

УДК. 911.3

Зінько Ю.В., Горішевський П.А., Васильєв В.П., Благодир С.Ф., Іваник М.Б.

**ВИКОРИСТАННЯ ІТАЛІЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ДОСВІДУ ДЛЯ
РОЗРОБКИ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У СФЕРІ СІЛЬСЬКОГО ТУРИЗМУ
УКРАЇНИ**

У статті представлено концепцію вітчизняного законопроекту «Про сільський туризм і агротуризм». Вона враховує вітчизняний і міжнародний досвід нормативно-правового забезпечення сільського туризму та агротуризму. Детально проаналізовано італійський досвід законодавчого забезпечення агротуризму та використано його для розробки нормативно-правових аспектів діяльності сільського туризму у формі підсобного господарства (агротуристичних господарств).

В статті представлено концепцію отечественного законопроекта «О сельском туризме и агротуризме». Она учитывает отечественный и международный опыт нормативно-правового обеспечения сельского туризма и агротуризма. Детальнее проанализирован итальянский опыт законодательного обеспечения агротуризма. Его использовали для разработки нормативно-правовых аспектов деятельности сельского туризма как подсобного хозяйства (агротуристических хозяйств).

The paper present the concept of the draft “On rural tourism and agrotourism. The international and national experience of legal provisions of rural tourism and agrotourism is taken into account. Italian experience of legal provisions of agrotourism is analysed voith the aim of developing legal aspects of agrotourism in Ukraine.

Актуальність дослідження. Сільський зелений туризм в останнє десятиріччя демонструє динамічний розвиток на ринку туристичних послуг України. Свідченням цього є стрімке зростання кількості агроосель у низці регіонів України (Карпатський і Кримський регіони, Поділля та Волинь) і підвищення попиту на послуги сільського туризму у жителів індустріальних центрів України. Незважаючи на помітні успіхи національного сільського туризму проблемними залишаються питання забезпечення його організаційного становлення, створення нормативно-

правової бази його функціонування, а також забезпечення інформаційно-маркетингової підтримки. Зокрема, суб'єкти сільського туризму підтримують створення спеціального закону про сільський туризм в Україні, який регулюватиме основні аспекти його діяльності. Для законодавчого функціонування сільського туризму в Україні необхідним є широке використання міжнародного досвіду щодо нормативно-правового забезпечення організаційно-господарських аспектів його діяльності. В цьому відношенні для вітчизняного сільського туризму є доречним використання підходів до законодавчої бази сільського туризму, який застосовують європейські країни з багаторічними традиціями у сфері послуг сільського туризму (Франція, Італія, Австрія, Польща).

Постановка завдання. Досвід розробки нормативно-правових документів для сільського туризму має тривалу історію. Зусилля Співпраці сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні, базових міністерств (аграрної політики, культури та туризму), депутатського корпусу Верховної Ради в останні роки були зосереджені на розробці спеціального законопроекту про сільський туризм. Серед основних законопроектів у цій сфері необхідно згадати наступні: зареєстровані у Верховній Раді – Проект закону «Про сільський та сільський зелений туризм» (2004, 2006), Проект закону «Про сільський зелений туризм» (2007), а також розроблений Міністерством аграрної політики «Про аграрний туризм» (2010) [1, 2, 3, 7]. Оцінка цих законопроектів експертами вітчизняних і закордонних інституцій свідчила про не розробленість у представлених законопроектах понятійно-термінологічної бази сільського туризму, критеріїв для визначення форм господарювання у сфері сільської гостинності, ролі базових міністерств (культури та туризму і агрополітики) у організаційному забезпеченні функціонування сільського туризму в Україні. У зв'язку з тривалістю підготовки законопроекту у сфері сільського туризму виникають дискусії щодо необхідності заміни спеціального законопроекту низкою інших нормативно-правових документів (указ Президента, розпорядження Кабінету Міністрів) або включення законодавчої проблематики сільського туризму в багатопроблемні законодавчі документи.

Разом з тим, досвід низки європейських країн свідчить про успішну розробку та впровадження спеціальних законопроектів, що забезпечують функціонування різних форм сільського туризму. Один з найбільш вдалих законів у цій сфері «Закон про національний агротуризм» (1985, оновлений 2006) впроваджений у практику італійського законодавства [9, 10].

Виклад основного матеріалу. Нова версія італійського закону про галузь агротуризму, що був впроваджений у грудні 1985 року, була прийнята 20 лютого 2006 р. [9, 10]. Цей закон включає преамбулу і 16 статей. В преамбулі підкреслюється, що закон про агротуризм націлений на збереження сільського господарства, розвиток його багатofункціональності та сприяння диверсифікації доходів фермерських

господарств. Особлива увага надається також збереженню культурної спадщини та кулінарних традицій. У другій статті подано визначення агротуристичної діяльності – прийом та забезпечення гостинності сільськогосподарськими підприємцями. До основних видів агротуристичної діяльності віднесено – надання приміщень для проживання та надання страв і напоїв, приготовлених переважно з власних продуктів та продукції сільськогосподарських виробників даної території. Підкреслюється, що прибутки, отримані від здійснення агротуристичної діяльності, вважаються прибутками, отриманими від сільськогосподарської діяльності.

Спеціальна стаття стосується критеріїв та обмежень агротуристичної діяльності. Підкреслюється, що агротуризм носить форму підсобного виду діяльності для сільськогосподарських підприємств. Без спеціального оподаткування дозволяється прийом та обслуговування не більше 10 осіб. Значний акцент робиться на обов'язковому переважанні продуктів, що вирощені у власному господарстві чи у даному регіоні при наданні послуг харчування. Одночасно підкреслюється, що рекреаційна та культурна діяльність для туристів здійснюється у вигляді додаткових послуг і не може здійснюватись за окрему винагороду.

У спеціальній статті розглядаються дозвільні та фіскальні нормативи у сільському туризмі. Підкреслюється, що діяльність у сфері агротуризму передбачає отримання сертифікатів на діяльність. Основні фіскальним характером для агротуризму передбачені норми, характерні для сільськогосподарського сектору. Суб'єкти агротуристичної діяльності до встановленого терміну мають представити декларацію про максимальні тарифи, пов'язані з високим і низьким ціновим сезоном на наступний рік.

У заключних статтях закону значна увага приділена ролі державних міністерств та громадських асоціацій у плануванні агротуризму, розробці національних і регіональних програм, забезпеченні агротуристичного моніторингу з публікацією щорічної доповіді про стан національного агротуризму. Щодо державного забезпечення фінансування сектору агротуризму, то акцент робиться на певних фінансових пільгах для міністерства сільського і лісового господарства, в компетенцію яких входить агротуристична діяльність в Італії.

Нормативно-законодавче забезпечення італійського агротуризму свідчить про всесторонню організаційно-господарську урегульованість цієї форми сільського туризму, що базується на діючих сільськогосподарських підприємствах. Для української нормативно-правової практики цей законодавчий досвід важливий у першу чергу для підсобної форми сільського туризму, що базується на особистих селянських та фермерських господарствах (агротуризм). Це зумовлює необхідність у вітчизняному законодавчому полі розрізнити два базових поняття: сільський туризм (в широкому розумінні) як вид відпочинку у сільській місцевості та агротуризм (у вузькому розумінні) як відпочинок на базі діючого

селянського господарства. Саме у впровадженні агротуристичної діяльності, як форми сільського туризму, важливо використати італійський досвід законотворчості щодо створення умов на національному і регіональному рівні успішного функціонування агротуристичних господарств.

Авторами розроблена концепція законопроекту «Про сільський туризм і агротуризм» [4], що є черговою спробою узагальнити нагромаджений вітчизняний досвід у розробці законопроектів про «сільський», «сільський зелений», «аграрний» туризм в Україні з врахуванням міжнародного досвіду законодавчої підтримки сільського туризму та агротуризму (Польща, Італія, Австрія) [5, 6, 8]. Охарактеризований вище італійський досвід був використаний для обґрунтування нормативно-правових вимог до агротуристичної діяльності.

Цей законопроект визначатиме загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі сільського туризму. У ньому передбачено наступні статті: «Визначення термінів», «Умови організації діяльності з надання послуг в сфері сільського туризму і агротуризму», «Вимоги, що ставляться до суб'єктів сільського туризму і агротуризму», «Форми господарської діяльності та громадські об'єднання суб'єктів сільського туризму і агротуризму», «Основні напрями державної політики у сфері сільського туризму і агротуризму», «Органи, що здійснюють регулювання в сфері сільського туризму і агротуризму», «Контроль за діяльністю у сфері сільського туризму, відповідальність за порушення законодавства у сфері сільського туризму і агротуризму».

У цьому законопроекті в якості базових пропонуємо наступні терміни:

Сільський туризм – відпочинковий вид туризму, сконцентрований на сільських територіях і передбачає розвиток у сільській місцевості туристичної інфраструктури для обслуговування туристів;

Сільський зелений туризм – національний бренд сільського туризму, що використовують для промоції послуг і продуктів сільського туризму;

Послуги сільського туризму – послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування, організації рекреаційних занять туристам у сільській місцевості;

Агротуризм – форма сільського туризму, яка безпосередньо пов'язана з сільським (фермерським) господарством, що одночасно надає послуги з проживання та харчування, знайомить із сільськогосподарською діяльністю.

Види діяльності в агротуризмі включають: проживання, харчування з власних продуктів та продуктів сільськогосподарських виробників даної території, ознайомлення з сільськогосподарською діяльністю.

Суб'єктами, що здійснюють та/або забезпечують діяльність у сфері сільського туризму і агротуризму є:

- власники і члени особистих селянських господарств;
- підприємці у галузі сільського туризму;
- фермерські господарства;
- громадські організації, об'єднання, що здійснюють діяльність у галузі розвитку сільського туризму.

Важливими передумовами організації діяльності з надання послуг в сфері сільського туризму і агротуризму є наступні:

- До засобів розміщення у сільському туризмі і агротуризмі відносяться сільські садиби, агрооселі, котеджі, міні-готелі, розміщені у сільській місцевості і загальна кількість місць коливається від 1 до 30 місць.
- Умовою допуску до діяльності у галузі сільського туризму і агротуризму є отримання сертифікату для закладів індивідуального розміщення. Сертифікат надається органами Держстандарту за участю громадських організацій з сільського туризму і агротуризму.
- Розглядати діяльність у сільському туризмі і агротуризмі як вид підсобної діяльності при умові, що кількість місць не перевищує 10. Якщо кількість місць в агрооселі чи агротуристичному підприємстві перевищує 10, діяльність повинна розглядатись як підприємницька з відповідним оподаткуванням.
- Реєстрація суб'єктів сільського туризму і агротуристичної діяльності відбувається у місцевих органах влади (сільради, районні ради). Дозвільні документи передбачають отримання сертифікату технічної відповідності для приміщення з надання послуг сільського туризму та сертифікату про закінчення курсів (при навчальних закладах, репрезентативних асоціаціях сільського туризму, службах з дорадництва).
- Фіскальна політика щодо суб'єктів сільського туризму та агротуризму у вигляді підсобної діяльності передбачає сплату податку з прибутку за результатом діяльності у кінці року. Для суб'єктів сільського туризму і агротуризму, що обрали підприємницьку форму діяльності фіскальна політика базується на єдиному податку, величина якого визначається місцевими органами самоврядування. Для певної групи підприємців туризму на сільській території, що використовують найману робочу силу, може бути застосована загальна схема оподаткування.
- У курортних та рекреаційних зонах сільських територій може додатково встановлюватися спеціальний збір, що визначається органами місцевого самоврядування.

До суб'єктів сільського туризму і агротуризму ставитимуться певні вимоги:

- Приміщення для розміщення туристів у сільській місцевості повинні відповідати технічним, санітарно-гігієнічним і протипожежним вимогам для отримання сертифікату на діяльність у галузі сільського туризму і агротуризму.

- Харчування туристів здійснюється відповідно до санітарно-гігієнічних вимог у пристосованих приміщеннях з використанням місцевих кулінарних традицій. Відмінна риса агротуризму – використання продуктів власного виробництва для харчування туристів.
- Сільський туризм передбачає широкий спектр рекреаційної діяльності у сільській місцевості - відпочинок, піші, кінні походи, збір грибів і ягід, екскурсії до об'єктів природної і культурної спадщини тощо. Агротуризм передбачає участь туристів у сільськогосподарських роботах, спостереженні за домашніми тваринами, дегустацію продуктів сільськогосподарського виробництва.
- Забезпечення безпеки життя, здоров'я, майна туриста та сільського господаря протягом існування між ними взаємовідносин з надання (отримання) послуг сільського туризму здійснюється на основі взаємної відповідальності сторін згідно з чинним законодавством. Суб'єкти сільського туризму несуть відповідальність за недотримання правил безпеки, визначених чинним законодавством України та умовами договору про надання послуг в сфері сільського зеленого туризму.

Серед форм господарської діяльності та громадських об'єднань суб'єктів сільського туризму і агротуризму варто розвивати ті, котрі мають на меті:

1. Сприяти розвитку на сільських територіях із значним природним, історико-культурним потенціалом та багатими сільськогосподарськими традиціями нових спеціалізованих територіальних утворень – туристичних та агротуристичних місцевостей.
2. Розвивати і поширювати традиційні та інноваційні види господарської діяльності у сільському туризмі – кооперативи, кластери, мережі, тематичні парки, інформаційно-маркетингові центри.
3. Сприяти підтримці і формуванню громадських організацій у сфері сільського туризму і агротуризму. З метою забезпечення якості послуг сільського туризму надавати підтримку громадським організаціям у проведенні категоризації агроосель та його екологічної сертифікації.
4. Громадські організації, які об'єднують сільських господарів, а також їх об'єднання:

- беруть участь в розробці нормативно-правових актів у галузі сільського туризму, професійній підготовці та перепідготовці сільських господарів;

- вживають заходів щодо популяризації сільського туризму;
- готують та подають пропозиції до загальнодержавних та місцевих програм сільського розвитку та розвитку туризму;
- здійснюють іншу діяльність, передбачену своїми статутами.

Основними напрямками державної політики у сфері сільського туризму і агротуризму є:

- удосконалення правових засад регулювання відносин у сфері сільського туризму і агротуризму;

- залучення національних та іноземних інвестицій до розвитку сільського туризму і агротуризму;
- створення сприятливих умов для розвитку сільського туризму, підтримка пріоритетних напрямів діяльності в цій сфері шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;
- створення економічних умов, які стимулюють розвиток сільського туризму та сільських територій;
- забезпечення цільового кредитування сільських господарів і агротуристичних господарств;
- заохочення сільського населення до розвитку приватної ініціативи;
- розвиток соціальної інфраструктури територіальних громад;
- організація, створення і розвиток системи підвищення якості послуг, навчання, дорадче, інформаційне забезпечення сільських господарів, споживачів послуг сільського туризму;
- врахування потреб сільського туризму при розробці та затвердженні загальнодержавних і місцевих програм розвитку туризму та сільських територій.

Програми розвитку сільського туризму і агротуризму є невід'ємними складовими частинами державних цільових, регіональних, місцевих та інших програм розвитку сільських територій та розвитку туризму. Зазначені програми розробляються і затверджуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень з метою раціонального використання і розвитку сільських, селищних та регіональних туристичних ресурсів в сфері сільського туризму (природних, культурологічних, етнографічних, історичних, соціально-побутових та інших), їх збереження та відновлення; заохочення сільських господарів до надання послуг сільського туризму; патріотичного, екологічного виховання населення; створення нових робочих місць та збільшення доходів сільського населення; розвитку соціальної інфраструктури і благоустрою сіл та малих населених пунктів; забезпечення конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян. Порядок формування, фінансування і реалізації регіональних та місцевих програм розвитку сільських територій і розвитку туризму визначається відповідно до чинного законодавства України.

При підготовці загальнодержавних і регіональних програм підтримки фізичних осіб – сільськогосподарських товаровиробників, особистих селянських господарств та фермерських господарств, сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у сфері сільського аграрного туризму органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень передбачають кошти для: надання кредитів на будівництво, реконструкцію житлових та господарських приміщень, призначених для ведення агротуристичної діяльності, будівництво мереж електропостачання, газопостачання,

водопостачання та водовідведення, будівництво та ремонт під'їзних шляхів до сільських садиб облаштування місць відпочинку туристів, придбання транспортних засобів, тварин.

У проекті Державного бюджету України та проектах місцевих бюджетів щорічно передбачаються кошти на розробку і реалізацію програм розвитку сільського туризму, а також на популяризацію та рекламу сільського туризму в межах програм розвитку сільських територій та розвитку туризму. Фінансове забезпечення діяльності у сфері сільського туризму може здійснюватися за рахунок надання пільгових кредитів на визначені цілі для сільських господарів, грантів, коштів міжнародних програм та проектів, благодійних внесків фізичних та юридичних осіб, інших джерел фінансування, не заборонених чинним законодавством України. Порядок використання коштів Державного бюджету України для надання пільгових кредитів на визначені цілі встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Також у цьому законопроекті визначено органи, що здійснюватимуть регулювання у сфері сільського туризму і агротуризму:

1. Регулювання в сфері сільського туризму здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань туризму, центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики, а також інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до закону.

2. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування:

- при розробці проектів регіональних та місцевих програм сільського розвитку та розвитку туризму включають в проекти цих програм програми розвитку сільського туризму на відповідній території;
- сприяють розвитку сільського туризму на відповідній території, заохочують сільських господарів до надання послуг в цій сфері;
- вживають заходи з розвитку соціальної інфраструктури й благоустрою з метою підвищення туристичної привабливості регіону та населеного пункту;
- сприяють створенню та діяльності громадських об'єднань сільських господарів, співпрацюють з ними в вирішенні питань розвитку сфери;
- створюють на місцях сприятливі умови для заохочення місцевого населення до надання послуг в сфері сільського туризму;
- вирішують інші питання розвитку сільського туризму на відповідній території.

3. На Міністерство культури і туризму покладається забезпечення розробки програм сільського туризму на національному і регіональному рівні, інформаційно-рекламне забезпечення, підтримка освітніх і організаційних заходів з сільського туризму, проведення обліку у сфері сільського туризму. На Міністерство агропромислової політики покладається розробка програм розвитку агротуризму, кредитування,

навчання через службу дорадництва, проведення обліку у сфері агротуризму.

4. Органи місцевого самоврядування (сільські і селищні ради) повинні забезпечувати реєстрацію суб'єктів сільського туризму і агротуризму, забезпечувати підготовку території до прийому туристів (розвивати туристичну інфраструктуру, здійснювати інформаційно-рекламне забезпечення).

Висновки. Багатостраждальна епопея з розробки законопроекту про сільський туризм в Україні свідчить про необхідність використання успішного зарубіжного досвіду з нормативно-правового забезпечення сектору сільського туризму. У представленій концепції законопроекту «Про сільський туризм і агротуризм» використано підходи, реалізовані в італійському законі про агротуризм (1985, 2006). Врахування італійської законодавчої практики дозволяє в розробленому законопроекті більш всесторонньо обґрунтувати можливості розвитку агротуристичної діяльності на базі діючих особистих селянських та фермерських господарств як важливої складової галузі сільського туризму.

1. Проект постанови про прийняття за основу проекту закону «Про сільський та сільський зелений туризм», № 4299/П від 14.06.2004.
2. Проект закону «Про сільський та сільський зелений туризм», № 0920 від 25.05.2006.
3. Проект закону «Про сільський зелений туризм», № 3467 від 12.04.2007.
4. Васильєв В. Концептуальні засади законопроекту «Про сільський туризм і агротуризм» / В. Васильєв, П. Горішевський, Ю. Зінко // Географія і туризм: міжнародні виклики українському туризму : Матер. V Міжнар. наук. конфер. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2011. – С. 36-41.
5. Правове регулювання сільського зеленого туризму (за ред. В.Васильєва) – Київ, 2009. – 90 с.
6. Правові і методологічні аспекти сільського та інших немасових видів туризму : методичний посібник : вип. 2 / Ю.В. Зінко, В.П. Васильєв, П.А. Горішевський, М.Й. Рутинський – Одеса, 2009. – 82 с.
7. Проект закону України «Про сільський аграрний туризм» [Електронний ресурс] – Режим доступу [<http://new.minagro.gov.ua/ua/ministry/10318-proekt-zakonu-ukrayini-pro-silskij-agrarnij-turizm/>]
8. Sznajder M., Przebórska L. Agroturystyka. – Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2006. – 257 s.
9. Legge n. 730 del 5 dicembre 1985. – Disciplina nazionale dell' Agriturismo (vedi anche le Leggi regionali) [Електронний ресурс] – Режим доступу [<http://www.agriturismoitaly.com/>]
LEGGE 20 febbraio 2006, n.96 Disciplina dell'agriturismo. – Gazzetta Ufficiale N. 63 del 16 Marzo 2006 [Електронний ресурс] – Режим доступу [<http://www.agriturismoitaly.com/>]