

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2025.25.29>

Уманців Б.Б.

здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ РЕКРЕАЦІЇ ТА ТУРИЗМУ

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму становить систему правових норм, що визначають порядок організації, функціонування та розвитку туристичної й рекреаційної діяльності з метою задоволення суспільних потреб, забезпечення права громадян на відпочинок і створення умов для сталого економічного розвитку.

Сфера соціальної рекреації та туризму охоплює не лише економічну та культурну складові, а й значний комплекс публічно-правових відносин, у яких органи державної влади та місцевого самоврядування виступають у ролі уповноважених суб'єктів, що реалізують управлінські функції.

У сучасних умовах глобалізації туризм і соціальна рекреація виступають важливими складовими соціально-економічного розвитку більшості держав, формуючи значний внесок у валовий внутрішній продукт, створення робочих місць та розвиток інфраструктури. Зростаючий попит на туристичні послуги, дозвілля та оздоровлення зумовлює необхідність удосконалення адміністративно-правових механізмів регулювання цієї сфери. Таке вдосконалення передбачає не лише адаптацію чинного законодавства до нових економічних і технологічних реалій, але й забезпечення гармонізації національних норм із міжнародними стандартами та рекомендаціями Всесвітньої туристичної організації (UNWTO).

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні є предметом

досліджень та наукових розробок як в межах конституційного права, цивільного права, господарського права, так і науки адміністративного права. Необхідним є виділення наукові праці таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, В.М. Бесчастний, Ю.П. Битяк, О.Р. Кібенко, М.Ю. Кравчук, Т.О. Карабін, В.В. Кудрявцев, Т.О. Коломоєць, В.К. Мамутов, О.П. Подцерковний, В.Ю. Полатай, Ю.Д. Притика, Є.Ю. Соболя, В.М. Стойка та інші. Окремі аспекти проблематики регулювання туристичних послуг розглядалися у публікаціях С.М. Дубова, О.Ю. Дрозда, О.Ю. Дубинського, Н.Я. Заболотної, Д.В. Кармишева, І.Б. Коліушка, О.О. Рибак та інших. Однак при цьому дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні залишається актуальним та практично затребуваним. Дослідження адміністративно-правового регулювання соціальної рекреації та туризму в Україні сформувалося на перетині конституційного, адміністративного, господарського та муніципального права, а також права ЄС і міжнародного права прав людини. У вітчизняній доктрині вироблено потужну теоретичну базу щодо: ієрархії джерел, компетенції органів публічної влади, форм і методів державного управління, публічно-приватного партнерства, споживчого захисту, охорони культурної і природної спадщини, стандартів безпеки й якості послуг. Водночас наявні праці часто: розглядають сферу фрагментарно (окремо туризм, курорти, культура, охорона довкілля), що ускладнює міжгалузеву узгодженість; зосереджені на нор-

мативному описі, рідше — на процедурних моделях «good governance», ризик-орієнтованому нагляді та вимірюваних індикаторах ефективності; недостатньо операціоналізують євроінтеграційні вимоги (acquis ЄС щодо захисту споживачів, доступності, безпеки, цифрових сервісів); обмежено враховують виклики воєнного стану (безпекові обмеження, безперервність послуг, кризові комунікації). Потребують подальшої розробки: кодифікація принципів на рівні спеціального акта, моделі багаторівневого врядування (держава - область - громада - DMO), інструменти оцінки впливу на права людини (HRIA), стандарти доступності/універсального дизайну, а також правові режими в умовах надзвичайних ситуацій. Зазначене обумовлює актуальність цієї наукової публікації.

Метою наукової статті є дослідження принципів адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму.

Виклад основного матеріалу. Особливістю адміністративно-правового регулювання туристичної та рекреаційної діяльності є врахування притаманних їй характеристик: вираженої сезонності попиту, залежності від природно-кліматичних умов, значної міжнародної мобільності споживачів і високої конкуренції на глобальному ринку туристичних послуг. Це зумовлює необхідність комплексного підходу, що поєднує інструменти правового регулювання, економічного стимулювання та організаційного забезпечення сталого розвитку галузі.

Діяльність у сфері соціальної рекреації та туризму становить комплекс організаційних, економічних і культурно-просвітницьких заходів, спрямованих на створення та забезпечення умов для відпочинку, оздоровлення, розваг і відвідування об'єктів природної, історико-культурної та сучасної інфраструктури, де охоплено широкий спектр туристичних послуг — від готельного обслуговування, організації екскурсій та культурних подій до проведення спортивних змагань, функціону-

вання закладів ресторанного господарства та інших форм дозвілля. Таким чином, соціальна рекреація та туризм виступають як важливий соціально-економічний ресурс, про що наголошено у дослідженні В.І. Мацової, що вимагає належного адміністративно-правового забезпечення для досягнення стратегічних цілей сталого розвитку [1, с. 26-28], що є неможливим без встановлення системи основоположних засад (принципів) реалізації такої політики.

Принцип (від лат. *principium* — основа, першооснова) у правовій науці трактується як базове, вихідне положення, що відображає найбільш загальні та стабільні закономірності правового регулювання. Комплекс загальноюридичних і спеціальних принципів, які належать до певної галузі права, покликаний передусім визначати її юридичну природу, структурні особливості та функціональне призначення. Принципи, зумовлені рівнем соціально-економічного розвитку суспільства і держави, будучи нормативно закріпленими в актах законодавства, виконують подвійну роль: з одного боку, вони є орієнтирами для правотворчої діяльності, формуючи методологічну основу створення нових норм адміністративного права, з іншого — виступають інструментом подолання та заповнення прогалин у правовому регулюванні.

У вітчизняній теорії адміністративного права найбільш повні та систематизовані підходи до визначення і класифікації принципів представлені у працях А. М. Колодія, Т. О. Коломоєць та інших дослідників [2; 3]. Їх наукові розробки пропонують багаторівневу систему принципів, яка поєднує загальноюридичні (верховенство права, законність, рівність перед законом тощо) та спеціальні галузеві засади, притаманні саме адміністративно-правовому регулюванню. Принципи адміністративно-правового регулювання — це основоположні, керівні ідеї та засади, які відображають зміст, спрямованість і методологію діяльності органів публічної влади у сфері регулювання суспільних відносин адміністра-

тивно-правовими засобами [4, с. 28-30].

Аналізуючи положення ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [5], слід зазначити, що законодавець визначає низку базових принципів, які покликані слугувати методологічними орієнтирами для формування та реалізації державної політики. До їх числа віднесено: додержання Конституції України; забезпечення та гарантування прав і свобод людини і громадянина, проголошених Основним Законом; визнання загальновизнаних принципів та норм міжнародного права; забезпечення соціальної спрямованості економіки та сталого соціально-економічного розвитку; зміцнення демократичних засад суспільного і державного життя; утвердження верховенства права; збереження економічної і політичної незалежності держави; захист національних інтересів; утвердження України як повноправного та авторитетного члена світового співтовариства [6].

Важливо відзначити, що зазначені принципи мають універсальний характер та поширюють свій вплив на різні сфери суспільних відносин, у тому числі на сферу туристично-рекреаційної діяльності, де вони проявляються у формі правових гарантій безпеки, доступності, недискримінації та відповідності національним і міжнародним стандартам.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» [7], формування державної політики у сферах національної безпеки також базується на низці ключових принципів, серед яких: верховенство права як фундаментальний постулат функціонування правової держави; підзвітність органів державної влади суспільству та належний демократичний контроль; законність як необхідність здійснення управлінських повноважень у межах і в спосіб, визначений законом; прозорість у діяльності державних органів та доступ громадян до інформації про їхню діяльність.

У контексті адміністративно-правового регулювання туризму та соціальної рекреації

зазначені принципи забезпечують стабільність правового середовища, сприяють формуванню довіри до державних інституцій та створюють передумови для сталого розвитку галузі з урахуванням національних інтересів та безпекових вимог.

Незважаючи на поширене уявлення про існування необмеженої свободи ринкової економіки в Україні, адміністративно-правове регулювання об'єктивно передбачає втручання держави у здійснення господарської діяльності та встановлення певних обмежень підприємницької свободи. Такий вплив є необхідним для забезпечення публічних інтересів, підтримання економічної стабільності, гарантування прав споживачів та охорони довкілля.

Основна проблема, що постає у контексті формування принципів адміністративно-правового регулювання економіки, полягає у визначенні оптимальних меж втручання держави у свободу господарської діяльності суб'єктів підприємництва. Конституційне закріплення основоположних прав і свобод людини та громадянина (ст. 3 Конституції України) безпосередньо впливає на зміст і спрямованість галузевих принципів адміністративно-правового регулювання господарських відносин, у тому числі у сфері туризму та рекреації.

Вектор європейської інтеграції у сфері законодавчого регулювання економічної діяльності та забезпечення економічної безпеки зумовлює необхідність наукового виявлення закономірностей і чіткої систематизації принципів адміністративно-правового впливу. Досягнення належного рівня економічної безпеки можливе лише за умови послідовної реалізації всієї системи таких принципів та кожного з них окремо.

У зв'язку з цим актуальною є розробка нових принципів, що регламентують адміністративно-правове регулювання у сфері економіки, спрямованих насамперед на забезпечення балансу між захистом публічних інтересів та обмеженням надмірного втручання держави в автономну діяльність при-

ватних суб'єктів господарювання. При цьому в організації управління у сфері економічної безпеки слід враховувати конституційні засади, які відображають загальні принципи правової системи: законність, поділ влади, демократизм, рівність громадян перед законом і судом.

Водночас принципи адміністративно-правового регулювання економічної безпеки мають спиратися на засади економічного порядку, закріплені у Конституції України, та відповідати міжнародним стандартам, що впливають із зобов'язань держави в рамках євроінтеграційних процесів.

Принципи адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму на втрушнью національному рівні визначаються Конституцією України, Законом України «Про туризм» від 15 вересня 1995 р., Законом України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р., іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Вони мають комплексний характер і поєднують у собі загальноправові, міжгалузеві та спеціальні (галузеві) засади.

Інакше кажучи, це базові нормативні орієнтири, на яких будується система адміністративно-правових норм, процедур та інститутів, і які визначають межі, способи та пріоритети втручання держави у певну сферу.

До ознак принципів адміністративно-правового регулювання необхідно віднести: нормативну закріпленість – вони відображені у Конституції України, законах, міжнародних договорах та підзаконних актах; загальнообов'язковість – принципи діють для всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин; стабільність – не змінюються з плином короткого часу, але можуть еволюціонувати відповідно до суспільних потреб; орієнтаційний характер – задають напрям правотворчої та правозастосовної діяльності, допомагають у тлумаченні норм; комплексність – поєднують у собі як загальноправові (верховенство

права, законність), так і спеціальні (галузеві) засади.

Можливим є здійснення класифікації принципів адміністративно-правового регулювання за такими критеріями, як: сфера дії, де виділяються загальноправові (верховенство права, законність, рівність перед законом); міжгалузеві (публічність, прозорість, відповідальність); спеціальні (галузеві) – притаманні конкретній сфері (наприклад, у туризмі: доступність послуг, безпека туристів, сталий розвиток); джерело походження, де виокремлюються конституційні; законодавчі; міжнародно-правові.

Адміністративно-правове регулювання здійснюється у межах основних принципів економічного порядку, що отримали закріплення в Конституції України. До них, зокрема, належать принципи вільного ринку та господарської ініціативи, закріплені у ст. 13, 14, 15, 41, 42 Основного Закону. Водночас забезпечення реалізації цих принципів не повинно тлумачитися як абсолютний обов'язок держави утримуватися від будь-якого втручання у діяльність суб'єктів господарювання. Конституційно визначена економічна свобода поєднується з правом та обов'язком державних органів здійснювати регуляторний вплив з метою охорони публічних інтересів та економічної безпеки. Чинне законодавство України прямо покладає на органи публічної влади обов'язки щодо регулювання економіки, включаючи вжиття заходів для підтримання та розвитку конкурентного середовища, запобігання монополізації ринків, усунення недобросовісної конкуренції та мінімізації негативних наслідків господарської діяльності окремих суб'єктів. Такий вплив не суперечить ідеї вільного ринку, а навпаки – забезпечує його функціональну стійкість і справедливість.

У межах адміністративно-правового регулювання економіки доцільно закріпити принцип системного підходу, що передбачає комплексний і взаємопов'язаний характер регуляторних заходів [8, с. 264-268; 9].

Будь-яке управлінське рішення економічного характеру потенційно впливає як на стан економічної безпеки, так і на рівень свободи підприємницької діяльності, а отже, повинно прийматися з урахуванням наслідків для всієї системи господарських відносин.

Висновки. Таким чином, в межах даного дослідження принципи адміністративно-правового регулювання в цілому, і зокрема, у сфері соціальної рекреації та туризму, мають розглядатися як системні, нормативно та ціннісно обумовлені засади публічного управління, що визначають межі, способи й пріоритети діяльності адміністрації у процесі правового впливу на суспільні відносини, слугують критеріями легітимності, пропорційності та якості адміністративних рішень, а також методологічним орієнтиром для тлумачення й застосування норм.

Отже, принцип економічного стимулювання туризму поєднує у собі економічну, правову та соціальну складові, виступаючи інструментом підвищення інвестиційної привабливості галузі, забезпечення сталого розвитку туристичних територій та формування позитивного іміджу України як конкурентоспроможної туристичної дестинації.

Його ефективна реалізація можлива лише за умови комплексного підходу, що передбачає узгодження фінансових стимулів із вимогами екологічної безпеки, збереження культурної спадщини та підвищення якості туристичних послуг.

Системне закріплення та дотримання зазначених принципів адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму забезпечує: правову визначеність у діяльності суб'єктів господарювання; баланс публічних і приватних інтересів; інтеграцію України у світовий туристичний простір; ефективний захист прав споживачів туристичних послуг; екологічну та культурну безпеку. Принципи адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму виконують функцію юридичного орієнтиру при розробці державних стратегій розвитку туризму, підготовці регуляторних актів та у вирішенні адміністративних спорів у галузі.

Анотація

Стаття присвячена теоретико-правовому обґрунтуванню та систематизації принципів адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму. Обґрунтовано актуальність теми з огляду на зростання ролі галузі у соціально-економічному розвитку, потребу гармонізації з міжнародними стандартами та acquis ЄС, а також виклики воєнного стану. На основі аналізу доктрини й законодавства запропоновано багаторівневу класифікацію принципів: загальноюридичні (верховенство права, законність, рівність), адміністративні (пропорційність, належне урядування, прозорість, участь, підзвітність, субсидіарність і децентралізація) та спеціально-галузеві. До останніх віднесено: сталий розвиток; пріоритет безпеки та ризик-орієнтований державний нагляд; доступність і універсальний дизайн; захист прав споживачів; забезпечення якості, стандартизації та сертифікації; культурну автентичність і етику туризму; цифровізацію та відкриті дані; гармонізацію з правом ЄС і міжнародними зобов'язаннями; орієнтацію на права людини. Окремо сформульовано принципи для режимів надзвичайних ситуацій/воєнного стану: безперервність критичних послуг і стійкість інфраструктури; єдина міжвідомча координація; пріоритет інформування, оповіщення та евакуації; гуманітарна спрямованість використання рекреаційних об'єктів. Розкрито інструменти імплементації: кодифікація та узгодження нормативної бази; інституційні моделі (DMO, публічно-приватні партнерства); процедурні механізми (ризик-орієнтовані перевірки, HRIA/ESIA, стандарти кризового управління); цифрові реєстри й аналітика; гарантійні та компенсаційні механізми для споживачів. Доведено, що системне закріплення і дотримання окреслених принципів забезпечує правову визначеність для суб'єктів ринку, баланс публічних і приватних інтересів, інтеграцію України у європейський туристичний простір, підвищення конкурентоспроможності галузі, а також екологічну й культурну безпеку та належний рівень захисту прав людини.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання; соціальна рекреація; туризм; принципи; воєнний стан; сталий розвиток; євроінтеграція.

Umantsiv B.B. Principles of administrative and legal regulation in the sphere of social recreation and tourism

Summary

The article is devoted to the theoretical and legal substantiation and systematization of the principles of administrative and legal regulation in the sphere of social recreation and tourism. The relevance of the topic is substantiated in view of the growing role of the industry in socio-economic development, the need for harmonization with international standards and the EU acquis, as well as the challenges of martial law. Based on the analysis of doctrine and legislation, a multi-level classification of principles is proposed: general legal (rule of law, legality, equality), administrative (proportionality, good governance, transparency, participation, accountability, subsidiarity and decentralization) and sector-specific. The latter include: sustainable development; priority of safety and risk-oriented state supervision; accessibility and universal design; protection of consumer rights; quality assurance, standardization and certification; cultural authenticity and ethics of tourism; digitalization and open data; harmonization with EU law and international obligations; orientation on human rights. Separately formulated principles for emergency/wartime regimes: continuity of critical services and stability of infrastructure; unified interdepartmental coordination; priority of information, notification and evacuation; humanitarian orientation of the use of recreational facilities. Implementation tools are disclosed: codification and harmonization of the regulatory framework; institutional models (DMO, public-private partnerships); procedural mechanisms (risk-based audits, HRIA/ESIA, crisis management standards); digital registers and analytics; guarantee and compensation mechanisms for consumers. It is proven that the systematic consolidation and compliance with the outlined principles provides legal certainty for market entities, a balance of public and private interests, Ukraine's integration into the European tourism space, increased competitiveness of the industry, as well as environmental and cultural safety and an adequate level of human rights protection.

Key words: administrative and legal regulation; social recreation; tourism; principles; martial law; sustainable development; European integration.

Список використаних джерел:

1. Мацола В. І. Рекреаційно-туристичний комплекс України: монографія. ІРД НАН України. Львів, 2017. 259 с.
2. Колодій А. М. Принципи права України. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
3. Коломоець Т. О., Баранчик О. П. Принципи адміністративного права. Запоріжжя: Поліграфічний центр Сору Art, 2012. 203 с.
4. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Курилін І.Р., Гладун В.Р. Принципи адміністративно-правового регулювання забезпечення економічної безпеки у контексті Стратегії національної безпеки України. *Право та науки*. 2018. №1. С. 28-33
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
8. Кошиков Д.О. Сутність адміністративно-правового регулювання економічної безпеки держави. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. №6. С. 264-268
9. Запара А.Є., Легеза Ю.О. Система інформаційних компетентностей публічних службовців. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Випуск 2. С. 32-35