

**Влащенко Н.М.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри туризму і готельного господарства,  
Харківський національний університет міського господарства  
імені О.М. Бекетова

**Тонкошкур М.В.**

кандидат економічних наук,  
старший викладач кафедри туризму і готельного господарства,  
Харківський національний університет міського господарства  
імені О.М. Бекетова

**Vlashchenko Nataliia, Tonkoshkur Maksim**

O.M. Beketov Kharkiv National University of Urban Economy

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТСЬКОГО КОМПЛЕКСУ

*У статті досліджено стан нормативно-правового регулювання розвитку рекреаційно-туристського комплексу. Розглянуто особливості підтримки сфери туризму з боку держави як способу реалізації інтересів громадян і бізнесу. Розроблено структуру нормативно-правового забезпечення регулювання рекреаційно-туристського комплексу. Визначено особливості нормативно-правового забезпечення, яке чинить безпосередній і опосередкований вплив на рекреаційно-туристський комплекс. Визначено характерні риси спеціального (вузькопрофільного) нормативно-правового забезпечення рекреаційно-туристського комплексу. Проаналізовано основні нормативно-правові акти у сфері рекреації та туризму, виявлено їхні недоліки. Запропоновано заходи щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання розвитку рекреаційно-туристського комплексу.*

**Ключові слова:** нормативно-правове регулювання, розвиток, рекреаційно-туристський комплекс, санаторно-курортна діяльність, законодавство.

**Постановка проблеми.** Однією з важливих умов розвитку рекреації та туризму є правове регулювання цієї сфери діяльності діяльності, яке відповідало б його значущості для вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших проблем.

Правову основу регулювання розвитку рекреаційно-туристського комплексу (РТК) становлять безліч нормативних актів, які охоплюють весь спектр відносин, з яких значна частка припадає на норми господарського та екологічного законодавства з урахуванням господарського характеру такої діяльності та залежності її від наявності та стану природно-рекреаційного потенціалу. Водночас саме господарсько-правове та еколого-правове регулювання відзначається складністю, суперечливістю і незавершеністю, що стримує розвиток зазначеної сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для забезпечення розвитку продуктивних сил, доступу малозабезпечених шарів населення до послуг РТК нормативно-правове регулювання є вкрай важливим питанням, особливо в умовах європейської орієнтації нашої держави. Дослідженню розвитку рекреації та туризму присвячено багато праць учених, таких як Н.М. Богдан, М.І. Писаревський [7], Л.В. Оболенцева,

І.В. Писарева, М.М. Покогодна [10], І.Л. Полчанінова, А.А. Касьяненко [11] та інші.

Проблемам удосконалення нормативно-правового регулювання розвитку сфери рекреації та туризму присвячені праці таких дослідників, як Н. Ведмідь [8], О.П. Савоста [12], В.В. Заблоцький, О.Ю. Палант, О.В. Гаврильченко, О.І. Угоднікова [9].

Незважаючи на наявність досить великої кількості наукових досліджень, нормативно-правове регулювання розвитку РТК нині залишається не досить ефективним із причин постійних видозмін сучасної правового та інформаційно-комунікаційного складників цього процесу.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є виявлення особливостей нормативно-правового регулювання РТК, зокрема курортного складника, з метою забезпечення його сталого розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Розмаїття засобів впливу державного регулювання на РТК можна класифікувати на прямі й непрямі засоби. До *прямих* засобів віднесемо законодавче регулювання сфери туризму загалом та санаторно-курортної діяльності зокрема, а також їхнього зовнішнього середовища, і пряме фінансування інфраструктури об'єктів РТК. *Непрямий* вплив здійснюється через регулювання всіх галузей економіки країни.

В Україні за період незалежності було розроблено низку нормативно-законодавчих актів, що визначають певні умови регулювання діяльності РТК (рис. 1).

До нормативно-правових актів безпосереднього впливу на РТК можна віднести Закони України, Укази Президента України та Постанови і Розпорядження Кабінету міністрів України (включаючи Постанови і Розпорядження фахових міністерств, а саме Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України). Зазначені документи становлять основу спеціального (вузькопрофільного) нормативно-правового забезпечення.

До нормативно-правових актів опосередкованого впливу на РТК можна віднести Кодекси України та Державні стандарти України, оскільки вони частково регламентують діяльність рекреаційних закладів, частково – діяльність інших підприємств господарського комплексу. Наприклад, положення Водного кодексу України обов'язкові для виконання як всіма економічними суб'єктами курортної діяльності, так і підприємцями у сфері сільського господарства, торговельного мореплавства, економічними суб'єктами, які займаються промисловим виловом риби тощо.

Державні стандарти України, наведені на рис. 1, мають переважно безпосередній вплив на економічних суб'єктів рекреаційної діяльності, однак є безліч державних стандартів, які регламентують діяльність як санаторно-курортних, так і підприємств інших сфер діяльності. Наприклад, такі стандарти, як:

– НАПБ А.01.001-2014 Правила пожежної безпеки в Україні;

– ДСТУ-Н Б В.1.1-35:2013 Настанова з розрахунку рівнів шуму в приміщеннях і на територіях;

– ДБН В.2.2-9-99 Будинки і споруди;

– ДСанПіН 2.2.4-171-10 Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною – рівною мірою регулюють діяльність як рекреаційних підприємств, так і, наприклад, будівельних, торговельних підприємств, навчальних закладів, підприємств побутового обслуговування тощо. Отже, можна дійти висновку про опосередкований вплив зазначених стандартів на РТК загалом.

Головним законом в Україні є Конституція. В ній закріплена сукупність суспільних цінностей, яка формує політико-економічну систему, окреслено відносини держави і людини, держави і громадянина, їхні права та взаємні обов'язки.

Конституцією визначено, що об'єктами права власності Українського народу є земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, від імені народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13) [1]. Виходячи з цього, можна дійти висновку, що об'єктами права власності народу є й природні лікувальні ресурси – невід'ємна складова частина курортів.

Постановою Кабінету Міністрів України № 1499 від 11 грудня 1996 р. затверджено перелік 121 родовища мінеральних вод та 59 грязьових родовищ, які мають ста-

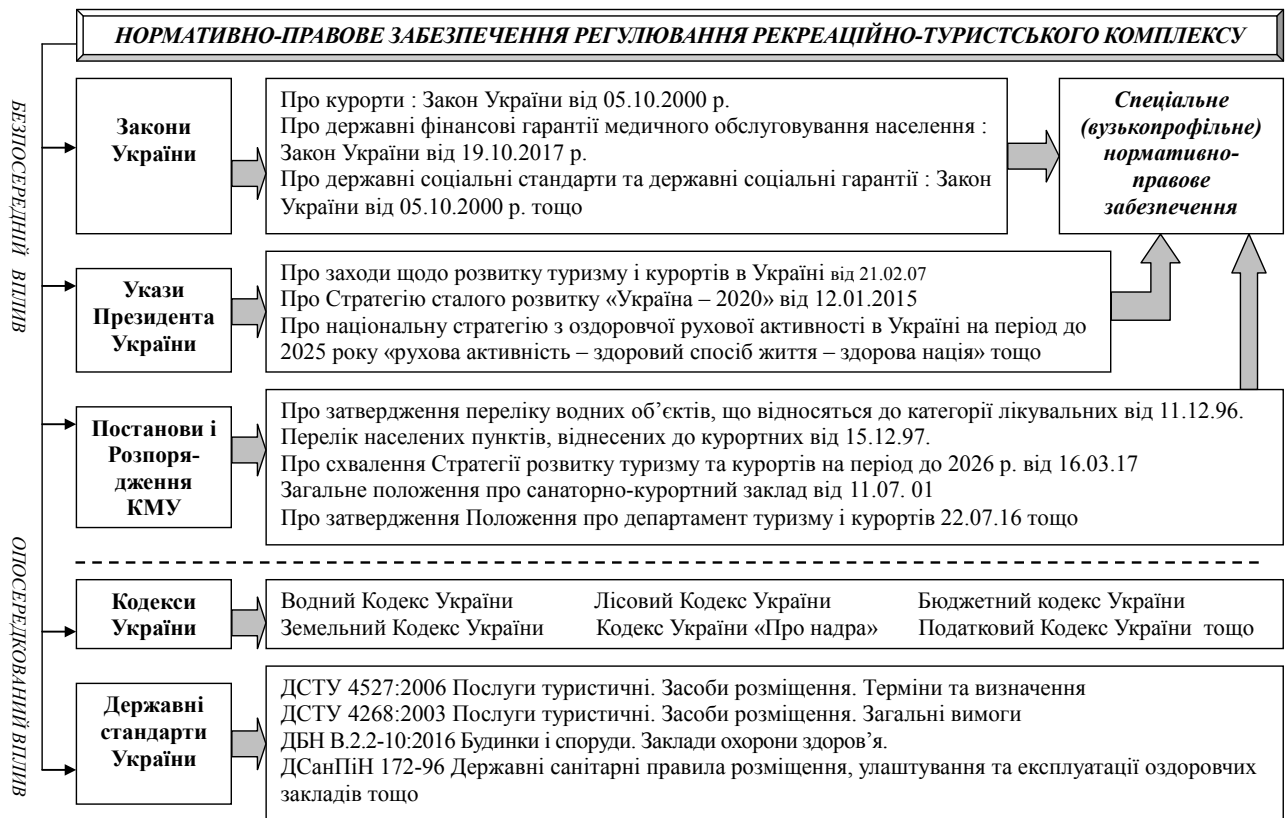


Рис. 1. Структура нормативно-правового забезпечення регулювання РТК

тус природних лікувальних ресурсів [3]. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 7 березня 2000 р., родовища мінеральних підземних вод диференційовані на 3 категорії: унікальні, рідкісні мінеральні підземні води та всі інші [4]. Але не встановлено критерії віднесення родовищ до вищевказаних категорій.

Головним у нормативно-правовому регулюванні розвитку РТК, зокрема його рекреаційного складника, є Закон України «Про курорти», який визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку курортів в Україні, спрямований на забезпечення використання з метою лікування й оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територій України, які є надбанням народу України, та їх охорони [2].

Цей закон містить положення про забудову курортів, надання земельних ділянок для створення або розширення курорту, регламентує діяльність щодо використання природних територій для діяльності курортів.

На виконання положень закону «Про курорти» протягом 2001–2003 рр. було прийнято низку нормативно-правових актів у сфері курортів. Постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України затверджено: Порядок розроблення та затвердження спеціальних методик щодо економічного обґрунтування проектів розвитку курортів та економічної оцінки їх природних лікувальних ресурсів, Положення про Державний департамент з питань діяльності курортів, Порядок створення і ведення Державних кадастрів природних територій курортів і природних лікувальних ресурсів, Загальне положення про санаторно-курортний заклад, Концепція розвитку санаторно-курортної галузі [12].

У лютому 2007 р. вийшов Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні», згідно з яким 2008 р. було оголошено роком туризму і курортів і надано завдання Кабінету Міністрів України розробити і затвердити Стратегію сталого розвитку туризму і курортів в Україні.

Нині діє Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, яка затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 168-р від 16 березня 2017 р. [6]. Однак питання розвитку курортів цей документ практично не висвітлює, концентруючи увагу винятково на проблемах та перспективах розвитку туризму.

Перелік населених пунктів, віднесених до курортних, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1391 від 15 грудня 1997 р., ви-значає в Україні 241 курортний населений пункт, зокрема 27 міст, 76 селищ і 138 сіл [5]. До органів, які здійснюють управління у сфері діяльності курортів, законодавством віднесені: Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань діяльності курортів – Департамент туризму та курортів, обласні державні адміністрації, Київська міська державна адміністрація, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування є органами, які мають управляти курортами місцевого значення. Але законом не встановлено, які органи уповноважені

управляти курортами державного значення, як і взагалі не тлумачиться зміст поняття «управління курортами». Закон України «Про курорти» також не встановлює відповідальності органів, які здійснюють управління у сфері діяльності курортів. Не визначені законом і повноваження районних державних адміністрацій у сфері курортів, хоча постановою Кабінету Міністрів України № 727 від 15 травня 2003 р. було затверджено типові положення про відділ із питань туризму і курортів саме районної державної адміністрації [12].

Особливістю курортної сфери є її взаємозв'язок із багатьма галузями, адже проблеми курортів взаємопов'язані з вирішенням земельних, природоохоронних, медичних та інших питань, тому до форм правового регулювання курортами належать Водний, Земельний, Лісовий кодекси, Кодекс про надра та інші.

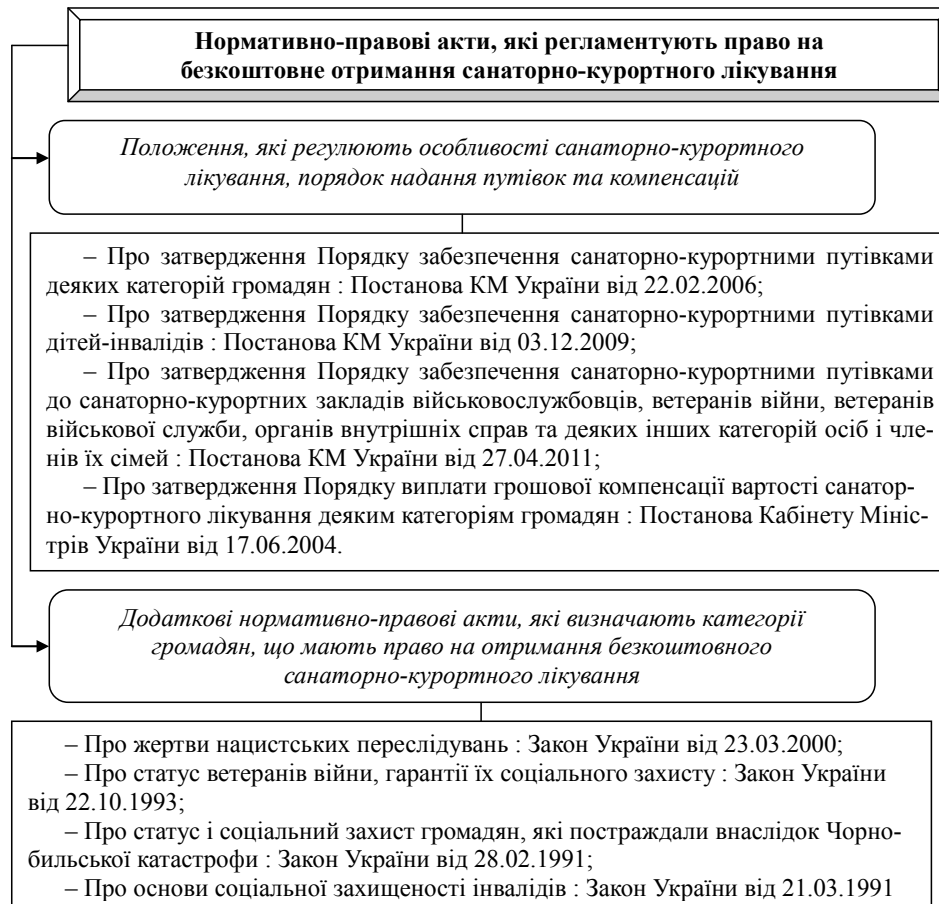
Так, Водний кодекс України визначає порядок віднесення водних об'єктів до категорії лікувальних та наголошує на використанні лікувальних водних об'єктів винятково в лікувальних і оздоровчих цілях.

Згідно із Земельним кодексом України, курортні і лікувально-оздоровчі зони як території, що мають природні лікувальні фактори, сприятливі для профілактики і лікування, належать до земель оздоровчого призначення, які перебувають у державній власності і не можуть передаватися в колективну і приватну власність. Отже, Земельний кодекс встановлює, що правовими формами використання курортних, лікувально-оздоровчих зон і курортів може бути лише користування, зокрема оренда.

Основою розвитку курортів має стати еколого-економічне природокористування, яке передбачає сукупність методів державного контролю і регулювання збереження, ефективного використання, економічного відтворення унікальних природних лікувальних ресурсів України. Проте нерегульованими на законодавчому рівні залишаються питання моніторингу природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів. Сьогодні моніторинг природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів фактично не ведеться, окрім тих курортів, на яких знаходяться гідрогеологічні режимно-експлуатаційні станції ПрАТ «Укрпрофоздоровниця», що здійснюють спостереження за станом бальнеологічних ресурсів.

Окрім розглянутих нормативно-правових актів, які чинять прямий та опосередкований вплив на регулювання розвитку санаторно-курортної сфери, можна виділити *спеціальне (вузькопрофільне) нормативно-правове забезпечення*. До нього можна віднести нормативно-правові акти, які, наприклад, регламентують право на безкоштовне отримання санаторно-курортного лікування (рис. 2).

Критерієм віднесення зазначених на рис. 2 нормативно-правових документів до спеціальних (вузькопрофільних) у санаторно-курортній сфері є те, що всі вони стосуються зазначеної сфери і при цьому визначають окремі випадки безкоштовного доступу до послуг курортного оздоровлення певних категорій громадян (див. перший блок документів на рис. 2).



**Рис. 2. Нормативно-правові акти, які регламентують право на безкоштовне отримання санаторно-курортного лікування (як приклад спеціального (вузькопрофільного) нормативно-правового регулювання РТК)**

Другий блок документів не має прямого стосунку до санаторно-курортної сфери, однак окремі положення наведених законів, як і в першому блоці, регулюють можливість безкоштовного доступу до послуг курортного оздоровлення певних категорій громадян.

Відстежувати зміни в спеціальному (вузькопрофільному) нормативно-правовому забезпеченні доволі складно як фахівцям із санаторно-курортної справи, так і пересічним громадянам. У таких ситуаціях необхідна допомога компетентних юридичних консультантів або фахівців із санаторно-курортної сфери, які за родом своєї діяльності постійно мають справу з пільговим контингентом.

**Висновки.** Отже, в дослідженні наведено форми правового регулювання діяльності у сфері курортів, проаналізовано повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо використання та охорони курортів.

Проаналізувавши зміст нормативних документів, які регулюють розвиток РТК, можна дійти висновку, що воно здійснюється в таких формах:

- прийняття нормативних правових актів;
- розроблення і прийняття цільових програм у сфері рекреації та туризму;
- моніторинг використання рекреаційних ресурсів;
- залучення інвестицій в сферу РТК;
- податкове регулювання діяльності зазначеної сфери.

Зважаючи на нерегульованість багатьох питань щодо використання та охорони курортів чинним законодавством, необхідно здійснювати заходи щодо вдосконалення правового регулювання діяльності у сфері курортів шляхом внесення змін до наявних та розроблення нових нормативно-правових актів, установлення відповідальності органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері діяльності курортів.



### Список літератури:

1. Конституція України (1996) : [із змін. та допов.] станом на груд. 2004 р. Одеса : Негоціант, 2005. 80 с.
2. Про курорти : Закон України № 2026-III від 05.10.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14> (дата звернення: 01.08.2019).
3. Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних : Постанова Кабінету Міністрів України № 1499 від 11 грудня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1499-96-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2019).
4. Про затвердження переліку корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: Постанова Кабінету Міністрів України № 827 від 12 грудня 1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2019).
5. Перелік населених пунктів, віднесених до курортних : Постанова Кабінету Міністрів України № 1391 від 15 грудня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1391-97-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2019).
6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 168-р від 16 березня 2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501> (дата звернення: 01.08.2019).
7. Богдан Н.М. Розвиток внутрішнього туризму як пріоритет економічних інтересів регіону / Н.М. Богдан, І.М. Писаревський // Збірник наукових праць «Економічний вісник Запорізької державної академії», ЗДІА. 2018. № 6(18). С. 156–161.
8. Ведмідь Н. Методологічні основи типізації суб'єктів санаторно-курортної діяльності / Н. Ведмідь // Вісник КНТЕУ. 2012. № 6. С. 72–83.
9. Заблоцький В.В. Законодавче забезпечення державного управління потенціалом розвитку сфери послуг як елемент соціально-економічних трансформацій / В.В. Заблоцький, О.Ю. Палант, О.В. Гаврильченко, О.І. Угоднікова // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики : Збірник наукових праць. 2018. Випуск 2(25). С. 438–444.
10. Оболенцева Л.В. Домінанти розвитку туризму : монографія / Л.В. Оболенцева, І.В. Писарева, М.М. Покоłodна; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2018. 181 с.
11. Полчанінова І.Л. Система управління франчайзингом у сфері туристських послуг / І.Л. Полчанінова, А.А. Кас'яненко // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2018. № 1(41), 2 т. С. 72–75.
12. Савоста О.П. Правове регулювання діяльності у сфері курортів / О.П. Савоста // Теорія та практика державного управління. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2009\\_1\\_61](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_1_61) (дата звернення: 04.08.2019).

### References:

1. Konstytutsiya Ukrayiny (1996). [Constitution of Ukraine]: [iz zmin. ta dopov.] stanom na hrud. 2004 r. Odesa : Nehotsiant, 2005. 80 s.
2. Pro kurorty : Zakon Ukrayiny [The Law of Ukraine «On Resorts»] № 2026-III vid 05.10.2000 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14> (data zvernennya: 01.08.2019).
3. Pro zatverdzhennya pereliku vodnykh ob'yektiv, shcho vidnosyat'sya do kate-horiyi likuval'nykh [On approval of the list of water bodies that belong to the category of therapeutic] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 1499 vid 11 hru-dnya 1996 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1499-96-p> (data zvernennya: 01.08.2019).
4. Pro zatverdzhennya pereliku korysnykh kopalyn zahal'noderzhavnoho ta mistsevoho znachennya [On approval of the list of national and local importance minerals] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 827 vid 12 hrudnya 1994 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-p> (data zvernennya: 01.08.2019).
5. Perelik naselennykh punktiv, vidnesennykh do kurortnykh [List of settlements related to resorts] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 1391 vid 15 hrudnya 1997 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1391-97-p> (data zvernennya: 01.08.2019).
6. Pro skhvalennya Stratehiyi rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku [On approval of the Tourism and Resort Development Strategy for the period up to 2026] : Rozporyadzhennyam Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 168-r vid 16 be-reznya 2017 r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501> (data zvernennya: 01.08.2019).
7. Bohdan N.M., Pysarevs'kyu I.M. (2018). Rozvytok vnutrishn'oho turyzmu yak priorytet ekonomichnykh interesiv rehionu [The development of domestic tourism as a priority for the region's economic interests] / N.M. Bohdan, I.M. Pysarevs'kyu // Zbirnyk nauko-vykh prats' «Ekonomichnyy visnyk Zaporiz'koyi derzhavnoyi akademiyi», ZDIA, 2018. № 6(18). S. 156–161.
8. Vedmid' N. (2012). Metodolohichni osnovy typizatsiyi sub'yektiv sanatorno-kurortnoyi diyal'nosti [Methodological bases of sanatorium and resort activity subjects typing] / N. Vedmid' // Visnyk KNTEU. 2012. № 6. S. 72–83.
9. Zablots'kyu V.V., Palant O.U., Havryl'chenko O.V., Uhodnikova O.I. (2018). Zakonodavche zabezpechennya derzhavnoho upravlinnya potentsialom rozvytku sfery posluh yak element sotsial'no-ekonomichnykh transformatsiy [Legislative support of public administration for the potential of service sector development as an element of socio-economic transformations] / V.V. Zablots'kyu, O.Yu. Palant, O.V. Havryl'chenko, O.I. Uhodnikova // Finansovo-kredytna diyal'nist': problemy teorii ta praktyky : Zbirnyk naukovykh prats'. 2018. Vypusk 2(25). S. 438–444.
10. Obolentseva L.V., Pysareva I.V., Pokolodna M.M. (2018). Dominanty rozvytku turyzmu [Dominants of tourism development] : monohrafiya / L.V. Obolentseva, I.V. Pysareva, M.M. Pokolodna; Kharkiv. nats. un-t mis'k. hosp-va im. O.M. Beketova. Kharkiv : KHNUMH im. O.M. Beketova, 2018. 181 s.
11. Polchaninova I.L., Kas'yanenko A.A. (2018). Systema upravlinnya franchayzynom u sferi turysts'kykh posluh [Franchise management system in the field of tourist services] / I.L. Polchaninova, A.A. Kas'yanenko // Mizhnarodnyy naukovyy zhurnal «Internauka». 2018. № 1(41), 2 t. S. 72–75.

12. Savosta O.P. (2009). Pravove rehulyuvannya diyal'nosti u sferi kurortiv [Legal regulation of activity in the resorts sphere] / O.P. Savosta // Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2009\\_1\\_61](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_1_61) (data zvernennya: 04.08.2019).

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕКРЕАЦИОННО-ТУРИСТСКОГО КОМПЛЕКСА

*В статье исследовано состояние нормативно-правового регулирования развития рекреационно-туристского комплекса. Рассмотрены особенности поддержки сферы туризма со стороны государства как способа реализации интересов граждан и бизнеса. Разработана структура нормативно-правового обеспечения регулирования рекреационно-туристского комплекса. Определены особенности нормативно-правового обеспечения, которое оказывает непосредственное и косвенное влияние на рекреационно-туристский комплекс. Определены характерные черты специального (узкопрофильного) нормативно-правового обеспечения рекреационно-туристского комплекса. Проанализированы основные нормативно-правовые акты в сфере рекреации и туризма, выявлены их недостатки. Предложены мероприятия по совершенствованию нормативно-правового регулирования развития рекреационно-туристского комплекса.*

**Ключевые слова:** нормативно-правовое регулирование, развитие, рекреационно-туристский комплекс, санаторно-курортная деятельность, законодательство.

## LEGAL REGULATIONS FOR THE DEVELOPMENT OF A RECREATIONAL AND TOURIST COMPLEX

*The natural-therapeutic, historical, cultural and infrastructural potential of Ukraine as a basis for the establishment and functioning a recreational and tourist complex provide opportunities and create the prerequisites for sustainable social and economic development in relevant regions. Creating a multiplier effect, a recreational and tourist complex as a whole is able to create prerequisites for the economic recovery of the region due to the increased employment and by more fully meeting the needs of citizens for recreation. Today, recreation is one of the highly profitable branches of the economy that dynamically develops and one of the most important factors of social and economic development of the territory. The purpose of this article is identification of the main characteristics of legal regulations for RTC and, in particular a resort component, in order to ensure its sustainable development. This article is devoted to the consideration of the features of support of the tourism sector by the state as a way of realizing the interests of citizens and business. This article examines the state of legal regulations for the development of a recreational and tourist complex. Special attention was given to the resort component of the complex as a base for development and restoration of productive forces. The structure of legal support has been developed for the regulation of the recreational and tourist complex. Special aspects in legal support that provide direct and indirect impact on the recreational and tourist complex were defined. The state of ecological and economic nature management in the resort sphere is investigated. Distinctive features of special (narrow-profile) legal support of the recreational and tourist complex were defined. The legal acts regulating the right to receive free spa treatment as a special regulatory legal support for the development of the recreational and tourist complex have been systematized. Forms of legal regulations in the sphere of resort activities were defined as well. Arrangements for improving regulations for development of a recreational and tourist complex were proposed.*

**Key words:** legal regulations, development, recreational and tourist complex, sanatorium and resort activities, legislation.