

КАФАРСЬКИЙ О. В.,

магістр права, аспірант,
співробітник Науково-дослідного центру
українського конституціоналізму
(Науково-навчальний інститут права
Національного університету водного
господарства та природокористування)
старший державний виконавець
Івано-Франківського міського відділу
державної виконавчої служби
(Південно-Західне міжрегіональне
управління Міністерства юстиції)

УДК 32:34:342

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-1.10>

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ТА НОРМАТИВНОЇ СФЕРИ СІЛЬСЬКОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Механізм реалізації політики у сфері туризму та сільського туризму держави включає складання цільових програм з розвитку туризму та сільського туризму на рівні держави й регіонів; розроблення конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети; державне регулювання розвитку туристичної галузі. Виникає питання про те, які форми організації та самоорганізації сільського туризму будуть найбільш ефективними в умовах децентралізації та значного зростання впливу об'єднаної територіальної громади на соціальне життя сільського населення.

Законодавче регулювання сільського туризму, незважаючи на його міжгалузевий характер, найтісніше пов'язане з аграрним та земельним правом, оскільки діяльність у сфері сільського туризму пов'язана із сільськогосподарським виробництвом, майновою основою якого є земля.

Земельні та трудові відносини членів фермерського господарства й особистого селянського господарства як організаційно-правових форм сільського туризму перш за все регулюються спеціальним законодавством про фермерське господарство, особисте селянське господарство. Загальне трудове законодавство використовується лише для забезпечення гарантій щодо зайнятості, охорони праці, праці жінок, молоді, інвалідів тощо.

Треба сказати, що основними недоліками державної політики України у сфері сільського туризму є відсутність ефективного сприяння вкладанню коштів у розбудову туристичної інфраструктури в сільській місцевості; недостатній рівень розвитку внутрішнього туризму; відсутність сталих міжнародних зв'язків, що може змінитися із запровадженням безвізового режиму для громадян України.

Перспективи подальшого розвитку правового регулювання у сфері сільського туризму пов'язані з проектом Закону України «Про сільський зелений туризм» та проектом Закону України «Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність», які мають на меті введення нової організаційно-правової форми господарювання в аграрному секторі. Саме ці законопроекти можуть стати основою розвитку сільського туризму й забезпечити правове регулювання цієї сфери відпочинку та рекреації.

Ключові слова: сільський туризм, правові основи сільського туризму, суб'єкти сільського туризму, законодавче забезпечення сільського туризму, міжнародне співробітництво.



Kafarskiy O. V. Features of the development of legislation and regulatory sphere of rural tourism in Ukraine

The mechanism of the policy implementation in the sphere of tourism and rural tourism of the state includes: a) drawing up targeted programs for the development of tourism and rural tourism at the level of the state and regions; b) development of specific measures in order to achieve the set strategic goal; c) state regulation of tourism industry development. The question arises: what forms of organization and self-organization of rural tourism will be most effective in the context of decentralization and the significant impact of the integrated united territorial community on the social life of the rural population.

Legislative regulation of rural tourism, despite its cross-sectoral nature, which is most closely related to agrarian and land law, because its active in the sphere of rural tourism, is connected with agricultural production, the mainstay of which is land.

Land and labor relations of the members of the farm and the private peasant farm, as organizational and legal forms of rural tourism, are primarily governed by special legislation - on the farm, on the private peasant farm. General labor law is used only to provide guarantees for employment, occupational safety, women's labor, youth, disabled persons, etc.

It should be noted that the main disadvantages of the state policy of Ukraine in the field of rural tourism are: a) the lack of effective promotion of investment in the development of tourist infrastructure in rural areas; b) insufficient level of development of domestic tourism; c) lack of stable international relations, which may change with the introduction of visa-free regime for Ukrainian citizens.

Perspectives of the future development of the right regulation in the sphere of rural tourism are connected with the Draft Law of Ukraine "On Rural Green Tourism", the Draft Law of Ukraine "About Agrarian Tourism and Agritourism Activities", which aims to introduce a new organizational and legal form of management in the agrarian sector. These bills can become the basis for rural tourism development and provide legal regulation of this sphere of recreation and recreation.

Key words: *rural tourism, legal bases of rural tourism, subjects of rural tourism, legislative support for rural tourism, international cooperation.*

Вступ. Конституційно-правові засади організації здійснення сільського туризму в умовах децентралізації (утворення об'єднаних територіальних громад) не знайшли свого відображення ні в законодавчій, ні в безпосередній практичній діяльності функціонуючих об'єднаних громад.

Дослідженням відносин у сфері туризму, зокрема сільського, займаються М. Гнатюк, З. Горбилева, Г. Ємець, І. Зорін, В. Квартальнов, В. Кифяк, Ю. Кушнір, М. Лендел, О. Любіцева, М. Мальська, О. Молнар, Т. Пінчук, В. Федорчак. Попри значний масив публікацій, наукові розробки розкривають лише окремі аспекти сільського туризму.

В законодавстві чітко не визначено поняття «сільський туризм» та інші види туризму, які взаємопов'язані із сільськими громадами. Особливою проблемою є приватизація землі, яка, зрештою, зможе порушити наявну систему сільського туризму та його організацію в межах території сіл, що увійшли в об'єднану територіальну громаду.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз проєктів законів про сільський туризм та вироблення підходів до їх об'єднання в єдиний законопроект.

Результати дослідження. Комплексне дослідження українського та європейського законодавства, наукової літератури й практики правового регулювання організації та здійснення сільського туризму дає підстави зробити такі висновки.

Правове регулювання туризму в Україні розпочалось на початку ХХ століття та пройшло у своєму розвитку п'ять основних етапів:



- 1) з 1917 р. по 1929 р. в рамках бувшої Російської спілки туристів;
- 2) з 1930 р. по 1936 р. в рамках Всесоюзного добровільного товариства пролетарського туризму і екскурсій;
- 3) з 1936 р. по 1969 р. в рамках ВЦРПС;
- 4) з 1969 р. по 1991 р. в рамках Центральної Ради з туризму та екскурсій;
- 5) з 1991 р. до наших днів, який сформувався й розвивається на засадах конституційного будівництва в незалежній Україні.

Загальним поняттям у цій сфері є поняття «туризм», яке визначене у ст. 1 Закону України «Про туризм» як тимчасовий виїзд особи з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці перебування [1]. Сільський туризм є родовим поняттям, під яким пропонується розуміти туристичну діяльність у сільській місцевості, що здійснюється в межах сільських садиб, у яких створені належні умови як для тривалого, так і для короткочасного відпочинку, існують екологічно чистий ландшафт, відповідні санітарно-гігієнічні норми проживання та рекреації. Видовими поняттями щодо родового поняття «сільський туризм» є поняття «сільський аграрний туризм», «сільський екологічний (природничий) туризм» та «сільський зелений туризм».

Сільський аграрний туризм – це вид сільського туризму, що проводиться у сільській місцевості й передбачає використання майна фізичних осіб – сільськогосподарських товаровиробників, особистих селянських господарств, фермерських господарств та інших суб'єктів аграрних правовідносин задля рекреації тимчасового розміщення (проживання) туристів та їх добровільної участі у традиційних формах сільського господарювання.

Сільський екологічний туризм – це проміжний вид одночасно сільського та екологічного туризму, який передбачає використання сільських осель (агроосель) як матеріальної бази для проведення вільного часу у формі невинного руху, відкриття дикої природи, маршрутного ознайомлення з природними та історичними атракціями території, похідного пізнання традицій і місцевої культури.

Сільський зелений туризм – це проміжний вид одночасно сільського та екологічного туризму, який передбачає проведення вільного часу у формі стаціонарного відпочинку з можливістю недалеких радіальних виїздів чи походів в гори або інші мальовничі місця цього краю. На відміну від сільського екологічного туризму, сільський зелений туризм відзначається більш осілим способом відпочинку туристів.

Правова основа сільського туризму ґрунтується на нормах конституційного (державного) права, які закріплюють та гарантують основні права й свободи громадян у різних сферах суспільного життя, включаючи право на підприємництво, відпочинок, які мають велике значення також для розвитку сільського туризму; нормах цивільного права, які регулюють захист прав споживачів туристичних послуг; нормах господарського права, які регламентують правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності у сфері туризму; нормах аграрного права, які регламентують правовий статус суб'єктів аграрних відносин у сфері сільського туризму; нормах екологічного права; нормах земельного права, якими регулюються питання використання селянськими садибами для ведення їх господарської діяльності земельних ділянок; нормах адміністративного права, які регулюють відповідальність туристичних фірм перед Україною; нормах фінансового права, які встановлюють порядок оподаткування туристичних фірм; нормах кримінального права, які встановлюють відповідальність за порушення порядку зайняття господарською діяльністю, обман замовників туристичних послуг; нормах міжнародного приватного права, які регулюють діяльність національних туроператорів на міжнародному ринку та іноземних юридичних і фізичних осіб, які здійснюють свою діяльність на українському ринку тощо.

Правові норми законодавчого регулювання сільського туризму, незважаючи на його міжгалузевий характер, найтісніше пов'язані з аграрним та земельним правом, оскільки, по-перше, суб'єктами сільського туризму є суб'єкти аграрного права; по-друге, сама діяльність у сфері сільського туризму нерозривно пов'язана із сільськогосподарською діяльністю (особливо щодо сільського аграрного туризму); по-третє, просторовою та майновою основою здійснення сільського туризму є земля.



Право власності у сільському туризмі – це врегульовані нормами конституційного, цивільного, господарського, екологічного, земельного, аграрного, природо-ресурсного та туристичного законодавства України реальні можливості суб'єктів володіти, користуватись та розпоряджатись наявним у них майном задля ведення сільського туризму. При цьому майнова основа діяльності суб'єктів сільського туризму та правовий режим її використання залежать від організаційно-правової форми господарювання, на базі якої забезпечується ведення сільського туризму (особисте селянське господарство, фермерське господарство тощо).

У сфері туризму загалом та сільського туризму зокрема можна виділити три основні види договорів (договір на туристичне обслуговування, договір на екскурсійне обслуговування, договір на готельне обслуговування) та договір страхування, який має додатковий, похідний від них характер.

Основними організаційно-правовими формами здійснення діяльності у сфері сільського туризму є особисте селянське господарство та фермерське господарство.

Щодо господарських відносин у сільському туризмі слід законодавчо закріпити норми, на підставі яких можна визнавати діяльність суб'єктів сільського туризму підприємницькою чи непідприємницькою.

Земельні та трудові відносини членів фермерського господарства й особистого селянського господарства як організаційно-правових форм сільського туризму перш за все регулюються спеціальним законодавством, а саме законодавством про фермерське господарство, особисте селянське господарство. Загальне трудове законодавство використовується лише для забезпечення гарантій щодо зайнятості, охорони праці, праці жінок, молоді, інвалідів тощо.

Суб'єкти сільського туризму за результатами своєї діяльності несуть цивільно-правову (як договірну, так і деліктну), адміністративно-правову та кримінально-правову відповідальність.

Можна виокремити три моделі участі держави в регулюванні туристичної діяльності. Перша модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях на засадах та принципах ринкової самоорганізації; друга модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу, а саме міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні; третя модель (європейська) закріплює, що питання розвитку туристичної діяльності в різних сферах вирішуються в багатогалузевому міністерстві на рівні відповідного галузевого підрозділу. Україна поступово переходить на європейську модель державного регулювання туризму, зокрема сільського, який завдяки підприємницькій ініціативі сільського населення впевнено займає свою нішу у сфері туристичної діяльності.

Механізм реалізації політики у сфері туризму та сільського туризму держави включає складання цільових програм з розвитку туризму та сільського туризму на рівні держави й регіонів; розроблення конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети; державне регулювання розвитку туристичної галузі.

Нині основними недоліками державного регулювання та державної політики України у сфері сільського туризму є відсутність ефективного сприяння вкладанню коштів у розбудову туристичної інфраструктури в сільській місцевості; недостатній рівень розвитку внутрішнього туризму; відсутність сталих міжнародних зв'язків, що може змінитися із запровадженням безвізового режиму для громадян України.

Висновки. Задля подальшого вдосконалення державного регулювання сільського туризму доцільно запозичити позитивний досвід Франції, Іспанії, Угорщини, Польщі та Болгарії. Крім цього, слід розробити стратегію розвитку сільського туризму в Україні, ключовими елементами якої повинні стати комплексна цільова державна підтримка сільських домогосподарств та господарів, що працюють у сфері сільського туризму або хотіли б розпочати роботу у цій сфері, зокрема навчання, кредитування, створення нових робочих місць, реклама; ефективність захисту інтересів сільських господарів з боку держави; гармонійність розвитку місцевої громади в умовах їх об'єднання в добровільні територіальні громади; розвиток інфраструктури.



На підставі Стратегії розвитку туристичної галузі слід визначити ключові організаційні питання державного управління галуззю, зокрема структуру, повноваження та компетенцію системи виконавчої влади з питань туризму.

Кабінету Міністрів та галузевим міністерствам варто опрацювати концепцію створення виправданих умов для національних та закордонних туристичних компаній і підприємств, що надають туристичні послуги в Україні.

Слід розробити концепцію нагляду, аудиту діяльності та регулювання діяльності закордонних туристичних компаній та приватних осіб у туристичній галузі України; провести аудит і виконати міжнародні порівняння законодавчої та нормативної бази у сфері туризму України для оцінювання її впливу на рівень конкурентоспроможності України на світовому та європейському туристичному ринках.

Необхідно створити механізми моніторингу рекламних кампаній та заходів в інших країнах Європи та світу для своєчасного виявлення та протидії антирекламним заходам щодо України.

Треба вдосконалити й розширити наявну в Україні систему статистичного обліку у галузі туризму відповідно до міжнародної практики та стандартів.

На державному рівні слід започаткувати такі інвестиційно-інноваційні проекти з ефектом у майбутньому:

- державна програма підвищення іміджу та впізнавання України та українського села як в Україні, так і за її кордонами;
- розвиток туристичної інфраструктури регіонів, реклама, участь у виставках, презентаціях за кордоном тощо;
- розвиток фольклорно-культурних заповідників (наприклад, Великі Сорочинці, Диканька на Полтавщині, Косів на Івано-Франківщині) та парків народних промислів (на базі малих населених пунктів, перш за все тих, що є носіями певного бренду, наприклад Решетилівка на Полтавщині, Космач на Івано-Франківщині);
- стимулювання інвестиційної активності на селі інвестиційних та кредитних інституцій;
- формування довготривалого та перспективного державного замовлення на надання послуг для інвалідів, дітей-сиріт та інших незахищених верств населення;
- поглиблення міжнародного співробітництва у сфері організації та здійснення сільського туризму.

Перспективи подальшого розвитку правового регулювання у сфері сільського туризму пов'язані з низкою законопроектів у цій сфері, зокрема проектом Закону України «Про сільський зелений туризм», проектом Закону України «Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність» [2; 3]. При цьому сільського туризму безпосередньо стосуються лише ці два законопроекти, що спрямовані на регламентацію як сільського туризму, так і його видів, а саме сільського зеленого та сільського аграрного туризму. Проект Закону України «Про сімейні домогосподарства» передбачав введення нових організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі, який також міг стати основою розвитку сільського туризму, але він був відхилений у 2005 р.

Слід узгодити законодавство України у сфері туризму із законодавчими процесами та напрацьованими документами Всесвітньої туристичної організації (закони ВТО «Про молодіжний туризм», «Про соціальний туризм» «Про туристичну ренту» тощо).

Список використаних джерел:

1. Про туризм : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр> (дата звернення: 21.01.2020).
2. Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність : Проект Закону України. URL: <http://ruraltourism.com.ua/?a=viewmaterial&id=9> (дата звернення: 21.02.2020).
3. Про сільський зелений туризм : Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4299&skl=5 (дата звернення 17.01.2020).

