

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ ТА ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА ВИКЛИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE SOCIAL, RECREATIONAL AND TOURIST SPHERE IN UKRAINE: HISTORY OF FORMATION AND CHALLENGES IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Уманців Б.Б.  
здобувач

*Науково-дослідний інститут публічного права*

Стаття висвітлює еволюцію адміністративно-правового регулювання соціально-рекреаційної та туристичної сфери в Україні і його трансформацію в умовах воєнного стану. Показано перехід від імперських і радянських директивних моделей із соціальною орієнтацією та централізованим управлінням до сучасної системи на ринкових засадах і з орієнтацією на європейську інтеграцію. Узагальнено ключові нормативні віхи: закони «Про туризм» і «Про курорти», імплементацію міжнародних стандартів і етичних принципів, децентралізацію управління та цифровізацію послуг. В умовах воєнного стану ідентифіковано комплекс викликів: обмеження пересування й доступу до територій, підвищені ризики для життя і здоров'я, переривання логістики, перепрофілювання об'єктів, падіння інвестиційної привабливості. Обґрунтовано потребу в адаптивній моделі регулювання, що спирається на принципи пропорційності, необхідності, превентивності та міжвідомчої координації. Запропоновано інструменти: ризик-орієнтований державний нагляд, постійний моніторинг безпекової ситуації, алгоритми інформування, оповіщення та евакуації, прозорі правила доступу до об'єктів, захист прав споживачів, підтримка внутрішнього туризму й адресні програми для бізнесу. Доведено, що узгодженість правових норм та інституційних процедур, підкріплена цифровими каналами комунікації і механізмами публічно-приватної взаємодії, є умовою збереження функціональної стійкості галузі та її післявоєнного відновлення. Сформульовано орієнтири для політики: інтеграція безпекових вимог у регламенти доступу і надання послуг; стандарти кризового управління для суб'єктів ринку; розвиток місцевих брендів і кластерів; підвищення стійкості інфраструктури; удосконалення ліцензування та сертифікації; розбудова системи даних для доказового прийняття рішень. Запропонований підхід поєднує захист національної безпеки з підтримкою економічної активності, збереженням прав і свобод громадян та підготовкою сектору до швидкого відновлення у постконфліктний період.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання; туризм; соціальна рекреація; воєнний стан; безпекова політика; публічно-приватне партнерство; ризик-орієнтований нагляд.

The article highlights the evolution of administrative and legal regulation of the social, recreational and tourist sphere in Ukraine and its transformation in the conditions of martial law. The transition from imperial and Soviet directive models with a social orientation and centralized management to a modern system on market principles and with an orientation towards European integration is shown. Key regulatory milestones are summarized: the laws "On Tourism" and "On Resorts", the implementation of international standards and ethical principles, decentralization of management and digitalization of services. In the conditions of martial law, a set of challenges is identified: restrictions on movement and access to territories, increased risks to life and health, interruption of logistics, re-profiling of facilities, and a decline in investment attractiveness. The need for an adaptive regulatory model based on the principles of proportionality, necessity, prevention and interagency coordination is substantiated. The following tools are proposed: risk-oriented state supervision, constant monitoring of the security situation, algorithms for information, notification and evacuation, transparent rules for access to facilities, consumer protection, support for domestic tourism and targeted programs for business. It is proven that the consistency of legal norms and institutional procedures, supported by digital communication channels and mechanisms for public-private interaction, is a condition for maintaining the functional stability of the industry and its post-war recovery. Policy guidelines are formulated: integration of security requirements into access and service provision regulations; crisis management standards for market entities; development of local brands and clusters; increasing infrastructure resilience; improving licensing and certification; developing a data system for evidence-based decision-making. The proposed approach combines the protection of national security with the support of economic activity, the preservation of citizens' rights and freedoms, and the preparation of the sector for rapid recovery in the post-conflict period.

**Key words:** administrative and legal regulation; tourism; social recreation; martial law; security policy; public-private partnership; risk-based supervision.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правове регулювання соціально-рекреаційної та туристичної діяльності в Україні пройшло складний шлях трансформації, який відображає зміну соціально-економічних умов, державної політики та правової системи. Його витоки можна простежити ще у періоді перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій, коли правове регулювання рекреаційної та курортної діяльності здійснювалося через загальні санітарно-епідеміологічні норми, акти з благоустрою населених пунктів та регулювання курортних зон.

**Стан наукової 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 розглядались у публікаціях С.М. Дубова, О.Ю. Дрозда, О.Ю. Дубинського, Н.Я. Заболотної, Д.В. Карамішева, 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.

**Метою наукової статті** є адміністративно-правове регулювання соціально-рекреаційної та туристичної сфери в Україні: історія становлення та виклики в умовах воєнного стану.

**Стан наукової розробки проблеми.** У радянський період (1920–1991 рр.) рекреаційно-туристична сфера розвивалася в умовах централізованої планової економіки. Правове регулювання здійснювалося через нормативні акти союзного рівня, зокрема постанови Ради

Міністрів СРСР, накази Міністерства охорони здоров'я, Міністерства культури та ВЦРПС [1]. Курортна справа і масовий туризм були інтегровані у систему соціального забезпечення, що проявлялося у функціонуванні санаторно-курортних закладів, будинків відпочинку, туристичних баз і профспілкових путівок, вартість яких значною мірою субсидувалася державою. Адміністративно-правові норми того часу переважно мали директивний характер і були спрямовані на забезпечення доступності рекреаційних послуг для широких верств населення, хоча вони водночас обмежували розвиток приватної ініціативи.

Після здобуття Україною незалежності у 1991 році відбулася докорінна трансформація правового поля, зумовлена переходом до ринкової економіки та інтеграцією у міжнародний правовий простір. Одними з перших нормативно-правових актів, що започаткували сучасну систему регулювання туристичної сфери, стали Закони України «Про туризм», що був укладений у 1995 р., і нова редакція якого відбувалась у 2003 р. [2], а також Закон України «Про курорти» (2000 р.), де було визначено базові терміни, принципи, суб'єктів та об'єкти туристичної діяльності, а також закріплено засади встановлення компетенції органів державної влади у сфері туризму та курортів.

На початку 2000-х років акцент було зміщено на формування нормативно-правової бази, сумісної з європейськими стандартами. Україна приєдналася до ряду міжнародних договорів та ініціатив, у тому числі до програм Всесвітньої туристичної організації (UNWTO) [3], що зумовило імплементацію принципів сталого туризму, екологічної безпеки та захисту прав споживачів туристичних послуг у національне законодавство. Діяльність UNWTO зосереджена на координації міжнародної співпраці в туристичній сфері, розробленні глобальних політик сталого розвитку туризму, формуванні міжнародних стандартів якості туристичних послуг, сприянні інвестиційній привабливості галузі, розвитку людських ресурсів та просуванні туристичних напрямів на світовому ринку. У рамках співпраці з UNWTO Україна отримала доступ до аналітичних досліджень, статистичних баз даних та методичних рекомендацій щодо регулювання галузі, що дозволило адаптувати національне законодавство до міжнародних норм. Крім того, було започатковано впровадження Глобального етичного кодексу туризму (Global Code of Ethics for Tourism) [4], який визначає принципи відповідального і сталого туризму, забезпечення прав туристів та місцевих громад, збереження культурної і природної спадщини. Співпраця з цією організацією також сприяла участі українських представників у міжнародних туристичних форумах, виставках і навчальних програмах, що, у свою чергу, активізувало інтеграцію України до світового туристичного простору та підвищило рівень професійної підготовки фахівців галузі.

Важливим етапом розвитку стала поява стратегічних документів, таких як Стратегія розвитку туризму та курортів до 2026 року (схвалена розпорядженням КМ України від 16.03.2017 № 168-р), яка визначила пріоритети розвитку галузі, зокрема підвищення конкурентоспроможності туристичного продукту, розвиток інфраструктури, гармонізацію законодавства з нормами ЄС та посилення міжнародного іміджу України.

У сучасний період адміністративно-правове регулювання соціально-рекреаційної та туристичної сфери ґрунтується на комплексному підході, який поєднує правові, економічні та організаційні механізми. Зростає роль інститутів публічно-приватного партнерства, децентралізації повноважень у сфері туризму, розвитку місцевих туристичних брендів та інтеграції цифрових технологій у систему надання послуг.

Таким чином, історична еволюція правового регулювання соціально-рекреаційної та туристичної діяльності в Україні від централізованої моделі радянського зразка

до сучасної ринково орієнтованої системи відображає загальні тенденції державотворення, економічної трансформації та європейської інтеграції.

У контексті дії правового режиму воєнного стану постає проблема належного та адекватного регулювання туристично-рекреаційної діяльності. Запровадження воєнного стану передбачає низку обмежень конституційних прав і свобод, зокрема свободи пересування, доступу до окремих територій, а також можливості здійснення підприємницької діяльності в окремих секторах економіки. Такі обмеження безпосередньо впливають на функціонування туристичного бізнесу, роботу закладів рекреаційної інфраструктури та реалізацію потреб громадян у відпочинку й оздоровленні.

У умовах воєнного стану актуалізуються питання розроблення спеціальних адміністративно-правових механізмів, які б дозволяли поєднати вимоги національної безпеки з необхідністю підтримки туристично-рекреаційної сфери як важливого елементу економіки та соціальної стабільності. Туризм і рекреація, окрім їхнього культурного й оздоровчого значення, є вагомим джерелом надходжень до державного та місцевих бюджетів, створення робочих місць і стимулювання суміжних галузей, таких як транспорт, торгівля, харчова промисловість та сфера послуг.

З огляду на міжнародний досвід, навіть в умовах кризових ситуацій держава може застосовувати адаптивні моделі функціонування туристичної галузі, включаючи розвиток внутрішнього туризму, спеціальні програми підтримки для підприємств галузі, а також використання туристичних об'єктів як інструментів гуманітарної та соціальної підтримки населення. Для України збереження життєздатності туристично-рекреаційного сектору у період дії воєнного стану є не лише економічним завданням, а й складовою післявоєнного відновлення та міжнародної репутації держави [5, с. 23–25]. Таким чином, фрагментарність нормативно-правового регулювання та відсутність системного, комплексного підходу до врегулювання відносин у сфері соціальної рекреації та туризму створюють суттєві ризики для соціально-економічного розвитку держави. Недостатня узгодженість правових норм та інституційних механізмів у цій галузі може призводити до зниження ефективності використання рекреаційного потенціалу територій, зменшення інвестиційної привабливості туристичних об'єктів і, як наслідок, до недоотримання значних обсягів податкових та інших надходжень до Державного та місцевих бюджетів. Враховуючи, що значна частина повноважень щодо управління рекреаційними та туристичними ресурсами належить до компетенції органів місцевого самоврядування, відсутність належного правового забезпечення може також негативно позначатися на реалізації місцевих програм розвитку, фінансуванні об'єктів інфраструктури та забезпеченні сталого соціально-економічного зростання відповідних територіальних громад.

Однією з ключових проблем сучасного етапу функціонування сфери соціальної рекреації та туризму в умовах воєнного стану є необхідність забезпечення належного рівня безпеки громадян та запобігання можливим загрозам як техногенного, так і соціально-політичного характеру [6]. З огляду на дію особливого правового режиму воєнного стану, який передбачає істотні обмеження свободи пересування осіб, доступу до окремих територій, а також використання об'єктів інфраструктури, постає об'єктивна необхідність у формуванні та впровадженні цілісної системи адміністративно-правових механізмів державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів туристично-рекреаційної сфери. Такі механізми мають ґрунтуватися на принципах пропорційності, своєчасності та превентивності, забезпечуючи баланс між інтересами національної безпеки та збереженням економічної життєздатності галузі. До функціональних складових цієї сис-

теми доцільно віднести: постійний моніторинг безпекової ситуації в регіонах, що є туристично привабливими; впровадження механізмів превентивного управління ризиками; оперативне інформування та оповіщення учасників туристичних відносин; створення алгоритмів швидкого реагування на потенційні загрози, які можуть виникати як унаслідок воєнних дій, так і внаслідок надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Ефективність реалізації зазначених заходів залежить від узгодженості дій центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів туристичної діяльності та громадських організацій. Комплексний і своєчасний підхід до впровадження таких механізмів є ключовою передумовою мінімізації негативних наслідків воєнних та кризових явищ, а також збереження й відновлення туристично-рекреаційного потенціалу України у постконфліктний період.

Окремою важливою проблемою є належне інформування громадян про обмеження, умови та потенційні ризики, пов'язані з провадженням туристично-рекреаційної діяльності в умовах воєнного стану. Недостатність або несвоєчасність офіційної інформації здатна спричинити прийняття громадянами хибних рішень щодо планування подорожей, вибору маршрутів чи місць відпочинку, що, у свою чергу, підвищує рівень загроз для їхнього життя, здоров'я та майнової безпеки. У цьому контексті особливого значення набуває формування ефективної системи комунікацій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами туристичної діяльності та споживачами туристичних послуг, що передбачає оперативне поширення достовірної інформації через офіційні канали та сучасні цифрові платформи.

Додатково слід враховувати проблему належної координації та взаємодії між державними органами та представниками туристичної індустрії у процесі реалізації адміністративно-правових заходів регулювання туристично-рекреаційної сфери в умовах воєнного стану. Відсутність чітких процедур обміну інформацією, погодження планів дій та спільного реагування на кризові ситуації може призвести до фрагментарності управлінських рішень, зниження ефективності превентивних заходів та зростання соціально-економічних втрат для галузі. У цьому зв'язку необхідним є запровадження інтегрованих механізмів публічно-приватного партнерства у сфері безпеки туризму, що поєднуюватимуть зусилля держави, бізнесу та громадськості задля збереження функціональності та стійкості туристично-рекреаційного комплексу навіть за умов обмежень воєнного часу [7, с. 141-150]. Недостатній рівень координації між суб'єктами публічного управління та представниками туристично-рекреаційної галузі здатен зумовити низьку результативність реалізованих заходів, що, у свою чергу, може призвести до подальшого загострення безпекової ситуації та поглиблення соціально-економічних наслідків. За таких умов проблема формування дієвих механізмів адміністративно-правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності в умовах правового режиму воєнного стану набуває особливої актуальності. Її вирішення вимагає комплексного підходу, який би передбачав узгодженість правових норм, інституційних процедур та організаційно-технічних заходів, спрямованих як на забезпечення безпеки громадян і збереження туристичної інфраструктури, так і на підтримання економічної стабільності галузі. Застосування такого підходу повинно враховувати національні інтереси, міжнародний досвід управління туризмом у кризових ситуаціях та принципи сталого розвитку, що дозволить мінімізувати ризики та забезпечити відновлення туристично-рекреаційного потенціалу у післявоєнний період.

У контексті надзвичайної ситуації, що супроводжується реальними та потенційними загрозами національній безпеці, постає об'єктивна потреба у поглибленому дослідженні та вдосконаленні механізмів адміністративно-правового регулювання туристично-рекреаційної сфери в умовах воєнного стану.

Така ситуація вимагає застосування комплексу спеціалізованих правових, організаційних та технічних заходів, адаптованих до особливостей воєнного часу, які б забезпечували належний рівень контролю, безпеки та функціональної стійкості туристичної галузі.

Пріоритетним напрямом у цьому процесі виступає гарантування особистої безпеки громадян, які перебувають у межах туристичних зон або відвідують рекреаційні об'єкти. Для досягнення цієї мети необхідно впроваджувати системи оперативного інформування, превентивного моніторингу ризиків, а також регламентовані алгоритми евакуації та реагування на надзвичайні події. Водночас регуляторні механізми повинні враховувати не лише безпековий компонент, але й економічні, соціальні та культурні особливості регіонів, у яких здійснюється туристично-рекреаційна діяльність. Такий інтегрований підхід дозволяє не лише мінімізувати ризики для життя та здоров'я осіб, але й зберегти базовий потенціал галузі для її подальшого відновлення після завершення воєнного конфлікту [8, с. 55-58].

З огляду на підвищений рівень ризиків, притаманний умовам воєнного стану, виникає необхідність реалізації комплексу ефективних превентивних та реагуювальних заходів, спрямованих на запобігання негативним наслідкам у туристично-рекреаційній сфері. Одним із ключових завдань у цьому контексті є формування дієвих механізмів координації дій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та представниками туристичної індустрії. Скоординована діяльність дозволяє не лише підвищити ефективність управлінських рішень, але й оперативно адаптуватися до швидкозмінних безпекових умов, що виникають у зв'язку з воєнним станом.

Особливого значення набуває належна організація інформування населення про встановлені обмеження, потенційні ризики та правила поведінки у туристично-рекреаційних зонах. Проведення своєчасних, точних та доступних для розуміння комунікаційних кампаній здатне суттєво знизити рівень небезпеки, запобігти неогрунтованим переміщенням громадян та підвищити загальний рівень обізнаності населення щодо безпечного здійснення туристичних та рекреаційних заходів.

У цих умовах принципи та завдання адміністративно-правового регулювання набувають особливої ваги, оскільки пріоритетними стають гарантування національної безпеки та захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Основоволожними орієнтирами у цій сфері виступають принципи пропорційності, необхідності, ефективності та тісного співробітництва між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та суб'єктами господарювання у сфері туризму. Дотримання зазначених принципів дозволяє забезпечити баланс між безпековими інтересами держави та потребами розвитку туристично-рекреаційної діяльності навіть за умов дії особливого правового режиму [9, с. 1651-1652].

**Висновки.** У зазначених умовах завдання адміністративно-правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності концентруються навколо комплексного забезпечення національних інтересів та безпеки громадян, що передбачає, зокрема, здійснення постійного та ефективного контролю за функціонуванням суб'єктів туристично-рекреаційної сфери, впровадження правових режимів і процедур, що регламентують доступ до туристичних об'єктів та територій з урахуванням безпекових факторів, а також організацію належного управління цими обмеженнями. Важливим елементом є гарантування інформаційної безпеки громадян шляхом своєчасного, достовірного та повного інформування про потенційні ризики, умови перебування у рекреаційних зонах та алгоритми

дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій. Такий підхід дозволяє не лише мінімізувати можливі загрози життю і здоров'ю осіб, але й зберегти стабільність функціонування туристично-рекреаційної галузі в умовах воєнного стану.

Акцентуючи на пріоритетності захисту національних інтересів та гарантуванні безпеки громадян, адміністративно-правове регулювання туристично-рекреаційної діяльності в умовах воєнного стану орієнтоване на системну мінімізацію загроз і ризиків, що супроводжують здійснення туристичних переміщень та функціонування об'єктів інфраструктури [10, с. 1229–1242]. Реалізація такого підходу потребує високого рівня міжвідомчої координації, а також налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, представниками бізнес-середовища та інститу-

тами громадянського суспільства. Лише за умови комплексного партнерства та обміну інформацією в режимі реального часу можливо забезпечити належний рівень безпеки та стійкості туристично-рекреаційної сфери в умовах дії особливого правового режиму.

На нашу думку, в умовах воєнного стану адміністративно-правове регулювання туристично-рекреаційної діяльності має бути спрямоване не лише на забезпечення безпеки та захисту національних інтересів, а й на збереження основоположних прав і свобод громадян. Воєнний стан об'єктивно накладає суттєві обмеження на функціонування туристичної галузі, що вимагає тісної координації та ефективної взаємодії між органами державної влади та суб'єктами туристичного бізнесу для мінімізації ризиків і гарантування безпеки як туристів, так і місцевого населення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лендел М.А. Проблеми та перспективи розвитку рекреаційно-туристичної сфери України та її регіонів. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/14670/1/ПРОБЛЕМИ%20ТА%20ПЕРСПЕКТИВИ%20РОЗВИТКУ%20РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ%20СФЕРИ%20УКРАЇНИ%20ТА%20ЇЇ%20РЕГІОНІВ.pdf>
2. Про внесення змін до Закону України «Про туризм»: Закон України від 18 листопада 2003 року № 1282-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1282-15#Text>
3. Who we are. UNWTO. URL: <https://www.unwto.org/how-we-are>
4. Global Code of Ethics for Tourism. URL: <https://www.unwto.org/background-global-code-ethics-tourism>
5. Мацопла В. І. Рекреаційно-туристичний комплекс України: монографія. ІРД НАН України. Львів, 2017. 259 с.
6. Золотухіна Л.О., Лєгеца Ю.О. Гарантії захисту публічного інтересу. *Юридичний бюлетень*. 2020. Випуск 14. С. 39–45.
7. Markus Z., Perovic D., Pekovic S., Popovic S. Assessing tourist revisit intention through the sports and recreational services offered. *Business Systems Research: International Journal of the Society for Advancing Innovation and Research in Economy*. 2019. № 10(2). P. 141–150.
8. Gjorgievski M., Kozuharov S., Nakovski D. Typology of recreational-tourism resources as an important element of the tourist offer. *UTMS Journal of Economics*. 2013. № 4.1. P. 53–60.
9. Chumakova O. V. Recreational Potential and Regional Differentiation of Tourism Industry Enterprises in the EU. *Journal of Environmental Management and Tourism (JEMT)*. 2018. № 9(08 (32)). P. 1651–1663.
10. Santos-Lacueva R., González M., Domingo A. The integration of sustainable tourism policies in European cities. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. 2022. Vol. 20, № 5. P. 1229–1242.