

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 2, 2014

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 351:82

Л. М. Малік,  
к. е. н., с. н. с. відділу розвитку підприємництва і кооперації, ННЦ «Інститут аграрної економіки»  
С. В. Забуранний,  
здобувач ННЦ «Інститут аграрної економіки»

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ

L. M. Malik,  
Ph.D. in Economics, Senior Research Fellow of the Division for Enterprise Development and Cooperation,  
NSC "Institute of Agricultural Economics"  
S. V. Zaborannyi,  
applicant NSC "Institute of Agricultural Economics"

### STATE REGULATION OF TOURISM IN RURAL AREAS

*У статті розглядаються сутність та основні завдання державного регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості, представлений чинний механізм державного регулювання сфери сільського туризму України, визначено основні завдання регіональної політики держави у сфері сільського туризму розширено перелік важелів державного регулювання даного виду діяльності. Також, значну роль приділено впливу громадських міжнародних та всеукраїнських організацій на регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості, визначено основні перешкоди у розвитку цього виду діяльності та передумови їх подолання.*

*The article deals with the nature and main tasks of state regulation of tourism in rural areas, represented the current mechanism of state regulation of rural tourism in Ukraine, the main objectives of regional policy in the field of rural tourism, expanded list of the levers of state regulation of this activity. Also, a significant role on the impact of international and national non-governmental organizations in the regulation of tourism in rural areas, the main obstacle in the development of this type of activity and background overcome them.*

**Ключові слова:** державне регулювання, сфера сільського туризму, туристична діяльність в сільській місцевості, громадські організації.

**Keywords:** government regulation, rural tourism, tourist activity in rural areas, non-governmental organizations.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Держава забезпечує економічне, політичне і соціальне життя суспільства. Її роль особливо важлива гарантуванні соціального захисту найбільш вразливих верств населення. Досвід провідних країн світу свідчить про те, що розв'язання проблем сільських територій лежить площині розширення позааграрних напрямів діяльності, серед яких важлива роль відводиться сільському туризму. Сільський туризм у більшості країн розглядається як невід'ємна складова частина комплексного соціально-економічного розвитку села та як один із засобів вирішення багатьох сільських проблем. Державне регулювання розвитку туристичної діяльності в сільській місцевості є одним з механізмів реалізації політики держави в галузі туризму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми пошуку ефективних механізмів державного регулювання підприємницькою діяльністю у сільській місцевості актуалізуються у національних доповідях з досліджуваної проблематики, щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України, значні кількості аналітичних матеріалів органів державного управління та науково-дослідних установ, а також у працях вітчизняних науковців: Ю. В. Алексеевої, В. І. Бабарицької, І. В. Валентюк, В. Г. Гуляєва, А. Б. Добровольської, В. Ю. Керешмана, М. І. Маліка, В. М. Дебедєва, В. А. Шульги, М. Портера, Р. Харрода та інших. Протягом наявній в економічній літературі публікації з досліджуваної проблематики, як правило, стосуються огляду та окреслення загальної проблематики розвитку підприємств в сільській місцевості України. Потребують більш детального вивчення та оцінки конкретні методи та засоби державного регулювання підприємницької діяльності в сільській місцевості, використання яких спроможне активізувати розвиток підприємництва та критично змінити основні параметри підприємницького середовища в сільських територіях.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є науково-теоретичне обґрунтування організаційно-економічних механізмів державного та регіонального регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості України, визначення їх ролі в розв'язанні соціально-економічних проблем в умовах трансформаційної економіки.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Науковець Ю.В. Алексеева пропонує розглядати державне регулювання туристичної діяльності як сукупність форм методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо [2, с. 103-107]. Проблематика державного регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості полягає у визначенні основних тенденцій розвитку сільського туризму та впровадженні відповідних кроків інтеграції України у вітчизняний та міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей. Крім того, необхідно визначити повноваження та участь держави в регулюванні туристичної діяльності в сільській місцевості, оскільки саме вона формує умови, необхідні для функціонування суб'єктів сільського туризму як на національному, так і на міжнародному ринках. Ефективне державне регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості потребує наукового та методичного забезпечення.

Державне регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості повинне здійснюватися з метою:

- забезпечення права громадян на відпочинок, відновлення та зміцнення здоров'я, на безпеку для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;
- захисту прав і законних інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності в сільській місцевості;
- відновлення та збереження цілісності туристичних ресурсів України в сільській місцевості, їх раціональне використання й охорона під час планування та забудови територій, на яких розташовано об'єкти туристичних відвідувань;
- створення сприятливих умов для удосконалення й розвитку індустрії сільського туризму, підтримки пріоритетних напрямів туристичної діяльності в сільській місцевості.

Завданням регіональної політики держави у сфері сільського туризму є забезпечення комплексного і збалансованого розвитку цієї сфери з урахуванням специфіки й особливостей сільських територій конкретного регіону. Таким чином, розвиток туристичної діяльності в сільській місцевості України відбуватиметься в ринкових засадах і перебуватиме під регулюванням держави на основі законодавства, національної політики та індикативного планування всіх видів туризму.

Міжнародний досвід розвитку сільського туризму свідчить про те, що практично всі країни світу використовують сполучення ринкових механізмів господарювання з державним регулюванням даного виду діяльності [3]. У багатьох країнах світу державні органи надають значну підтримку туристичній діяльності в сільській місцевості, що виявляється в таких формах, як виділення бюджетних коштів на фінансування програм розвитку сільського туризму, створення сприятливого інвестиційного клімату і зниження ставок по кредитах для будівництва та модернізації матеріально-технічної бази сільського туризму, формування системи пільгового оподаткування туристичної галузі для стимулювання її діяльності, встановлення правил продажів або оренди землі й інфраструктури за ціною нижче ринкової тощо.

В цьому контексті доцільно дослідити особливості регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості в Україні. Система регулювання туристичної

діяльності в сільській місцевості України вклучає державні та громадські організації. Державна влада розподіляється на законодавчу, виконавчу і судову. Отже, державна політика в галузі сільського зеленого туризму визначається через гілки законодавчої влади (Парламент) та виконавчої (Уряд) [5]. Громадські організації в регулюванні туристичної діяльності в сільській місцевості представлені Всеукраїнською громадською неприбутковою організацією «Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні» (з обласними та регіональними представництвами), представництвом Європейської федерації фермерського та сільського туризму «EuroGites» і організаціями на місцевому рівні. Розглянемо регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості в кожній з гілок влади (рис.2.3).

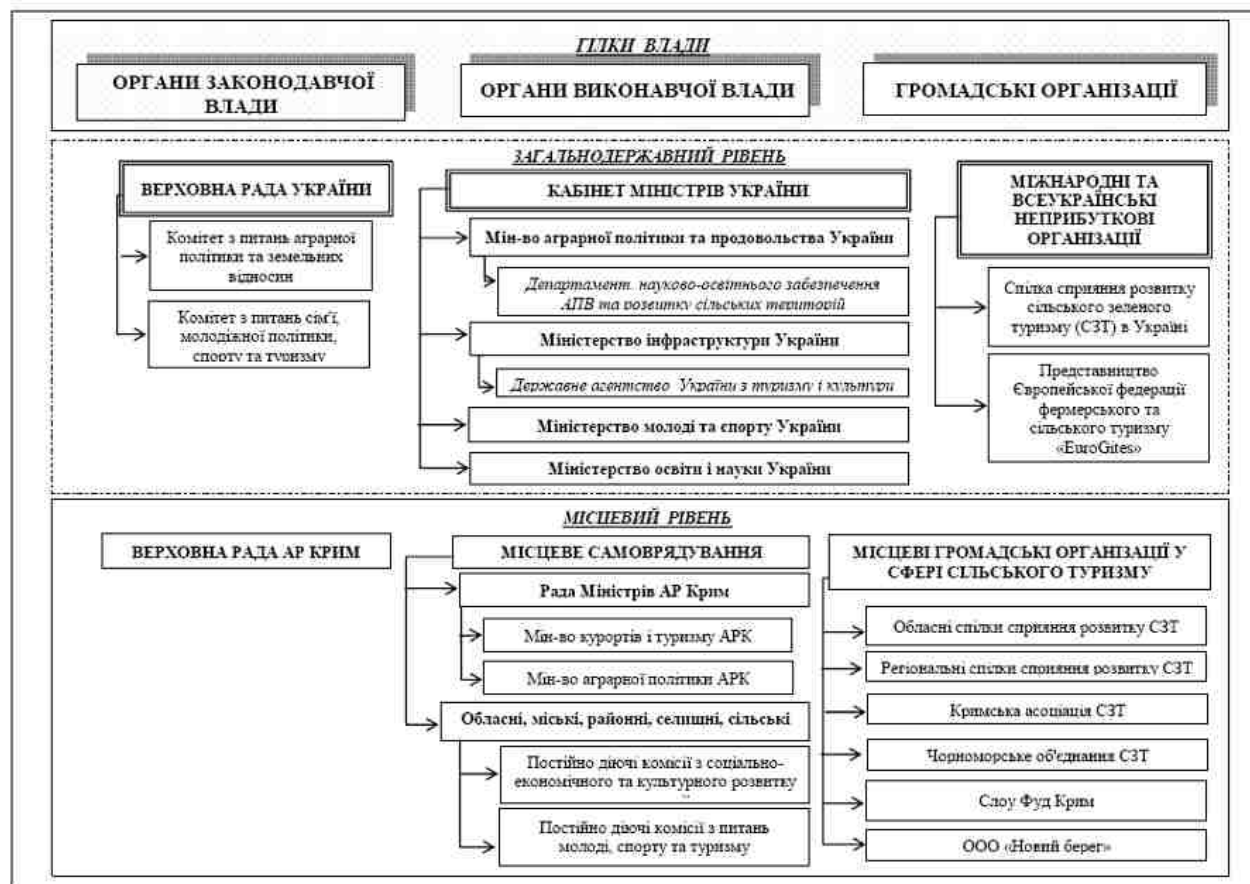


Рис. 1. Структура регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості України

Державні організації в системі регулювання туризму в Україні представлені органами законодавчої та виконавчої влади. До повноважень Верховної Ради в галузі туризму належать (згідно Закону України «Про туризм» [1]): визначення основних напрямів державної політики в галузі туризму, правових засад регулювання відносин в галузі туризму, обсягу фінансового забезпечення туристичної галузі в законі про Державний бюджет України.

Регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості в системі виконавчої влади здійснюється Міністерством аграрної політики та продовольства України Міністерством інфраструктури України, Міністерством освіти і науки України та Міністерством молоді та спорту України.

Одним з центральних органів державної виконавчої влади в галузі регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості є Міністерство аграрної політики та продовольства України, а саме Департамент науково-освітнього забезпечення АПВ та розвитку сільських територій, у завдання якого входить підготовка пропозицій Кабінету Міністрів України до проектів законодавчих і нормативно-правових актів, національних, державних цільових, галузевих та регіональних програм, безпосереднє здійснення розробки проектів законодавчих і нормативно-правових актів та проведення їх експертизи з питань розвитку сільських територій, зайнятості сільського населення, розвитку особистих селянських господарств, фермерства, кооперації та підприємництва (в т.ч., у сфері сільського туризму).

В результаті здійснення певних змін в структурі державної влади в Україні з 2011 р. основним профільним органом, що регулює сферу туризму в Україні, є Міністерство інфраструктури України. Державне агентство України з туризму та курортів є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів. Воно в установленому порядку вносить пропозиції щодо формування державної політики у туристичній та курортній галузях, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цих галузях, а також міжгалузеву координацію. Основними завданнями міністерства є участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у туристичній та курортній галузях; розроблення та реалізація загальнодержавних програм розвитку курортів та туристичної рекреаційної сфери, ринку туристичних послуг, забезпечення захисту і безпеки туристів; визначення перспектив і напрямів розвитку внутрішнього, міжнародного та іноземного туризму, розбудови матеріально-технічної бази туризму. Також, Держтуризмкурорту України готує та поширює інформацію про Україну і її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку та всередині держави, зокрема, шляхом організації виставок, методичних і науково-практичних семінарів ярмарків, конференцій, семінарів тощо, а також участі в них як в Україні, так і за кордоном організовує створення загальнодержавної інформаційної мережі туристичній і курортній сферах; організовує поширення соціальної реклами у сфері туризму та курортів (в т.ч., у сфері сільського туризму).

Міністерство молоді та спорту України є центральним органом державної виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері фізичної культури і спорту [6]. Він вносить пропозиції щодо програм розвитку сільського, оздоровчого та спортивного туризму.

Центральним органом державної виконавчої влади в компетенції якого також питання галузі сільського туризму є Міністерство освіти і науки України. В його складі функціонує департамент розвитку дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, який розробляє та реалізує освітні та оздоровчі програми. Безпосередньо реалізація державної політики в галузі освіти засобами туризму, краєзнавства здійснюється Українським державним центром туризму і краєзнавства учнівської молоді Міністерства освіти і науки України.

Регулювання туризму на місцях здійснюють органи місцевого самоврядування. На рівні Автономної Республіки Крим діє представницький орган – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка приймає закони Автономної Республіки Крим (в т.ч. ті, що регулюють туристичну діяльність в АР Крим), формує Раду міністрів Автономної Республіки Крим і призначає її голову за згодою Президента України. В АР Крим важливим органом виконавчої влади у сфері сільського зеленого туризму Міністерство курортів і туризму Криму, одним із основних завдань якого є сприяння розвитку курортно-рекреаційної та туристичної галузі, участь у розробці та реалізації загальнодержавних програм і програм Автономної Республіки Крим, спрямованих на розвиток курортів і різних видів туризму (в т.ч. сільського туризму, ринку курортно-туристських послуг, забезпечення безпеки туристів та інше. Міністерстві аграрної політики і продовольства Автономної Республіки Крим бере активну участь у формуванні та реалізації соціальної політики на селі, сприянню соціально-економічного розвитку сільських територій, підвищенню рівня зайнятості сільських жителів, в т.ч. за рахунок розвитку інноваційних підприємницьких ініціатив у сфері розвитку туристичної діяльності на сільських територіях АР Криму.

Важливим органом виконавчої влади на місцевому рівні є обласні та районні ради. В АР Крим діють постійні комісії ради з питань соціально-економічного та культурного розвитку територій та з питань сім'ї, молоді, спорту та туризму. Дані комісії розробляють та вносять пропозиції, що затверджуються радою, яка схвалює регіональні програми розвитку туризму, що фінансуються з бюджету АР Крим, обласних і районних бюджетів; визначають кошти бюджету АР Крим, обласних і районних бюджетів для фінансового забезпечення регіональних програм розвитку туризму; контролюють фінансування регіональних програм розвитку туризму за коштом бюджету АР Крим, обласних і районних бюджетів. Місцеві програми розвитку туризму затверджують сільські, селищні, міські ради. Пропозиції попередньо розглядаються і вносяться на затвердження депутатською комісією.

В регулюванні туристичною діяльністю в сільській місцевості активну участь беруть також громадські організації. Громадяни України, іноземці, особ

без громадянства з метою реалізації та захисту прав і законних інтересів можуть об'єднуватись в громадські організації туристичної спрямованості (ст. 28 Закону України «Про туризм») [1]. Серед міжнародних організацій, що сприяють розвитку туристичної діяльності у сільській місцевості та діють на Україні є представництво Європейської федерації фермерського та сільського туризму «EuroGites». Основною метою федерації EuroGites в Україні визначено [7]:

- всебічну популяризацію цінностей відпочинку в сільській місцевості;
- вивчення та збереження потенціалу сільського туризму в Україні;
- сприяння розвитку сільського зеленого туризму в усіх аграрних районах України;
- запровадження принципів сталого туризму для різних форм організації відпочинку у сільській місцевості;
- цільове інвестування проєктів розвитку сільського туризму, які підтримують принципи збереження біотичного, ландшафтного й етнокультурного різноманітності України та сприяють росту зайнятості сільських громад;

- надання різноманітної (передусім, консультаційної, маркетингово-рекламної, навчально-тренінгової тощо) допомоги організаторам сільського зеленого туризму Великої ролі у становленні та розвитку туристичної діяльності у сільській місцевості відіграє Всеукраїнська громадська неприбуткова організація «Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні», що була створена у 1996 році. Метою її діяльності є популяризація відпочинку в українському селі, сприяння розвитку сільської інфраструктури та само зайнятості сільського населення, збереження культурної спадщини та навколишнього середовища.

За сімнадцять років своєї діяльності Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні чимало зробила для розвитку сільського туризму в Україні у правове поле введено новий термін «сільський зелений туризм», прийнято ряд законодавчих актів. Указів Президента України, розпоряджень та постанов уряду; для популяризації відпочинку у селі з 1997 року видається науково-популярний журнал «Туризм сільський зелений» та з 2003 року щорічно проводиться всеукраїнська виставка - ярмарка «Українське село запрошує». У 2004 та 2008 роках введені програми екологічного маркування «Зелена садиба» та категоризації послуг «Українське гостиння садиба». З 2009 року спільно з Національним університетом біоресурсів і природокористування України започаткована Школа сільського зеленого туризму.

З 1997 року Спілкою сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні реалізовано понад 20 проєктів за підтримки міжнародних фондів, зокрема Міжнародного фонду «Відродження», фонду «Євразія», програми ЄС ТАСІС, Швейцарського фонду співробітництва, Британської Ради та інших. Обласні відділення та осередки засновані та діють у 20 областях України, які об'єднують майже 1.5 тисячі власників садиб (рис. 2.4.). В Україні це поки що єдині статистичні дані щодо об'єктів сільського туризму.

Активісти та керівники Спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні вивчали досвід, стажувалися та брали участь у конференціях Угорщині, Польщі, Австрії, Греції, Іспанії, Ірландії, Франції, Німеччині, Швеції, США та інших країнах, а 90% керівників обласних відділень та осередків мають сертифікати Посвітньої Туристичної Організації та українських інституцій [8].

На місцевому рівні функціонує певна кількість громадських організацій, які співпрацюють з місцевими органами виконавчої влади та сприяють розвитку громадянського суспільства, залучення молоді, жінок до само зайнятості, у тому числі у сфері сільського туризму. Наприклад, за даними Міністерства курортів та туризму Автономної Республіки Крим в АР Крим існують 4 громадські об'єднання, які займаються просуванням туристичного продукту сільського зеленого туризму, і об'єднання створені представниками господарів сільських садиб, що пропонують туристичні послуги: Чорноморське товариство сільського зеленого туризму; Кримська асоціація сільського зеленого туризму; Слоу Фуд Крим; ТОВ «Новий берег».

Вище зазначені організації зумовлюють сільські громади приділяти більше уваги благоустрою сільських поселень, реформуванню транспортної інфраструктури відновленню роботи місцевих закладів культури, забезпеченню екологічної чистоти довкілля і вирішенню нагальних соціально - економічних проблем села за рахунок додаткових надходжень до бюджетів місцевих органів влади.

Однією із найважливіших проблем розвитку туристичної діяльності в сільській місцевості України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив у розвитку сільського туризму. Проте зарубіжний досвід свідчить, що максимального ефекту в розвитку сільського туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур.

Гострими проблемами туристичної діяльності в сільській місцевості України є такі: невідповідність туристичної інфраструктури в сільській місцевості світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку; відсутність застосування сучасних маркетингових інструментів просування туристичних послуг; відсутність сприятливого інвестиційного клімату, що зумовлює нерозвиненість соціальної інфраструктури; недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною діяльністю в сільській місцевості; ускладнена на державному рівні стандартизація туристичних послуг, поліпшення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Отже, перед сільським туризмом в Україні стоять багато проблем, які потребують розв'язання шляхом вдосконалення системи та механізмів її державного регулювання. Зазначимо, що способи та методи впливу, які використовуються сьогодні для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам і тенденціям. Для активізації туристичної діяльності в сільській місцевості необхідно забезпечити якісне інституційне середовище, яке сприятиме легалізації сільського туризму. Започатковані ініціативи власників сільських садиб та окремих активістів мають бути якомога швидше підтримані на мікро- та макрорівнях. В першу чергу, необхідно вирішити питання податкового регулювання та державної фінансової підтримки (через консультаційні та інформаційні послуги, пільгове кредитування об'єднань власників сертифікованих сільських садиб), що має стати перспективною подальших наукових досліджень у даній сфері. Розвиток туристичної діяльності в сільській місцевості сприятиме активізації громади та більш ефективному використанню локальних ресурсів та їх капіталізації.

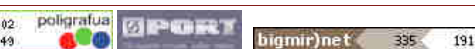
#### Список літератури.

1. Закон України "Про туризм" [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 31. - Режим доступу до джерела : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр> (дата звернення до ресурсу: 22 грудня 2013 року).
2. Алексеева Ю. Влияние государственной политики на развитие туристической отрасли Украины // Актуальные проблемы внутренней политики: 36. науч. пр. - К.: Вид-в НАДУ, 2004. - Вып. 1. - С. 47-62.
3. Галасюк С.С. Необходимость усовершенствования государственного регулирования сферы туризма Украины // Туристическая освіта в Україні: проблеми і перспективи: 36. наук. праць. - Київ: Тонар, 2007. - с. 67-73.
4. Кравчук І. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження // Вісник Львівського національного університету. Серія «Міжнародні відносини». - 2008. - Вып. 24. - С.134-141.
5. Мельник А.Ф., Оболєнський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління / навчальний посібник. - К.: «Знання», 2004. - 342с.
6. Нормативно - правові акти України з питань туризму: Збірник законодавчих та нормативних актів (станом на 1 червня 2004 року) / Упоряд. М.І.Камлик. - К: Атака, 2004. - 464с.
7. Офіційний сайт European Federation of Farm and Village Tourism [Електронний ресурс]: Офіційна інформація - Режим доступу:- <http://www.eurogites.org/> (дата звернення до ресурсу: 27 грудня 2013 року).
8. Офіційний сайт Спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні. Історія. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.greentour.com.ua/ukrainian/> (дата звернення до ресурсу: 20 грудня 2013 року).
9. Ткаченко Т. Тенденції розвитку світового туризму // Вісник КНТЕУ. - 2004. - №6. - С.80-85.
10. Шаптала О. Організація державного управління сферою рекреаційного обслуговування в Україні // 36. наук. праць Нац. академії держ. управління при Президенті України. - 2007. - №2. - С.357.

#### References.

1. The Verkhovna rada of Ukraine (1995), The Law of Ukraine "On Tourism", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр>. (Accessed 22 December 2013).
2. Aliksieieva, Yu. (2004), " Impact of public policy on the development of tourism industry in Ukraine", *Aktual'ni problemy vnutrishn'oi polityky*, vol. 1, pp. 47-62.
3. Halasiuk, S.S. (2007), "The need to improve state regulation of tourism in Ukraine", *Turystychna osvita v Ukraini: problemy i perspektivy*, vol.1, pp. 67-73.
4. Kravchuk, I. (2008), "State regulation of tourism development: international experience and prospects of implementation", *Visnyk Lviv's'koho natsional'noh universytetu*, vol. 24, pp. 134-141.
5. Mel'nyk, A.F. Obolens'kyj, O.Yu. Vasina, A.Yu. and Hordijenko, L.Yu. (2004), *Derzhavne upravlinnia* [State administration], Znannia, Kyiv, Ukraine.
6. Kamlyk, M.I. (ed.) (2004), *Normatyvno - pravovi akty Ukrainy z pytan' turizmu: Zbirnyk zakonodavchykh ta normatyvnykh aktiv* (stanom na 1 chervnia 2004 roku [Regulative Acts of Ukraine on Tourism: Compilation of laws and regulations (on June 1, 2004)], Ataka, Kyiv, Ukraine.
7. The official web-site of European Federation of Farm and Village Tourism, available at: <http://www.eurogites.org>.
8. The official web-site of the Union for Promotion of Rural Green Tourism Development in Ukraine, available at: <http://www.greentour.com.ua/ukrainian>.
9. Tkachenko, T. (2004), "Trends of global tourism", *Visnyk KNTEU*, vol. 6, pp. 80-85.
10. Shaptala, O. (2007), "Organization of state management of recreational services in Ukraine", *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noi akademii derzhavnoh upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, vol. 2, p. 357.

Стаття надійшла до редакції 02.02.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"