

DOI: 10.5281/zenodo.1491354

УДК 353.9:574 (075.8)

Близнюк А. С., к.держ.упр., докторант МАУП, м. Київ

*Blizniuk Andrii, Ph.D., Ph.D. student of the Interregional Academy of
Personnel Management, Kyiv*

СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕ- ЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ

THE MODERN STATUS OF NORMATIVE-LEGAL SUPPLY OF THE MECHANISMS OF THE STATE REGULATION OF DEVELOP- MENT OF RECREATIONAL SECTOR

Проведено аналіз відповідного нормативно-правового забезпечення, що відноситься до процесу державного регулювання розвитку рекреаційної сфери з метою його уніфікації та кодифікації. Окреслено основні міжнародні нормативно-правові акти, які регулюють міжнародні відносини в рекреаційній сфері. Визначено проблемні питання сучасного стану нормативно-правового забезпечення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення. З'ясовано, що наявність ефективної нормативно-правової бази є важливою передумовою функціонування ринку рекреаційних послуг.

Ключові слова: *рекреація, рекреаційна діяльність, нормативно-правове регулювання, державне регулювання, механізми державного регулювання.*

The analysis of the corresponding normative-legal support related to the process of state regulation of the recreational sphere development with the aim of its unification and codification was carried out. The main international legal acts regulating international relations in the recreational sphere are outlined. The problematic issues of the current state of the normative-legal provision of the mechanisms of state regulation of recreational sphere development in Ukraine are determined and the ways of their solution are proposed. It is revealed that the existence of effective regulatory and legal framework is an important precondition for the functioning of the recreational services market.

Keywords: *recreation, recreational activity, normative-legal regulation, state regulation, mechanisms of state regulation.*

Постановка проблеми. Вітчизняна рекреаційна сфера відіграє надзвичайно важливу роль в соціально-економічному житті країни. Зростає її статус та зацікавленість держави в подальшому розвитку галузі, посилюється вплив рекреації практично на всі сфери життя і діяльності людини. Зацікавленість держави в правомірному і регульованому процесі розвитку рекреації в Україні відбилася у прийнятті ряду законів України, постанов Кабінету міністрів України, наказів Президента України та додатках до них, а також інших нормативно-правових документах.

У той же час саме нормативно-правове регулювання рекреаційної сфери відзначається складністю, суперечливістю і незавершеністю, що стримує її розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти механізмів державного регулювання рекреаційної сфери України знайшли висвітлення в наукових працях вітчизняних учених у сфері державного управління: І. Валентюк, П. Гамана, Л. Давиденко, А. Мерзляк, Н. Яцук та інших. Зокрема, проблематика становлення механізмів регулювання розвитку рекреаційної сфери досліджується у працях українських науковців Н. Ведмідь, С. Захаріна, К. Лебедева, М. Суботи, Т. Ткаченко тощо. Оцінку інвестиційного забезпечення розвитку рекреаційної сфери в Україні здійснив О. Колесник. Проблеми розвитку державного управління у сфері надання рекреаційних послуг, використання та нарощування рекреаційного потенціалу розглядали такі вчені, як К. Бабінова, О. Бейдик, З. Герасимчук, В. Мамутов, М. Прохорова, Л. Черчик та інші автори. При цьому, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз розвитку рекреаційної сфери, певні аспекти державного регулювання цієї сфери залишаються недостатньо розкритими. Отже, на сьогодні бракує наукових праць, присвячених нормативно-правовому забезпеченню механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери та розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання рекреаційної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Постановка завдання. 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. Відтак, потребують наукового дослідження чинні нормативно-правові документи з метою їх уніфікації та кодифікації.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання рекреаційної сфери в Україні здійснюється різними механізмами, одним з найважливіших державних регуляторів є нормативно-правове регулювання її розвитку.

За юридичною силою нормативно-правових актів законодавство, що

регулює сферу рекреації, є вертикальною ієрархічною системою, структура якої зумовлена структурою органів державної влади, що мають нормотворчі повноваження з регулювання питань у сфері рекреації. На підставі трирівневого підходу, що застосовується наукою, виділяють три рівні конституційно-правового регулювання сфери рекреації залежно від юридичної сили нормативно-правових актів: конституційні, законодавчі та підзаконні.

Крім того, за предметом регулювання нормативно-правові акти України у сфері рекреації поділяються на загальні та спеціальні: загальні акти характеризуються тим, що предмет їх регулювання досить широкий та охоплює як туристичні, такі і інші суспільні відносини; спеціальні – це акти, що цілком присвячені питанням рекреації. За характером правового регулювання вони поділяються на матеріальні та процесуальні. Нормативно-правові акти України у сфері рекреації матеріального характеру - це акти, що містять матеріальні норми права: встановлюють права та обов'язки, а також відповідальність учасників відповідних відносин.

Відтак, серед документів, які регламентують розвиток рекреаційної сфери варто зазначити такі:

– по-перше – постанови Верховної Ради України: «Про впорядкування управління природними, біосферними заповідниками та національними природними парками», «Про впорядкування управління заповідниками та національними природними парками», «Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні», «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», «Про підсумки парламентських слухань про стан та перспективи розвитку туризму в Україні», «Про інформацію Кабінету міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання законів України «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону культурної спадщини» та про дотримання посадовими особами вимог чинного законодавства стосовно Національного заповідника «Хортиця» й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідного фонду», «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля»;

– по-друге – Укази Президента України: «Про день туризму», «Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2020 року», «Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму», «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні», «Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України» тощо;

– по-третє – виконавчою владою України затверджено низку постанов, які стосуються питань регулювання рекреаційної сфери. Серед них такі: «Про внесення змін до переліку населених пунктів, віднесених до курортних», «Про затвердження Концепції охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів», «Про організацію системи оперативного контролю за зсувонебезпечними ділянками з викори-

станням новітніх технологій», «Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів», «Про затвердження Порядку надання органам із сертифікації повноважень на проведення робіт з підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері», «Про затвердження Державної програми розвитку туризму», «Про затвердження Порядку організації виїзду дітей за кордон на відпочинок та оздоровлення», «Про затвердження Положення про Державну службу туризму і курортів», «Про закупівлю послуг з відновлювального лікування застрахованих осіб та членів їх сімей», «Про внесення змін до п. 6 Порядку організації виїзду дітей за кордон на відпочинок та оздоровлення», «Про внесення зміни до Порядку використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для створення рекреаційних зон, меморіальних і музейних комплексів, а також розвитку історико-культурних пам'яток і заповідників» [3], «Про незадовільне виконання вимог Законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про відходи», «Про пестициди та агрохімікати»; «Про затвердження Державних санітарних правил та норм».

Також правове регулювання рекреаційної сфери здійснюється на підставі Земельного Кодексу України, Господарського та Цивільного Кодексу України, Податкового Кодексу України.

Окрім перерахованих вище нормативно-правових актів спеціального законодавства, нормативно-правова база рекреаційної сфери регулюється і загальним законодавством. До норм загального законодавства відносяться: Конституція України, якою закріплені основні права і свободи людини, їх гарантії; Закони України «Про державний кордон України», «Про порядок виїзду з країни і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців», «Про захист прав споживачів», «Про охорону навколишнього середовища», «Про власність», «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про рекламу», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про страхування», «Про систему оподаткування», «Про податок на додану вартість», «Про оподаткування прибутку підприємств» [1] та всі інші законодавчі акти, які регламентують підприємництво в Україні взагалі.

Розглянемо більш детально нормативно-правове забезпечення розвитку рекреаційної сфери. Зауважимо, 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 підприємництва, 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, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності.

Подальший свій розвиток нормативно-правова база з державної підтримки рекреаційно-курортної сфери отримала в Законі України «Про курорти». Зокрема, цим Законом передбачено відповідальність різних гілок і органів влади за збереження курортних ресурсів, екологію, організацію лікування та обслуговування незалежно від форм власності та відомчої приналежності установ.

Варто зауважити, що Закон України «Про курорти» потребує оновлення та доповнення шляхом внесення низки змін до окремих розділів, а можливо й прийняття нового закону, оскільки поза межами законодавчого поля залишається діяльність таких господарських суб'єктів, що функціонують на території курортів і мають безпосереднє відношення до використання та експлуатації рекреаційних ресурсів як санаторії, у тому числі дитячі, пансіонати, профілакторії, бальнеологічні лікарні, будинки та бази відпочинку, оздоровчі заклади короткотермінового перебування та інші.

Правове забезпечення підприємницької діяльності, в тому числі рекреаційної, гарантується насамперед Законом України «Про підприємство». Ключовими його розділами є:

- загальні положення щодо підприємництва (суб'єкти, свобода, обмеження, принципи та організаційні форми);
- умови здійснення підприємництва (державна реєстрація, право наймання працівників і соціальні гарантії, відповідальність суб'єктів, припинення діяльності);
- відносини підприємця і держави (гарантії прав, державні підтримка та регулювання, діяльність іноземних підприємств, міжнародні договори) [2].

Таким чином, існуюча нормативно-правова база на рівні різних галузей права дозволяє здійснювати діяльність в рекреаційній сфері у світлі сучасних ринкових умов господарювання як підприємницьку. Так, у межах чинного законодавства рекреаційно-курортне господарство має право самостійно здійснювати заходи з розвідки, обліку, раціонального використання і охорони родовищ мінеральних вод, лікувальних брудів та інших природних лікувальних об'єктів на території своєї діяльності. При цьому рекреаційно-курортне і туристичне господарство разом з природоохоронними органами вживає заходи з відшкодування екологічної шкоди й усунення наслідків своєї діяльності.

Розвиток туризму неможливий без екологічного контролю. Згідно з законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» завданнями у сфері інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління у галузі туризму та рекреації є впровадження систем екологічного управління та посилення державного екологічного контролю за об'єктами туристичного, рекреаційного призначення та готельно-ресторанного бізнесу, розвиток екологічного туризму та екологічно орієнтованої рекреації.

В законі також зазначається, що враховуючи потреби врегулювання питань, що викликають резонанс у суспільстві, необхідно забезпечити дотримання законодавства України, що гарантує права громадян на доступ і користування землями водного фонду і землями рекреаційного, оздоровчого, природоохоронного та історико-культурного призначення.

Рекреаційно-курортне господарство – це також складова частина сфери охорони здоров'я України, і тому його діяльність регламентується Законом України "Основи законодавства України про охорону здоров'я".

Важливим напрямком діяльності в рекреаційній сфері є природокористування, оскільки успішне функціонування курортів, будинків відпочинку, туристичних баз засновано на використанні природних ресурсів. Так, у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" можна виділити три аспекти діяльності курортів:

- раціональне природокористування і встановлення екологічних нормативів;
- використання курортів загалом і спеціальному порядку;
- діяльність курортів як унікальних і типових природних комплексів, які підлягають охороні для збереження сприятливої екологічної обстановки.

Також в Україні з урахуванням основних напрямів розвитку туризму було розроблено концептуальну базу довгострокової Державної програми, що передбачила створення організаційно-правових та економічних засад становлення туризму та його інфраструктури як важливого засобу культурного та духовного виховання громадян України, відтворення їх трудового потенціалу. На сьогодні ця програма вважається найдоцільнішою системою дій у туристичному секторі, оскільки є офіційно визнаною та законодавчо затвердженою Державною Програмою розвитку туризму.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року» туризм проголошено пріоритетним напрямом соціально-економічного та культурного розвитку. Роль органів державної влади в цьому механізмі полягає у створенні сприятливих умов для діяльності в туристично-рекреаційній сфері, що створить можливості для інвестування як масштабних, так і невеликих проектів. Кошти, що їх залишає кожен турист, який приїждить в Україну, є прямою інвестицією в туристично-рекреаційний комплекс. Збільшення частки в'їзного та внутрішнього туризму, екскурсійної

діяльності повинно стати ефективним інструментом економічного зростання регіонів.

При цьому зауважимо, що на сьогоднішній день не існує єдиної регіональної програми розвитку рекреаційної сфери. Але якщо взяти до уваги окремі стратегії економічного та соціального регіонального розвитку то в кожній з них підкреслюється, що однією із стратегічних цілей є якісний розвиток туристично-рекреаційної галузі. Генеральною схемою планування території України також передбачено розвиток і підтримка населених пунктів, які мають значний природний та історико-культурний потенціал. В свою чергу, розвиток рекреаційного господарства будь-якого регіону має базуватися на схемі територіального районування туристично-рекреаційних ресурсів. Наявність подібної схеми дозволяє підрахувати потенційну ємність рекреаційної території та в залежності від наявності тих чи інших ресурсів застосувати відповідні заходи — від будівництва курортно-оздоровчих закладів до облаштування туристичних наметів, місць короткочасного відпочинку чи екостежок.

Регулювання туристичної діяльності на міжнародному рівні здійснюється на основі міжнародних нормативно-правових актів, прийнятих Генеральною Асамблеєю Організації об'єднаних націй (ООН) та Всесвітньою туристичною організацією (ЮНВТО). Серед основних міжнародних нормативно-правових актів, які регулюють міжнародні відносини в рекреаційній сфері можна виділити: Загальну декларацію прав людини, Статут Всесвітньої туристичної організації, Манільську декларацію з світового туризму, Документ Акапулько, Гаагську декларацію з туризму, Балійську декларацію з туризму, Монреальську декларацію - "До гуманного і соціального бачення туризму", Манільську декларацію з соціального впливу туризму, Кодекс туриста, Хартію туризму, Глобальний етичний кодекс туризму, Міжнародну готельну конвенцію стосовно заключення контрактів власниками готелів і турагентами, Осацьку декларацію тисячоліття та Сеульську декларацію "Мир і туризм".

У той же час, чинна нормативно-правова база не відповідає сучасним тенденціям розвитку галузі, так як не забезпечує урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та цілеспрямовану комплексну рекреаційну політику держави. Все це призводить до руйнування важливих складових інфраструктури галузі. Тож не викликає сумніву, що в законотворчій справі зроблено ще далеко не все, адже прийнятими документами визначені лише головні умови розвитку рекреаційної сфери. У подальшому потребує всебічної розробки механізму виконання стратегічних рішень державних органів влади. Йдеться, перш за все, про видання на їх підставі відповідних підзаконних актів та інструкцій, які б реально сприяли зростанню соціально-економічної ефективності рекреації в Україні та поповненню державного й місцевих бюджетів.

Висновки. Таким чином, основу нормативно-правового забезпечення

функціонування рекреаційної сфери в Україні складають Закони України, Укази президента, Акти Кабінету Міністрів України, галузеві стандарти, міжнародні акти та інші нормативно-правові акти, які у своїй сукупності створюють умови для ефективної співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування, місцевих органів, що здійснюють регулювання рекреаційної сфери.

На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли, з одного боку, уже є певний досвід законодавчого регулювання рекреаційної галузі, а з другого – питання гострої необхідності розширення нормативно-правового забезпечення рекреаційної діяльності у зв'язку з виникненням низки якісно нових, соціально-економічних, суспільно-політичних та інших умов. Метою такого регулювання є створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного рекреаційного продукту, здатного максимально задовольнити рекреаційні потреби як для населення країни так і іноземців. Наявність ефективної нормативно-правової бази є важливою передумовою функціонування ринку рекреаційних послуг. Формування цього ринку в Україні, як і нормативно-правової бази, що його регулює, пов'язане з виділенням нашої держави у самостійного діяча в міжнародному економічному просторі.

Список використаних джерел:

1. Герасимчук З. Регіональна політика розвитку рекреаційного природокористування : механізми формування та реалізації / З. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2016. – 172 с.
2. Кобанець Л. Концепція управління розвитком рекреаційної діяльності / Л. Кобанець. – Донецьк : Ін-т економіки пром-сті НАН України, 2017. – 192 с.
3. Шевченко Г. Збалансована рекреаційна політика в системі загальнодержавного програмування соціально-економічного розвитку / Г. Шевченко. – Павлоград : АРТ СИНТЕЗ-Т, 2014. – 133 с.

References:

1. Gerasimchuk, Z. *Regional'na polityka rozvytku rekreatsijnoho pryrodokorystuvannia: mekhanizmy formuvannia ta realizatsii [Regional policy of recreational nature development: mechanisms of formation and implementation]*. Lutsk: Nadstyr'ia, 2016. Print.
2. Kobanets, L. *Kontsepsiia upravlinnia rozvytkom rekreatsijnoi diial'nosti [Conception of management of development of recreational activity]*. Donetsk: In-t ekonomiky prom-sti NAN Ukrainy, 2017. Print.
3. Shevchenko, G. *Zbalansovana rekreatsijna polityka v systemi zahal'noderzhavnoho prohramuvannia sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku [Balanced recreational policy in the system of nation-wide programming of social and economic development]*. Pavlohrad: ART SYNTEZ-T, 2014. Print.