діяльності у сфері сільського зеленого туризму до підприємництва дозволяє здійснювати ефективний контроль за зазначеними напрямками. До спеціальних умов, створених державою для власників агросадиб, слід віднести податкові преференції, які надаються виходячи з масштабів діяльності (кількості надаваних кімнат або розміру щорічного доходу від діяльності).

Результати аналізу закордонного досвіду розвитку сільського зеленого туризму дозволяють виділити західноєвропейський й постсоціалістичний шляхи формування юридичних гарантій досліджуваного виду туризму. В умовах, які склалися, Україна має обрати підходи постсоціалістичних країн, що доводять такі обставини:

сільський зелений туризм як вид діяльності в Україні тільки переживає етап становлення, на відміну від країн Західної Європи, де він набув статусу досить поширеного явища; у зв'язку з цим юридичні гарантії в Україні мають виконувати не тільки контролюючу, а й, перш за все, інформаційну функцію;

правова система західноєвропейських країн характеризується певною послідовністю і структурною єдністю, що робить неможливим різностороннє тлумачення підходів до регулювання конкретного виду діяльності; в Україні стала нормою відсутність узгодженості законодавчої бази, що спонукає до введення в дію спеціальних законів та нормативних актів;

українські політичні державні гарантії мають схожі з іншими постсоціалістичними країнами риси, що пов'язано зі спільним історичним минулим, а позитивна динаміка розвитку дослідженого виду туризму в таких країнах, як Білорусь, Польща й Угорщина підтверджує дієвість обраного ними шляху формування юридичних державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму.

В Україні наразі вже створена певна нормативно-правова база регулювання сільського зеленого туризму. На рисунку вказані документи, які

по-перше, встановлюють основні напрями державної політики в галузі сільського зеленого туризму;

по-друге, закріплюють деякі можливості й обмеження провадження зазначеної діяльності у якості сільського господаря або підприємця.

Але незважаючи на значну кількість нормативних документів, пов'язаних з наданням послуг сільського зеленого туризму, державні юридичні гарантії цього виду діяльності 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 на 2006-2010 роки”, одним з розділів якого є надання консультаційної допомоги суб’єктам сільського туризму з питань його розвитку [19]. Однак консультаційна допомога надається, перш за все, громадськими організаціями й 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 проблем. Їх розв’язання 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.

Економічні державні гарантії невід’ємно пов’язані з юридичними, оскільки останні формалізують, офіційно підкріплюють фінансові умови здійснення окремого виду діяльності. Наприклад, Указ Президента України “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва” [20, с. 1] дозволяє власникам агросадиб, які здійснюють свою діяльність у якості підприємця, заощадити кошти за рахунок зменшення суми податку.

Свідченням негативного впливу недосконалості юридичних гарантій на економічне забезпечення розвитку сільського зеленого туризму з боку держави є проблема цільового використання коштів, вперше передбачених у державному бюджеті на 2007 р. на розвиток виду туризму, що досліджується. Відсутність правового визначення власників агросадиб та офіційної статистичної звітності щодо їх діяльності не дало можливості державним установам надати фінансову допомогу початківцям сільського зеленого туризму.

Висновки. Аналіз умов та засобів забезпечення розвитку сільського зеленого туризму з боку держави дозволяє зробити такі висновки.

1. В Україні не створено цілісної дієвої системи державних гарантій становлення сільського зеленого туризму, незважаючи на набуття останнім загальнодержавного характеру. Виходячи з цього, вважається за потрібне поступове впровадження довгострокових заходів з формування ефективної моделі державного регулювання сільським зеленим туризмом, яка б забезпечила удосконалення соціальних, політичних й інших умов розвитку цього виду туризму.

2. Недосконала правова система України в умовах відсутності спеціальних законів щодо регулювання сільського зеленого туризму призводить до різночитання характеристик діяльності у цій сфері з боку агрогосподарів, органів місцевого самоврядування, відомчих служб та інших зацікавлених сторін. Нормативно-правова база досліджуваної діяльності наразі має насамперед дати пояснення його визначальним поняттям: агросадиба, власник агросадиби, діяльність з надання послуг сільського зеленого туризму і власне сільський зелений туризм. Це потребує внесення змін до Законів України «Про туризм», “Про особисте селянське господарство” й прийняття Закону України “Про сільський зелений туризм”. В останньому повинно бути встановлено особливі умови діяльності у сфері сільського зеленого туризму з урахуванням соціального, економічного й екологічного спектру впливу цього явища, складного становища інфраструктури села.

3. Закордонний досвід державного регулювання сільського зеленого туризму доводить провідну роль громадських організацій у галузі його промоції та реклами. Окрім цього на ці установи покладено контроль якості послуг, зокрема сертифікація та стандартизація. Закріплення цих функцій за обраною державою громадською установою дозволить створити в Україні ефективну систему організації та промоції діяльності

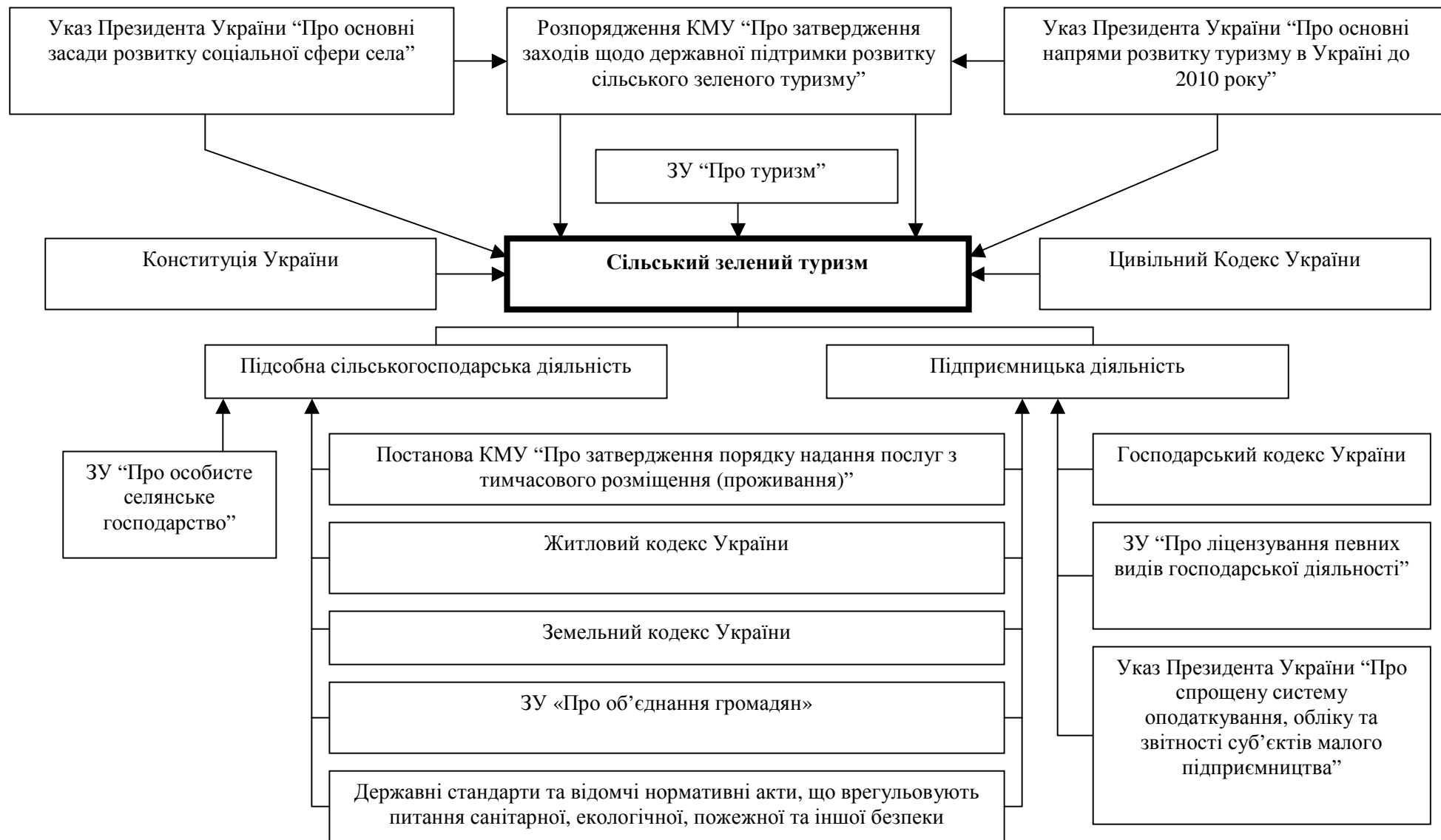


Рисунок. Нормативно-правова база регулювання сільського зеленого туризму в Україні

розрізних осередків сільського зеленого туризму без залучення значних фінансових ресурсів з боку держави.

Таким чином, науковою новизною проведеного дослідження є систематизація й встановлення напрямів удосконалення системи державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму в Україні.

Практична значимість наукової статті полягає в підвищенні ефективності державного регулювання досліджуваного виду туризму за умов упровадження зазначених напрямів удосконалення його державних гарантій.

Література

1. **Українське село запрошує:** Каталог // Туризм сільський зелений. – 2000. – №1. – 32 с.
2. **Українське село запрошує:** Каталог // Туризм сільський зелений. – 2007. – №1. – 64 с.
3. <http://www.greentour.vn.ua/index.php?lang=ua&pid=8®ion=1> – Офіційний сайт Барського районного осередку спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні.
4. **Про** сільський зелений туризм: Проект Закону України від 12.04.2007 р. № 3467 // gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30022.
5. **Васильєв В.П.** Сільський зелений туризм // Туризм сільський зелений. – 2007. – № 4. – С. 4–6.
6. **Алексєєва Ю.** Державне регулювання соціального туризму в Україні // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2004. – Вип. 1. – С. 182-191.
7. **Близнюк А.М., Коніщева Н.Й, Давиденко Л.І.** Координація дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері туризму на обласному рівні // Вісник ДІТБ. – 2005. – №9. – С. 8–15.
8. **Козловський Є.** Організаційно-правові засади управління туристичною галуззю // Вісник Національної академії державного управління. – 2005 – №1. – С.400–406.
9. **Коніщева Н.Й.** Удосконалення системи державного регулювання та управління розвитком туризму в Донецькій області // Вісник ДІТБ. – 2006. – №10. – С. 30–37.
10. **Роглев Х.Й.** Сільський туризм – перспективний напрямок розвитку туристичної індустрії України // Туризм: теорія і практика. – 2005. – №1.
11. **Товт М.** Сільський туризм. Як регулюється він // Віче. – № 3 (132). – 2003. – С. 68–73.
12. **Ковешников Е.М.** Муниципальное право. – М., 2000. – 284 с.
13. **Туктаров Ю.Е.** Понятие и особенности гражданско-правовых гарантий // Журн. рос. права. – 1999. – №10. – С.112.
14. **Юридична** енциклопедія / Редкол.: Ю.С. Шемшученко, Ф.Г. Бурчак та ін. – К., 2001. – Т.3. – 732 с.
15. **Лазор О.Д., Лазор О.Я.** Місцеве самоврядування: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник. – К.: Дакор, 2004. – 336 с.
16. **Каліновський Б.** Інституційні гарантії здійснення місцевого самоврядування в Україні // Конституційне право України. – 2005. – №10. – С. 97–100.
17. **Результати** опитування потенційних туристів // Туризм сільський зелений. – 2007. – №2. – С. 3–4.
18. **Конституція** України: Закон України від 28.06.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 30. – Ст. 142. – С. 542–597.
19. **План** заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006-2010 роки: Розпорядження Кабінету міністрів України від 03.07.2006 № 373-р // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=373-2006-%F0&c=1#Current>
20. **Про** спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва: Указ Президента України від 03.07.1998 № 727/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – С. 1.

© С.С. Кравцов

Надійшла до редакції 27.02.2008 р.