

Л. П. Івашина

здобувач кафедри державного управління та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ

У статті проаналізовано проблеми взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування у розвитку сільського зеленого туризму. Автором представлений розподіл повноважень між ними та визначені шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: сільський зелений туризм, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, взаємодія, повноваження.

Постановка проблеми. В умовах децентралізації та формування обласних територіальних громад розвиток сільського зеленого туризму як необхідний вид діяльності для відпочиваючих і селян, сільських громад, регіонів і держави загалом забезпечує відносини із сільською спільнотою, використовує цінності села з максимальним збереженням природного середовища, соціально-економічного розвитку села, вирішує всі питання державної політики та місцевого значення.

Органи публічної влади поділяються на органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Тому велика увага звертається на їх взаємодію, ефективний розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у розвитку сільського зеленого туризму. Саме тому проблема взаємодії органів публічної влади у розвитку сільського зеленого туризму є досить актуальною і пов'язана з трансформаційними реформами, що сьогодні відбуваються в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що проблеми взаємодії органів публічної влади у розвитку сільського зеленого туризму аналізуються в працях цілого ряду відомих українських вчених: Ю.В. Алексєєвої, В.І. Биркович, Т.В. Божидарнік, Л.І. Давиденко, Д.Г. Дармостук, Л.М. Донченко, Є.Г. Козловський, Н.Й. Коніщева, С.С. Кравцов, М.І. Пірен, В.С. Пеньковський та інші.

Проте невирішеною залишається проблема єдності підходів щодо вирішення проблеми законодавчого та функціонального забезпечення взаємодії органів публічної влади у розвитку сільського зеленого туризму.

Метою статті є аналіз основних проблем взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування у розвитку сільського зеленого туризму для стійкого розвитку сільських населених пунктів і визначення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Характер взаємодії органів публічної влади у розвитку сільського зеленого туризму в Україні визначається Конституцією України та чинними нормативно-правовими документами, а саме Законом України «Про туризм» [1], проектом Закону «Про сільський зелений туризм» [2], Концепцією Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року [3] тощо.

Напрями освоєння, розвитку та регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості України визначаються органами публічної влади відповідно до програм розвитку сільського туризму. Державне регулювання сільського зеленого туризму – це цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо створення туристичної інфраструктури, охорони заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів в розвитку сільського туризму. На думку науковця Ю.В. Алексєєвої, державне регулювання туристичної діяльності – це «сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі та 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» [4].

Отже, державна політика в галузі сільсько-го зеленого туризму визначається через гілки законодавчої та виконавчої влади. Особлива увага приділяється регулюванню туристичної діяльності в сільській місцевості в кожній з гілок влади. Публічне регулювання розвитку сільського туризму реалізується шляхом економічного, правового та адміністративного впливу через законодавчі та нормативні акти, які підтверджують законність його функціонування в Україні; це:

– Закон України «Про туризм» від 18.11.2003 р. № 1282-IV (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 222-19 від 02.03.2015 р.) [1];

– право особистих селянських господарств займатися сільським зеленим туризмом, що визначено в статті 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» № 742 від 15.05.2003 р. [5].

Сьогодні існують різні організаційні системи управління сільським зеленим туризмом – від міністерств до сільських, селищних рад, адміністрацій, прямо підлеглих уряду. Як зазначає український вчений Божидарнік Т.В., «деякі країни світу здійснюють керування туристичною діяльністю тільки на рівні регіональних органів державної влади, інші – не мають державних важелів регулювання сферою туризму взагалі [7].

Органи публічної влади в системі регулювання сільського туризму в Україні представлені органами законодавчої та виконавчої влади як на державному, так і на місцевому рівні. Закон України «Про туризм» визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей. Згідно із цим Законом держава проголошує туризм як «один з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури» [8].

Згідно з Концепцією Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року процес державного регулювання сфери сільського зеленого туризму потребує здійснення комплексу організаційних, економічних, фінансових, управлінських та інших заходів як складових ефективною реалізації державної політики [3]. Державне регулювання розвитку сільського зеленого туризму здійсню-

ється Верховною Радою України, Кабінетом міністрів України, центральним органом виконавчої влади з питань туризму, та міністерствами, які опосередковано впливають на його розвиток, а це: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство інформаційної політики України.

Центральним органом державної виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, що відповідно до Конституції України та законів України забезпечує діяльність всіх міністерств, реалізовує державну політику в галузі сільського зеленого туризму, має повноваження затверджувати програми розвитку туризму в Україні, фінансувати їх виконання відповідно до бюджетного законодавства, приймати нормативно-правові акти, що регулюють відносини в туристичній діяльності, вживати заходів щодо забезпечення безпеки туристів, захисту їхніх прав, інтересів і власності тощо.

Міністерство аграрної політики та продовольства України забезпечує реалізацію державної аграрної політики у галузі сільського господарства, безпечності харчових продуктів, у сфері захисту рослин, земельних відносин, лісового господарства, контролю в агропромисловому комплексі, створює сприятливі умови для вдосконалення й розвитку сільського туризму, підтримки пріоритетних напрямів туристичної діяльності у сполученні з сільськогосподарською діяльністю.

Міністерство екології та природних ресурсів України забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та радіаційної безпеки.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України забезпечує визнання розвитку сільського зеленого туризму важливими ланками економіки, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туризму, встановлення системи статистичного обліку і звітності у розвитку сільського туризму, регулює державну по-

літику з питань розвитку підприємництва у розвитку сільського зеленого туризму.

Міністерство закордонних справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики зовнішніх відносин у розвитку сільського зеленого туризму. Головними завданнями є участь у розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку сільського зеленого туризму, у забезпеченні національних інтересів і безпеки України, створення сприятливих умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності при розвитку в'їзного сільського зеленого туризму.

На думку науковця Н.В. Коніщевої, «до основних напрямів державної туристичної політики в Україні належать: захист прав подорожуючих; захист інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту; всіляка підтримка внутрішнього та в'їзного туризму» [9].

Діяльність Міністерства культури України спрямована на формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини, культурних цінностей тощо.

Міністерство освіти і науки України – головний орган у системі виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної та інтелектуальної власності.

Міністерство охорони здоров'я України забезпечує реалізацію у сфері охорони здоров'я.

Міністерство соціальної політики України є головним органом у системі виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, трудових відносин, соціального захисту, обслуговування населення, з питань оздоровлення та відпочинку дітей.

Міністерство фінансів України – головний орган у системі виконавчої влади з фінансових питань, формування державної політики у сфері надходжень до бюджету та забезпечення виконання його видатків.

Міністерство інформаційної політики України забезпечує надання рекламної інформації щодо розвитку сільського зеленого туризму.

На сьогодні основним профільним органом, що регулює сферу туризму в Україні, є Міністерство інфраструктури України як головний орган виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у туристичній сфері, діяльності курортів, дорожнього госпо-

дарства, забезпечення захисту і безпеки туристів, надання всебічної допомоги регіонам у створенні інфраструктур із розвитку сільського зеленого туризму як важливої ланки туристичної галузі України.

У сучасних умовах децентралізації та формування обласних територіальних громад вищезазначені відомства спонукають населення більше уваги приділяти благоустрою сільських поселень, реформуванню транспортної інфраструктури, відновленню роботи місцевих закладів культури, забезпеченню екологічної чистоти довкілля і вирішенню нагальних соціально – економічних проблем села завдяки додатковим надходженням до бюджетів місцевих органів влади.

Отже, розвиток сільського зеленого туризму є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави, що визначається державним регулюванням, формуванням і здійсненням реалізації державної політики, спрямованої на його розвиток. Можна стверджувати, що державне регулювання розвитку сільського зеленого туризму здійснюється з метою забезпечення прав громадян на відпочинок, відновлення та зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб тощо.

Регулювання розвитку сільського зеленого туризму на місцевому рівні здійснюється місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а саме: системами рад: обласних, районних, селищних, сільських, також іншими органами в межах її повноважень. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад [8]. Це різні за своєю юридичною природою і насамперед за функціями та повноваженнями системи місцевої влади. На практиці реалізація функцій і повноважень обох органів місцевої влади породжує спірні питання щодо встановлення меж їх функцій і повноважень, способів. Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень вирішують питання з розвитку сільського зеленого туризму, а саме сприяють розвитку сільського зеленого туризму в регіоні, заохочують селян до роботи в цій сфері туризму, вживають заходи з розвитку соціальної інфраструктури й благоустрою сіл з метою підвищення їхньої туристичної привабливості, контролюють розробку програм розвитку сіль-

ського туризму в регіоні, вирішують інші питання розвитку сільського та сільського зеленого туризму в регіоні відповідно до законодавства України.

Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень вирішують питання з розвитку сільського зеленого туризму таким чином:

- під час розроблення проектів місцевих програм передбачають програми розвитку сільського туризму;

- створюють на місцях сприятливі умови для заохочення місцевого населення до роботи в розвитку сільського зеленого туризму;

- вживають заходи з розвитку соціальної інфраструктури й благоустрою сіл з метою підвищення їхньої туристичної привабливості, надають послуги у сфері сільського зеленого туризму;

- співпрацюють з органами державної влади у вирішенні питань розвитку сільського зеленого туризму;

- вирішують на місцях питання розвитку сільського зеленого туризму відповідно до законодавства України.

Програми розвитку сільського туризму є невід'ємними складовими частинами державних цільових, регіональних, місцевих та інших програм розвитку туризму. Місцеві програми розвитку туризму затверджують сільські, селищні, міські ради, до повноважень яких належать: визначення коштів місцевих бюджетів, вживання заходів для стимулювання об'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з надання туристичних послуг, заохочення селян до надання туристичних послуг в розвитку сільського зеленого туризму, патріотичного, екологічного виховання населення, створення нових робочих міст та збільшення надходжень від туристичної діяльності до відповідних бюджетів; розвиток соціальної інфраструктури і благоустрою сіл; забезпечення конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян; забезпечення безпеки громадян під час здійснення ними туристичних подорожей із сільського туризму тощо.

Прикладом є програми, розроблені в регіонах, які задовольняють туристичні потреби сільського населення та гостей села, забезпечують комплексний розвиток регіону за умови збереження історико-культурної спадщини. Відповідальними за виконання програми заходів, забезпечення їх реалізації є відділи обласної державної адміністрації, районні державні ад-

міністрації, районна рада, селищна та сільська ради, адже саме туристична галузь є важливим чинником стабільного збільшення надходжень до бюджету, істотного позитивного впливу на стан справ у багатьох галузях економіки: транспорті, торгівлі, зв'язку, будівництва, сільського господарства, тощо.

Однією з 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 тісної співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських ініціатив. Сьогодні розвиток сільського туризму має нерозвинену соціальну інфраструктуру, недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною діяльністю в сільській місцевості; також проблемами є ускладнена на державному рівні стандартизація туристичних послуг, поліпшення їхньої якості, впровадження ефективних механізмів взаємодії органів публічної влади та державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Реалізація зазначених шляхів дасть змогу підвищити ефективність державного регулювання сфери сільського зеленого туризму і, як зазначав український науковець Л.М. Донченко, «забезпечити дійову координацію заходів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій» [10]. Це сприятиме збільшенню відвідувачів на регіональному ринку туристичних послуг, організації нових робочих місць, збільшенню надходжень до державного та місцевих бюджетів, підвищенню рівня та якості життя сільського населення. Місцева влада зобов'язана орієнтуватися в тому, яку користь приносить і які витрати спричинює розвиток сільського туризму. Органи місцевого самоврядування повинні робити свій внесок у підтримку й розвиток сільського зеленого туризму завдяки допомозі в організації виставок, регіональних ярмарків, конкурсів, а також сприяти таким ініціативам, як будівництво або реконструкція спортивних майданчиків, реклама тощо. Сільська рада має у власності майно, яким може розпоряджатися для створення фінансових інститутів, реалізувати власну інвестиційну політику, а також активізувати дохідну господарську діяльність, яка сприяє розвитку сільського туризму, створенню

нових робочих місць, збільшенню пропозиції товарів і послуг сільського населеного пункту.

Висновки з дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Розвиток сільського туризму в Україні має багато проблем, які потребують розв'язання шляхом взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що є досить актуальним в умовах децентралізації та формування громад. Для активізації туристичної діяльності в сільському населеному пункті необхідно забезпечити якісне середовище, яке сприятиме розвитку сільського туризму, започаткувати ініціативи власників сільських садиб і сільського населення, що мають бути підтримані на державному та місцевому рівнях. У першу чергу необхідно вирішити питання державної фінансової, законодавчої підтримки, що надалі впливатиме на розвиток сільського туризму через ефективне використання природних ресурсів, на які багата сільська місцевість.

Впровадження вищезазначених заходів допоможе створити конкуренцію на ринку послуг сільського зеленого туризму, сприятиме зростанню доходів сільських жителів та виведе з «тіні» селянські господарства, які займаються розвитком сільського туризму.

Для України стратегічно важливо швидко подолати відставання у сфері сільського зеленого туризму і реалізувати наявний багатий туристичний потенціал шляхом проведення виваженої політики державного регулювання, зокрема й на регіональному рівні. Окрім того, сприяння розвитку сільського туризму має стати невід'ємною складовою частиною державної регіональної політики, одним із шляхів вирішення питання зайнятості населення та соціально-економічного розвитку на селі.

Отже, ця проблема є актуальною та потребує подальшого дослідження, оскільки ефективність розвитку сільського зеленого туризму залежить від діяльності та взаємодії органів публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Про туризм : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1282-IV // ВВР України. – 2003. – № 41. – Ст. 241.
2. Проект Закону «Про сільський зелений туризм» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tourlib.net/zakon/pro_siltur.htm.
3. Концепція Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/638-2013-p>.
4. Алексєєва Ю.В. Державне регулювання соціального туризму в Україні / Ю.В. Алексєєва // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2009. – Вип. 1. – С. 182-191.
5. Закон України «Про особисте селянське господарство» № 742 від 15.05.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/742-15>.
6. Проект закону України «Про сільський аграрний туризм» від 29.04.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://volynradagrants.at.ua/load/zakonodavstvo/zakon_ukrajini_pro_silskij_agrarnij_turizm/1-1-0-2.
7. Галасюк С.С. Необхідність удосконалення державного регулювання сфери туризму України / С.С. Галасюк // Туристична освіта в Україні: проблеми і перспективи : зб. наук. праць. – К. : Тонар, 2007.
8. Конституція України. – К., 1996.
9. Коніщева Н.Й. Механізми державного регулювання сфери туризму: сутність і шляхи удосконалення / Н.Й. Коніщева, А.М. Близнюк // Вісник ДІТБ. – 2007. – № 11. – С. 76-84.
10. Донченко Л.М. Проблеми та перспективи державної підтримки розвитку туризму / Л.М. Донченко, Н.П. Гостева // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2010. – № 1. – С. 37-42.
11. Малік Л.М. Державне регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості / Л.М. Малік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2734>.

Ивашина Л. П. Взаимодействие публичных органов власти в развитии сельского зеленого туризма

В статье проанализированы проблемы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма. Автор представлено распределение полномочий между ними и определены пути их совершенствования.

Ключевые слова: *сельский зеленый туризм, органы государственной власти, органы местного самоуправления, взаимодействие, полномочия.*

Ivashyna L. P. Interaction of public authorities in rural green tourism development

The article analyzes the problems of interaction of state authorities with local governments in the sphere of green tourism development. The author represents the division of responsibilities between them and the ways of their improvement.

Key words: *rural green tourism, public authorities, local governments, cooperation, authority.*