

## ЗАКОНОДАВЧЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ РЕКРЕАЦІЙНИХ ПОСЛУГ

Завадська М.М.

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

У статті зазначено, що Закон України «Про туризм» як основне джерело правового регулювання туристичних відносин не може сам повною мірою забезпечити належний правопорядок у туристичній сфері. Крім Закону України «Про туризм» та інших законів України правове регулювання туристичної діяльності здійснюється за допомогою підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються на підставі законів, відповідно до законів і для їх виконання. Підзаконні нормативно-правові акти деталізують, конкретизують положення, що передбачені законами як актами вищої юридичної сили, не повинні їм суперечити, і покликані сприяти його застосуванню. Враховуючи актуальність окресленої проблематики, більш детально розглянуто основні нормативно-правові документи, які регламентують і регулюють діяльність суб'єктів господарювання на ринку туристичних послуг України. В основу формування нормативно-правової системи суб'єктів господарювання туристичної галузі України покладені такі нормативно-правові акти: Конституція України, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм», Закон України «Про курорти», нормативно-правові документи, які визначають пріоритетні напрями державної політики у галузі туризму.

**Ключові слова:** туризм, рекреаційні послуги, державне регулювання, нормативно-правове регулювання, суб'єкти господарювання туристичної галузі.

**Постановка проблеми.** Бурхливий розвиток рекреаційних послуг в останні роки відбиває об'єктивні тенденції соціального розвитку у світі, в нашій країні і практично у всіх її регіонах. Без рекреації тепер неможливо увігнати собі економіку не тільки більш чи менш розвинутої країни, але й окремо взятого муніципального утворення. В умовах сучасної економіки значних трансформацій зазнає рекреаційний сектор національної економіки. При цьому забезпечується не тільки раціоналізація господарської структури окремих регіонів країни, а що більш принципово і значущо – за своєю прибутковістю цей сектор економіки стає повністю конкурентоспроможною галуззю, свого роду каталізатором економічного розвитку [3, с. 224; 5, с. 110].

Рекреаційна сфера, що продукує послуги, пов'язані зі зміною місця перебування, лікування і відпочинку, за підрахунками спеціалістів стане двигуном національної і світової економіки в ХХІ столітті.

Потреби в рекреації є складовою частиною системи суспільних потреб і розвиваються за загальними законами. На формування і розвиток рекреаційних потреб впливають збільшення тривалості вільного часу, якісна зміна його структури та істотна зміна характеру життєдіяльності людини в умовах науково-технічної революції [6, с. 8].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Діяльність органів державної влади в галузі туризму, стан нормативно-правового регулювання туристичної галузі в Україні досліджували такі вчені, як В. В. Александров, В. І. Биркович, С. О. Дітковська, Е. В. Козловський, П. В. Мельник, Г. Г. Старостенко, Л. М. Томаневич, І. М. Школа та ін. [3, с. 94; 5, с. 202].

Окрім того, вагомий внесок у теорію дослідження територіальних рекреаційних систем, методологію оцінки туристичного потенціалу та визначення соціально-економічної ефективності його використання, формування та реалізацію туристичної політики зробили відомі україн-

ські вчені О. Адаменко, М. Багров, О. Балацький, Л. Веденічев, С. Генсірук, В. Герасименко, Л. Гринів, М. Долішній, Я. Жупанський, О. Живицький, П. Жук, М. Ігнатенко, В. Кифяк, В. Кравців, В. Федорченко, І. Школа, а також іноземні науковці А. Балабанов, И. Балабанов, В. Квартально, Г. Опашовський, Р. Цюнд та ін. [4, с. 1].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** У даний час формування та розвиток рекреаційних послуг здійснюється шляхом державного та регіонального регулювання. Перспективним напрямком, який з часом повинен домінувати, є саморозвиток і саморегулювання підприємницьких структур.

**Формулювання цілей статті.** Проаналізувати основні законодавчі та нормативно-правові документи, які забезпечують організаційну діяльність у сфері рекреаційних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні для рекреаційної діяльності характерне зниження обсягів виробництва загальнодоступних рекреаційних послуг, регулярне підвищення їх вартості, втрата рекреаційної цінності об'єктів навколишнього середовища, використання природних рекреаційних ресурсів з іншою господарською метою. Це з урахуванням значного рекреаційного потенціалу нашої країни вказує на необхідність зміни концептуальних підходів до даного виду господарювання [5, с. 77].

У даний час формування та розвиток рекреаційних послуг здійснюється шляхом державного та регіонального регулювання. Перспективним напрямком, який з часом повинен домінувати, є саморозвиток і саморегулювання підприємницьких структур. Основними елементами державного регулювання ринку рекреаційних послуг є: правове та адміністративне регулювання через законодавчі та нормативні акти, стандарти, ліцензії, галузеві норми та нормативи, орієнтовані на параметри світового ринку рекреаційних послуг; державне програмування та планування; фінансово-податкове, грошово-кредитне регулювання, регулювання цін і тарифів, інвестиційна

політика, соціальна, екологічна, антимонопольна політика [3, с. 126; 5, с. 115].

Елементи саморозвитку та саморегулювання покликани реалізувати основні цілі рекреаційного підприємства – забезпечення прибуткової діяльності, самофінансування виробництва і реалізації високоякісних послуг.

Можливості саморозвитку та саморегулювання в умовах перехідної економіки досить обмежені і для ефективного розвитку ринку рекреаційних послуг, при тенденції до регіоналізації управління, основні функції регулювання ринку рекреаційних послуг зосереджуються на рівні регіональних, державних органів управління та місцевого самоврядування, при значному впливові загальнодержавного регулювання.

Завдання сучасних регіональних управлінських систем – забезпечення оптимальних умов ефективної діяльності окремих елементів та рекреаційного ринку в цілому. На них покладається розробка прогнозів рекреаційних потреб, балансів ресурсів, здійснення інформаційного, нормативно-законодавчого забезпечення та координація рекреаційної діяльності в області. Удосконалення системи управління повинно відбуватися відповідно до норм міжнародної практики і спрямовуватись на забезпечення аналізу, координації та регулювання розвитку рекреаційної сфери з урахуванням соціальних, економічних, інформативних, екологічних аспектів при ліквідації монополії державних структур. З метою впорядкування діяльності рекреаційних закладів та інтеграції регіону у світовий економічний простір необхідно здійснити стандартизацію та сертифікацію рекреаційних послуг [6, с. 42].

Однією з важливих умов розвитку господарювання у сфері рекреації є правове забезпечення рекреаційної діяльності, яке відповідало б її значущості, для розв'язання соціальних, екологічних, економічних проблем.

Правове підґрунтя здійснення рекреаційної діяльності становлять багато норм, що регулюють весь спектр відносин, з-поміж яких суттєва роль належить нормам господарського і екологічного законодавства з урахуванням господарського характеру такої діяльності та залежності її від наявності і стану природного рекреаційного потенціалу. У той же час саме господарсько-правове і еколого-правове регулювання рекреаційної діяльності відзначається складністю, суперечливістю і незавершеністю, що стримує її розвиток [1, с. 1; 2, с. 1].

В останні роки прийнято ряд нових нормативних актів, внесені зміни і доповнення до чинного законодавства, що свідчить про розуміння на всіх рівнях влади необхідності вирішення господарсько-правових і еколого-правових питань у сфері рекреації. Але за відсутності загальної концепції правового регулювання господарських і екологічних відносин в цій сфері, практика розв'язання окремих питань у законодавстві не здатна суттєво змінити її стан. Серед документів, які регламентують діяльність у сфері організації рекреаційних послуг, варто зазначити такі постанови Верховної Ради України, які стосуються питань регулювання сферою туризму. Для регулювання рекреаційної сфери використовують документи, прийняті певними виконавчими органами як на держав-

ному, так і на рівні місцевих органів самоврядування. Також правове регулювання рекреаційної діяльності здійснюється на підставі Земельного Кодексу України, Господарського та Цивільного Кодексу України, Податкового Кодексу України, Законів України «Про туризм», «Про курорти» та «Про природно-заповідний фонд України».

Прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про туризм» констатує: «Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності». Що особливо важливо, це визначення повністю відповідає рекомендаціям Гаазької міжпарламентської конференції з туризму (10–14 квітня 1989 р.) – найавторитетнішого туристичного форуму сучасності, де зазначено «Країни повинні визначити свої національні пріоритети та роль туризму в «ієрархії» таких пріоритетів, а також оптимальну стратегію розвитку туризму в рамках цих пріоритетів». Тому необхідно відмітити, що Законом України «Про туризм» було закладено правову базу діяльності туристичної галузі країни. Він є основоположним законодавчим актом, що визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики 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, всебічно регламентує туристичну діяльність в Україні, створює умови для стимулювання ділової активності суб'єктів туристичного підприємства, забезпечує оптимальний рівень державного регулювання процесу розвитку вітчизняного туризму. Він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України. Метою Закону є створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення валютних надходжень, захисту законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності [2, с. 1].

Водночас слід зауважити, що Закон має низку суттєвих недоліків, які гальмують розвиток вітчизняного ринку туристичних послуг. Зокрема, норми сприяють надмірному та необґрунтованому втручання держави в підприємницьку діяльність, обмежують законні права і свободи туристичного підприємництва; порушують принцип свободи договору; штучно створюють умови для зловживання монополієм становити на туристичному ринку України, передбачають неправомірне обмеження конкуренції і недобросовісну конкуренцію; становлять серйозну перешкоду на шляху розвитку малого та середнього підприємництва в туризмі та не сприяють створенню додаткових робочих місць.

Окрім того, необґрунтовано великі фінансові гарантії не лише спричиняють «тонізацію» туристичної діяльності, а й безпосередньо активізують процеси монополізації на вітчизняному

ринку туристичних послуг, що, в свою чергу, чинить значні перешкоди для розвитку малого та середнього підприємництва в туризмі, створення додаткових робочих місць.

Важливим нормативно-правовим документом, який визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку туристично-курортної діяльності, є Закон України, «Про курорти» від 5 жовтня 2000 року. Оскільки він спрямований головним чином на забезпечення раціонального та ефективного використання природних лікувальних ресурсів і природних курортних територій України, то його основними завданнями визначено правове регулювання суспільних відносин у сфері організації і розвитку курортів, виявлення та облік природних лікувальних ресурсів, забезпечення їх раціонального використання та охорони з метою створення умов сприятливих для лікування, профілактики захворювань і відпочинку людей [1, с. 1].

Крім того, Закон містить норми, конкретно пов'язані з діяльністю самих курортів і працівників цієї галузі, передбачає низку важливих правових заходів щодо раціонального використання, збереження та відновлення природних лікувальних і курортних туристичних ресурсів України.

Спираючись на правові засади, туристичні організації України значно активізували свою діяльність у розвитку як внутрішнього, так і міжнародного туризму: Україна має статус Дійсного члена ЮНВТО; проведена робота з формування в туристичній галузі управлінської вертикалі шляхом створення підрозділів з питань туризму в місцевих органах виконавчої влади; успішно розвивається співробітництво у сфері туризму в межах міжнародних організацій; розроблено низку національних туристично-екскурсійних маршрутів; введено державну статистичну звітність у галузі туризму; запроваджено ліцензування суб'єктів туристичної діяльності всіх форм власності, обов'язкову сертифікацію готельних послуг та послуг харчування; розроблені та набули чинності національні стандарти України в сфері надання туристичних послуг; укладено 43 міжурядові та міжвідомчі угоди про співробітництво в галузі

туризму із зарубіжними країнами; запроваджено щорічне проведення міжнародних туристичних салонів у Києві, Одесі, Харкові, Ялті, Львові та ін., а також участь національних брендів України у престижних туристичних ярмарках у Лондоні, Берліні, Варшаві, Мілані тощо; введено в дію Програму забезпечення захисту та безпеки туристів і Положення про пошуково-рятувальну службу суб'єктів туристичної діяльності; Україну прийнято до міжнародної федерації молодіжних хостелів, Європейської туристичної комісії; встановлено безвізовий режим для іноземних громадян низки країн (з постійним розширенням переліку цих країн).

Слід зазначити що нормативно-правова база є не досконалою і недостатньою, крім того, в окремих моментах вона є навіть суперечливою і складною для розуміння. Державне регулювання туристичної галузі в Україні в окремих питаннях є неефективним та малодієвим. Такими проблемними питаннями є самозахоплення земель рекреаційного значення, нераціональне та неправомірне використання окремих природних ресурсів, самовільна забудова рекреаційних зон без врахування ландшафтних навантажень, працевлаштування випускників та низька якість туристичного обслуговування, неефективне просування туристичної галузі внаслідок недостатнього бюджетного фінансування з боку держави.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що сучасна нормативно-правова база, яка регламентує діяльність суб'єктів господарювання на ринку туристичних послуг України, не є досконалою через суперечність між пріоритетними напрямками та цілями державної туристичної політики.

Загалом нормативно-правова база управління та регулювання розвитку туризму потребує систематизації, вдосконалення, коригування та узгодження за основними елементами, а також зіставлення з міжнародним законодавством. Незважаючи на прийняті закони та постанови, невиконаним залишається важливе завдання – об'єднання найважливіших суміжних галузей в одну гармонійно функціонуючу туристичну індустрію.

## Список літератури:

1. Закон України «Про курорти» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>
2. Закон України «Про туризм» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>
3. Курортно-рекреационный комплекс в системе регионального развития: инновационные подходы: материалы V Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2017. – 368 с.
4. Міщенко Ю.В. Державне регулювання туристично-рекреаційної сфери України як передумова підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://infotour.in.ua/miguschenko3.htm>
5. Стратегия развития туризма и рекреации: Материалы II Международной научно-практической конференции. Том I. – Махачкала: АЛЕФ (ИП Овчинников М.А.), 2014. – 552 с.
6. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 64 с.

**Завадская М.Н.**

Сумской государственный педагогический университет имени А.С. Макаренко

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ РЕКРЕАЦИОННЫХ УСЛУГ**

### **Аннотация**

В статье указано, что Закон Украины «О туризме» как основной источник правового регулирования туристических отношений не может сам в полной мере обеспечить надлежащий правопорядок в туристической сфере. Кроме Закона Украины «О туризме» и других законов Украины правовое регулирование туристической деятельности осуществляется с помощью подзаконных нормативно-правовых актов, которые принимаются на основании законов, в соответствии с законами и для их выполнения. Подзаконные нормативно-правовые акты детализируют, конкретизируют положения, предусмотренные законами как актами высшей юридической силы и не должны им противоречить и призваны способствовать применению. Учитывая актуальность обозначенной проблематики, более подробно рассмотрены основные нормативно-правовые документы, регламентирующие и регулирующие деятельность субъектов хозяйствования на рынке туристических услуг Украины. В основу формирования нормативно-правовой системы субъектов хозяйствования туристической отрасли Украины возложены следующие нормативно-правовые акты: Конституция Украины, Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О туризме», Закон Украины «О курортах», нормативно правовые документы, определяющие приоритетные направления государственной политики в области туризма.

**Ключевые слова:** туризм, рекреационные услуги, государственное регулирование, нормативно-правовое регулирование, субъекты хозяйствования туристической отрасли.

**Zavadska M.N.**

Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko

## **LEGISLATIVE AND NORMATIVE LEGAL SUPPORT FOR ORGANIZATIONAL ACTIVITIES IN THE SPHERE OF RECREATIONAL SERVICES**

### **Summary**

The article states that the Law of Ukraine «On Tourism» as the main source of legal regulation of tourist relations can not itself fully ensure the proper legal order in the tourist sphere. In addition to the Law of Ukraine «On Tourism» and other laws of Ukraine, legal regulation of tourism activities is carried out with the help of subordinate legal acts that are adopted on the basis of laws, in accordance with laws and for their implementation. The subordinate legal acts detail and specify the provisions provided for by laws as acts of supreme legal force and should not contradict them and are intended to facilitate application. Taking into account the urgency of the mentioned problems, the main regulatory and legal documents regulating and regulating the activity of business entities in the market of tourist services in Ukraine are considered in more detail. The following regulatory and legal acts are the basis for the formation of the regulatory and legal system of economic entities of the tourist industry of Ukraine: the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On Tourism», the Law of Ukraine «On Resorts», normative legal documents defining priority areas state policy in the field of tourism.

**Keywords:** tourism, recreational services, state regulation, normative and legal regulation, business entities of the tourism industry.