

Відповідно до цих принципів необхідно визначити позитивні та негативні зворотні зв'язки між процесами зміни стану продовольчої безпеки України [1]. Відмінності між цими видами зв'язків проявляються в їх впливі на послідовності подій, що знаходяться в причинно-наслідкових відносинах. У разі негативного зворотного зв'язку спостерігається компенсування відхилення характеристик процесу від номінальних значень. Наприклад, введення прогресивних податків стримує розшарування суспільства. При використанні негативних зворотних зв'язків необхідно враховувати об'єктивно існуючі обмеження на величини керуючих впливів, а також побічні ефекти, що виникають від реалізації керуючих впливів. Наприклад, зниження митних зборів на імпорте продовольства дозволяє в короткостроковій перспективі домогтися зниження роздрібних цін на продукти харчування, але має негативних наслідків у вигляді руйнування частини вітчизняних виробників.

Позитивні зворотні зв'язки проявляються в наростанні відхилень характеристик досліджуваних процесів від їх вихідних значень. При цьому зміни можуть бути як сприятливими, так і несприятливими. В останньому випадку зазвичай говорять про несприятливий цикл причинно-наслідкових зв'язків [2]. Наприклад, зниження доходів населення тягне падіння попиту, що, у свою чергу, призводить до скорочення виробництва, зростання безробіття та подальшого зменшення доходів населення.

Загальні напрями державної політики в сфері забезпечення продовольчої безпеки формуються відповідно до викладених принципів.

1. Зміна мит на імпорте продовольчі товари. Зменшення мит дозволяє наситити ринок продовольчими товарами та стабілізувати або знизити на них ціни. Збільшення мит забезпечує конкурентні переваги для вітчизняних виробників. Зміну мит можна розглядати як засіб визначення балансу між розвитком конкуренції та лобіюванням інтересів вітчизняних виробників. Позитивний ефект цього заходу обмежений за часом і величиною, в той час як негативні наслідки у разі надмірних змін мит можуть бути досить істотні.

2. Державні дотації виробникам сільськогосподарської сировини та продуктів харчування. Цей захід використовується в багатьох розвинених країнах. Надання дотацій має супроводжуватися підвищенням вимог до віддачі з боку виробників, так як безумовне надання дотацій призведе до зниження продуктивності праці, застосування застарілих технологій і, в перспективі, до зниження конкурентоспроможності виробників. Іншими словами, сформується несприятливий цикл причинно-наслідкових зв'язків: зниження конкурентоспроможності – залучення додаткових дотацій.

3. Підтримка попиту на вітчизняні продовольчі товари, перш за все, попиту з боку соціально вразливих верств населення (багатодітних сімей, матерів-одиначок, пенсіонерів тощо). Підтримка попиту можлива в формі

виділення цільових коштів на придбання вітчизняних продуктів харчування. Цей захід не має значущих негативних економічних ефектів крім необхідності залучення додаткових державних коштів і може бути реалізована як на державному, так і на регіональному рівнях.

4. Цільова підтримка вітчизняних виробників. Цільова підтримка вітчизняних виробників спрямована на формування сприятливого причинно-наслідкового циклу: підвищення продуктивності праці, впровадження інноваційних технологій виробництва та управління – підвищення якості продукції – підвищення конкурентоспроможності – підвищення доходів виробників – залучення додаткових коштів на розвиток виробництва. Цільова підтримка можлива в різних формах. По-перше, надання пільгових кредитів, яке повинно супроводжуватися підвищенням вимог до виробників. Головними вимогами є підвищення продуктивності праці, збільшення якості продукції, розширення виробництва зі збільшенням кількості робочих місць. По-друге, надання податкових пільг при реорганізації виробництва. По-третє, надання можливості безмитного ввезення високотехнологічного обладнання, що не має вітчизняних аналогів.

5. Створення та державна підтримка міжпрофесійні асоціацій виробників та переробників сільськогосподарської сировини з метою розробки стандартів якості та контролю якості.

1. Гойчук О. І. Продовольча безпека. Монографія. / О. І. Гойчук. – Житомир: Полісся, 2004. – 348с.

2. Зеленська О. О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні / О. О. Зеленська // Вісник ЖДТУ. – 2012. – № 1 (59). – С. 108 – 112.

**Ганна КОЛЄДА**

*аспірантка кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, начальник відділу туризму і ребрендингу КП «Агентство розвитку Дніпра» Дніпровської міської ради*

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Здійснення в Україні процесів децентралізації влади передбачає передачу повноважень та бюджетних коштів від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування і охоплює не лише такі сфери як

адміністративно-територіальний устрій, територіальна основа організації влади, зміна повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також і сферу туризму. Оскільки в результаті децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади (ОТГ), які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад, то і значна частина повноважень у сфері туризму має бути передана органам місцевого самоврядування, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно. Забезпечення прискореного розвитку сфери туризму в умовах децентралізації та розширення повноважень місцевих органів публічної влади сприятиме комплексному розвитку територій, зокрема створенню сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури, формуванню позитивного іміджу України, як країни привабливої для туризму. Це потребує реформування публічного управління сферою туризму на регіональному рівні та вдосконалення його правового забезпечення. Сьогодні управління сферою туризму регулюється наступними нормативно-законодавчими актами: Конституція України [2], закони України «Про туризм», «Про курорти», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» [7–9; 11; 13]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» від 16 березня 2017 р. № 183 [3], «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18 квітня 2012 р. № 606, «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 р. № 179 [4; 10], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р, «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року» розпорядження від 16 березня 2017 р. № 168-р, «Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки» від 24 червня 2016 р. № 474-р [5; 6; 12].

Головним документом, який регулює діяльність у сфері туризму, є Закон України «Про туризм» [8]. Його було прийнято у 1995 р., в подальшому було внесено низку змін, але на сьогоднішній день він не регулює цілий ряд питань, актуальних для ринку туризму. Тому в даний час до Верховної Ради України іще подано розроблені Департаментом

туризму та курортів МЕРТ і, пізніше, Комітетом з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму зміни до даного закону, однак до цього часу рішення по законопроекті не прийняте. Актуальна версія закону детально проаналізована у праці Жук І.З., яка дійшла висновків, що він створює несприятливі умови для залучення іноземних інвестицій у розвиток туристичної галузі України та спричиняє «гінізацію» туристичної діяльності в країні: «за даними Державної служби туризму і курортів України, чинна система оподаткування «поглинає» 70–85 % прибутків суб'єктів господарювання туристичної галузі» [1].

Важливе значення для розподілу бюджетних коштів на розвиток сфери туризму та роботу органів державної виконавчої влади у цій сфері має постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» від 16 березня 2017 р. № 183 [3], в якій Уряд затвердив порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні [3].

Формування та реалізацію державної політики в сфері туризму здійснює Міністерство економічного розвитку та торгівлі. Постановою КМУ від 7 Червня 2017 р. № 392 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606» було затверджено створення структурних підрозділів з питань туризму та курортів. Згідно з даною постановою, у складі Міністерства економічного розвитку та торгівлі було створено Департамент туризму та курортів. Уряд нормативно врегулював зазначене питання шляхом внесення відповідних змін до рекомендаційних переліків структурних підрозділів. Постанова ухвалена на виконання Закону України «Про туризм», яким, зокрема, визначено, що туризм є одним із пріоритетних напрямів розвитку національної економіки [8]. Міністерством економічного розвитку та торгівлі було розроблено важливий документ – проект Стратегії розвитку туризму. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р схвалено Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [5]. Дана Стратегія передбачає на регіональному рівні: забезпечення безпеки туристів та захист їх законних прав та інтересів, імплементацію законодавства ЄС у сфері туризму, забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури, удосконалення системи професійної підготовки фахівців сфери туризму, формування та просування позитивного іміджу України, як країни привабливої для туризму. Для розвитку сфери туризму на регіональному

рівні важливе значення мала постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [9] та постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [4], відповідно до яких було рекомендовано створити в них підрозділи з питань туризму та курортів. Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою обласної чи районної державної адміністрації залежно від складності поставлених завдань.

В умовах децентралізації влади в Україні значно зростає роль таких важливих складових системи управління сферою туризму на місцевому рівні, як органи місцевого самоврядування. Згідно ст. 2, п. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст [9]. Відповідно до цього закону (ст. 44, п.1, п. 13, п. 14) у главі 4 «Повноваження районних і обласних рад» закріплена норма, що районні і обласні ради делегують ряд повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, в т. ч. і з питань «забезпечення відповідно до законодавства розвитку... туризму» та ін. [8]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 54, п.4 та ст. 58, п.3) також визначено, що сільські, селищні, міські, районні у місті ради рішенням відповідної ради можуть створювати відділи, управління та інші виконавчі органи, а також виконавчий апарат ради. Тобто, сільські, селищні, міські, районні у місті ради мають автономність у прийнятті подібних рішень і можуть самостійно визначати необхідність створення відповідного підрозділу з питань розвитку туризму на своїх територіях [8].

Отже, проаналізувавши правове поле, в якому діють органи публічного управління сферою туризму, можна зробити висновок, що нормативно-правові акти, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування в сфері туризму на регіональному та місцевому рівнях є тими, що рекомендуються. В умовах того, що об'єднані територіальні громади є новим в історії української державності утворенням органів влади, а також враховуючи специфіку діяльності кадрів на регіональному рівні, виникає необхідність розробки нових нормативно-правових актів, які зможуть забезпечити стратегічний розвиток сфери туризму в регіоні. Щодо ринку туризму, на який направлено публічне адміністрування, то негативними факторами тут є застарілість законодавчої бази, яка не відповідає певною мірою сучасним умовам ринку, а також підвищена

регуляція у питаннях, що важко проконтролювати та відсутня регуляція в питаннях, що вкрай важливі для якісного надання послуг (рівень надання послуг готелями та співвідношення з зірками, «вільний» ринок добової оренди приміщень та ін.). Потрібна ефективна програма підвищення рівня інвестиційної привабливості в туризмі, в тому числі щодо земельних ділянок і їх використання, пільгових канікул для певних видів діяльності та ін. Саме тому потрібно в умовах децентралізації влади створити такий правовий механізм, який за наявності нестабільного середовища впливу буде ефективно працювати навіть при мінімальному бюджетуванні туристичної галузі, різній кількості працівників у цій сфері та забезпечуватиме високий рівень їх професіоналізму. Це має бути забезпечено шляхом удосконалення законодавства в сфері туризму, особливо державно-приватного партнерства з метою адаптації зарубіжного досвіду приватно-партнерських консорціумів, що займаються маркетингом, консолідацією бізнесу, а також необхідно проактивно імплементувати світовий досвід правового забезпечення моделей участі держави в організації й регулюванні розвитку туристичної галузі на регіональному рівні.

#### Список використаної літератури

1. Жук І. З. Нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів туристичної галузі в Україні / І. З. Жук // Економіка. Управління. Інновації. Серія: Економічні науки: електрон. Наук. Фах. Вид. Житомир. Держ. Ун-т ім. І. Франка. – Житомир: 2013. – № 2(10). – С. 71 – 76.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 1996. – № 30, ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні: постанова Кабінету Міністрів від 16 березня 2017 р. № 183. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249856255>.
4. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів від 18 квітня 2012 р. № 606. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>.
5. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501>.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування

та територіальної організації влади в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 06.10.1998 № 280/97-ВР/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 1997. – № 24, ст.170. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 №325/95-ВР/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 1995. – № 31, ст. 241. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/324/95-%D0%B2%D1%80>.

9. Про курорти: Закон України від 05.10.2000 №2026-III/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 2000. – № 50, ст. 435. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>.

10. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>.

11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 №3166-VI/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 2011. – № 38, ст. 385. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print>.

12. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів від 24 червня 2016 р. № 474-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.03.2014 № 794-VII/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 2014. – № 13, ст. 222. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

### **Орест КРАСІВСЬКИЙ**

*д.і.н., професор, завідувач кафедри  
європейської інтеграції та права  
ЛРІДУ НАДУ*

## **РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Політичний курс України на євроінтеграцію та намагання нашої держави посісти гідне місце в європейському співтоваристві потребує формування регіональної політики та реалізації моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка відповідає би принципам регіональної політики Євросоюзу.

В сучасній регіональній політиці України можна виділити три відносно самостійних періоди. Перший – від створення незалежної української держави до прийняття в 2001 р. «Концепції державної регіональної політики». Регіональну політику цього періоду можна охарактеризувати як адміністративно-регуляторну, яка була за своєю суттю «патерналістською»: державні органи центральної влади концентрували різноманітні ресурси на загальнонаціональному рівні і самостійно приймали рішення про спрямування їх на вирішення тих чи інших регіональних проблем. Це дозволяло певною мірою стримувати диспропорційність регіонального розвитку. Другий період у формуванні та функціонуванні регіональної політики, як законодавчо закріпленої, може бути визначений з часу прийняття «Концепції державної регіональної політики» в травні 2001 р., та включно з прийняттям «Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року» в липні 2006 р. – і до цього часу. Його можна охарактеризувати як модель «стимульно-компенсаційного» розвитку, суть якого полягає у створенні умов для прискореного розвитку успішних регіонів – стимулюванні зростання їх економічного потенціалу, підвищенні інвестиційної привабливості, зміцненні матеріальної бази та фінансового підґрунтя для функціонування органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування з одного боку та запровадженні вирівнювальних, компенсаційних механізмів подолання соціально-економічних проблем відсталих регіонів. Таким чином досягатиметься зміцнення потенціалу розвитку регіонів та їхньої конкурентоспроможності та запобігання виникнення диспропорцій у регіональному розвитку. Державна політика за таких умов може бути визначена як ліберально – сфокусована, що дозволяє певною мірою зміцнювати відносини між центральною владою та регіональною і відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку.

Третій період розпочато у 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014 р.), Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації. Такий процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ), а відтак його можна охарактеризувати як модель адміністративно-децентралізаційну. Така модель характеризується тим, що процес децентралізації не тільки був запущений зверху, однак зустрів певний опір у органів самоврядування. Процес децентралізації має на меті максимальну фінансову та адміністративну незалежність громад від центральної влади. Однак такий процес є не завершеним через відсутність низки нормативно-правових документів. Так, Законопроект «Про визначення засад адміністративно-