

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 8.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.8.6>

УДК 502.175:614.78]:[504.61:355.01(477)(045)

О. В. Славінський,

аспірант, Національний авіаційний університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-8796-051X>

А. П. Лелеченко,

д. держ. упр., професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування, Національний авіаційний університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0850-3724>

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ТА ФІНАНСОВОГО
МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ**

O. Slavinskyi,

Postgraduate student, National Aviation University

A. Lelechenko,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Management and Administration, National Aviation University

**REGULATION OF LEGAL AND FINANCIAL MECHANISMS OF STATE
REGULATION OF THE RECREATION SPHERE**

У статті досліджено актуальні питання управління та регулювання рекреаційної сфери через призму правових та фінансових механізмів. Проведено аналіз основних проблем, пов'язаних із недостатньою чіткістю законодавства, розбіжністю між різними рівнями управління та неефективним використанням рекреаційних ресурсів. Досліджено стан фінансового забезпечення рекреаційної сфери.

У контексті рекомендацій щодо вдосконалення правового та фінансового механізмів державного регулювання рекреаційної сфери наголошено на необхідності впровадження комплексного підходу до управління рекреаційними ресурсами, що включає гармонізацію законодавства, посилення державної підтримки рекреаційної сфери шляхом реалізації державних програм фінансування та субсидування проєктів у сфері рекреації, збереження природних ресурсів та історико-культурної спадщини, вдосконалення механізмів контролю та стимулювання інвестицій, ефективного використання публічних коштів, підвищення прозорості у використанні фінансових ресурсів, а також можливості залучення приватних інвестицій через інноваційні фінансові механізми, такі як державно-приватне партнерство, фінансові стимули та інші інструменти.

The article examines topical issues of management and regulation of the recreational sphere through the prism of legal and financial mechanisms. The recreational sphere is an important aspect of social life, which includes the organization and management of various types of recreation and recreational facilities, such as parks, tourist complexes, resorts, etc. The article analyzes the main problems existing in the modern legal and financial framework of state management of the recreational sphere. Key among them are insufficient clarity of legislation, discrepancies between different levels of regulation, as well as inefficient use of recreational resources.

Special attention is paid to the need to implement a comprehensive approach to the management of recreational resources, which includes harmonization of

legislation, improvement of control mechanisms and investment stimulation.

The article also analyzes the current state of financial support in the recreational sphere. It is noted that budget allocations are often insufficient for the full functioning and development of recreational facilities. The authors consider the issue of budget formation, effective use of public funds, as well as the possibility of attracting private investment through innovative financial mechanisms, such as partnerships between the state and the private sector, financial incentives and other instruments.

In the context of recommendations for improving the financial mechanisms of state regulation of the recreational sphere, emphasis is placed on the need to create a favorable investment climate, increase transparency in the use of financial resources, as well as on the development of financial support mechanisms for small and medium-sized enterprises in the field of recreation. In the conclusion of the article, the authors provide comprehensive recommendations for improving the management and regulation of the recreational sphere, which include not only legislative initiatives, but also practical steps in the direction of optimizing financial flows and stimulating the development of recreational infrastructure projects.

Ключові слова: *рекреаційна сфера, державне регулювання, інфраструктурі проєкти, правовий і фінансовий механізми, механізми державного регулювання, цілі сталого розвитку.*

Keywords: *recreational sphere, state regulation, infrastructure projects, legal and financial mechanisms, mechanisms of state regulation, sustainable development goals.*

Постановка проблеми. Рекреаційна сфера є важливою складовою економічного та соціального розвитку будь-якої країни. В Україні ця сфера має великий потенціал завдяки наявності природних ресурсів, культурної спадщини та туристичних можливостей. Однак, реалізація цього потенціалу

потребує вдосконалення правових та фінансових механізмів державного регулювання. У статті пропонуються рекомендації щодо визначення ключових напрямів удосконалення цих механізмів з метою забезпечення сталого розвитку рекреаційної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні дослідження та публікації з тематики правових та фінансових механізмів державного регулювання рекреаційної сфери підкреслюють динамічний характер регуляторних рамок та їх вплив на різні аспекти розвитку курортно-рекреаційної індустрії.

Уже впродовж багатьох років зазначена проблематика ґрунтовно висвітлюється провідними вченими у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, так В. Гуменюк проводить аналіз основних аспектів державного регулювання рекреаційної сфери в Україні, зокрема законодавчих та фінансових механізмів[1]; Н. Мандюк розглядає питання менеджменту та маркетингу в рекреаційній сфері, а також аспекти державного регулювання цієї галузі [2]; робота Н. Павліхи присвячена сталому розвитку туризму та рекреації [3].

Різні аспекти національної резильєнтності досліджують О. Корольчук, С. Пирожков та ін. Важливим для оцінки інформації та отримання досвіду є вивчення документації міжнародного характеру.

Директива Європейського Союзу щодо корпоративної звітності з питань сталого розвитку (CSRD), яка набула чинності у січні 2024 року, вимагає від компаній звітувати про їхній вплив на навколишнє середовище, що включає компанії рекреаційної сфери та підштовхує до більшої прозорості та узгодженості їх діяльності з цілями сталого розвитку [1]. Інтеграція цифрових активів та фінансових технологій у рекреаційній сфері стає все більш поширеною, з розвитком регулювання, що відповідає цим змінам. Наприклад, впровадження блокчейну для платежів та цифрової ринкової інфраструктури набирає обертів, хоча й супроводжується підвищеною регуляторною увагою [2].

Цей тренд особливо помітний у прогнозах щодо фінансових технологій та платежів у Великій Британії на 2024 рік, які окреслюють виклики та можливості, що виникають у зв'язку з цифровізацією. Постійне впровадження нових технологій приносить із собою нові ризики, що змушує регуляторні органи зосереджувати увагу на операційній та кіберстійкості. Від компаній, задіяних у рекреаційній сфері очікується підвищення кібербезпеки для захисту від можливих зломів, як це підкреслюється в останніх дослідженнях трендів фінансових технологій [3]. Нові пропозиції у Великій Британії спрямовані на впровадження стандартів для стратегій різноманітності та інклюзії, збору даних та звітності для подолання недопредставленості та поліпшення організаційної інклюзивності [4]. Разом із тим, вплив сучасних процесів та російсько-української війни є негативним на рекреаційну сферу України, що підкреслює важливість подальших досліджень із даної проблематики.

Метою статті є дослідження питань удосконалення правового та фінансового механізмів державного регулювання рекреаційної сфери.

Виклад основного матеріалу. Ефективне державне регулювання рекреаційної сфери в Україні потребує чіткої та комплексної законодавчої бази - правової основи для розвитку та функціонування рекреаційних об'єктів, збереження природних ресурсів, а також захисту прав туристів та операторів у ході надання якісних рекреаційних послуг.

Основними законодавчими актами є Конституція України статті 13, 14, в яких встановлено право власності на природні ресурси та зобов'язання держави забезпечувати їх раціональне використання. Земельний кодекс України охоплює питання, пов'язані з використанням земель для рекреаційних цілей, встановлює порядок відведення земельних ділянок для будівництва рекреаційних об'єктів, регулює питання оренди та купівлі земельних ділянок. Закон України «Про туризм» – основний нормативний акт, регулює туристичну діяльність в Україні, визначає правові, організаційні та соціально-економічні основи туристичної діяльності, встановлює права та

обов'язки суб'єктів туристичної діяльності, а також регулює питання захисту прав туристів. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» визначає правові засади організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, до якого входять національні природні парки, біосферні та природні заповідники, регіональні ландшафтні парки тощо, регулює порядок створення, охорони, управління та фінансування об'єктів природно-заповідного фонду. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» регулює відносини в сфері охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання та відтворення природних ресурсів, встановлює екологічні стандарти та норми, які впливають на розвиток рекреаційної інфраструктури. У Законі України «Про курорти» представлено правові основи організації та розвитку курортної діяльності, визначає статус курортів, порядок їх створення та функціонування, встановлює вимоги до лікувально-оздоровчих закладів та регулює питання використання природних лікувальних ресурсів. Закон України «Про культурну спадщину» визначає правові основи охорони, збереження та використання об'єктів культурної спадщини, які мають важливе значення для розвитку культурного туризму. Результати аналізу законодавчої бази засвідчили, що проблеми збалансованого розвитку рекреаційної сфери – це, насамперед, проблеми недостатньої координації діяльності та взаємодії органів публічної влади, що, в свою чергу, ускладнює ефективне впровадження чинного законодавства.

Разом із цим, постійного оновлення законодавчої бази вимагають і зміни в світовій туристичній індустрії та екологічні виклики, адаптація законів до сучасних реалій, впровадження новітніх підходів до регулювання рекреаційної діяльності. Досягнення збалансованого розвитку досліджуваної сфери потребує глибоких структурних змін у системі управління та активного залучення громадськості до процесу розробки і впровадження законодавчих актів, врахування думки місцевих громад, туристичних операторів та експертів.

Державна підтримка рекреаційної сфери потребує фінансового забезпечення та інвестицій, реалізації державних програм фінансування та субсидування проєктів у сфері рекреації, спрямованих на розвиток відповідної інфраструктури, збереження природних ресурсів та історико-культурної спадщини, фіскальних стимулів для інвесторів, які включають податкові пільги, гранти та інші форми підтримки.

Основні фінансові механізми державного регулювання рекреаційної сфери передбачають:

- залучення бюджетного фінансування шляхом виділення коштів з державного та місцевих бюджетів на розвиток рекреаційної інфраструктури, проведення наукових досліджень та реалізацію програм з охорони навколишнього середовища;

- податкове регулювання шляхом становлення податкових пільг для підприємств, що займаються розвитком рекреаційної сфери (наприклад, готелів, туроператорів); введення екологічних податків для стимулювання відповідального використання природних ресурсів;

- підтримку інноваційних проєктів, спрямованих на покращення туристичної інфраструктури; залучення державних інвестицій та грантів на реалізацію проєктів у сфері туризму та рекреації;

- затвердження органами публічної влади порядку надання та переліку платних послуг і зборів шляхом введення плати за користування природними та рекреаційними об'єктами (національними парками, заповідниками), екологічних та туристичних зборів, спрямованих на охорону довкілля та розвиток туристичної інфраструктури;

- упровадження дієвих кредитно-фінансових механізмів шляхом надання пільгових кредитів для малого та середнього бізнесу, що працює в рекреаційній сфері, а також залучення іноземних інвестицій через створення сприятливих умов для інвесторів.

- застосування інструментів державно-приватного партнерства (ДПП) - співфінансування проєктів у рекреаційній сфері державою та приватними

компаніями, що дозволяє залучати додаткові ресурси та підвищувати ефективність їх реалізації;

- отримання інституційної підтримки шляхом створення спеціальних фондів та агентств, які займаються фінансовою підтримкою рекреаційної сфери, а також підтримка розвитку професійних асоціацій та громадських організацій, які працюють у сфері туризму та рекреації.

Особливий наголос при цьому необхідно зробити на аналізі зарубіжного досвіду у сфері державного регулювання рекреаційної сфери, який демонструє різноманітні підходи та механізми, що можуть бути корисними для застосування в Україні. Так, зокрема, система державної підтримки рекреаційної сфери США включає Національну парково-рекреаційну службу (National Park Service), яка фінансується з федерального бюджету та за рахунок зборів за вхід і послуги. Необхідним є і залучення до цього процесу приватного сектора через концесії з метою налагодження управління готелями, ресторанами та іншими туристичними об'єктами в національних парках. Вагомим доповненням подальшого розвитку рекреаційної сфери є імплементація галузевих програм, серед яких Land and Water Conservation Fund, що надає фінансування для збереження природних ресурсів і розвитку рекреаційної інфраструктури.

У Канаді провінційні та муніципальні уряди активно фінансують розвиток рекреаційної інфраструктури, включаючи створення парків, спортивних об'єктів та культурних закладів, використовують моделі публічно-приватного партнерства для реалізації великих проєктів, введення екологічних податків спрямовані на збереження природних ресурсів та розвиток екотуризму.

В Австралії управління національними парками здійснюється через спеціалізовані агентства (Parks Australia), фінансування яких відбувається з державного бюджету та доходів від туризму; відбувається залучення аборигенних громад до управління парками для збереження культурної спадщини; проводиться фінансування проєктів екотуризму, спрямованих на

збереження біорізноманіття та розвиток віддалених регіонів.

До найбільш вагомих здобутків Німеччини можна віднести власні фінансові стимули для сталого розвитку туризму; надання грантів та субсидій для підприємств, які впроваджують екологічні стандарти й технології; підтримку проєктів із розвитку велосипедної інфраструктури та зелених маршрутів. Водночас, місцеві громади активно залучаються до управління та фінансування рекреаційними проєктами, що сприяє розвитку місцевого туризму.

Не залишається осторонь цих процесів і Японія, запроваджуючи програми зі збереження та популяризації культурної спадщини, фінансування яких здійснюється як урядом, так і приватним сектором; стимулювання внутрішнього туризму через субсидії на подорожі та підтримку місцевих туристичних ініціатив. При цьому відбувається використання технологій для покращення туристичного досвіду, наприклад, мобільні додатки для туристів, які надають інформацію про культурні та природні об'єкти.

У Європейському Союзі проєкти фінансуються через структурні фонди, спрямовані на розвиток туризму, збереження природних ресурсів та регіональний розвиток. Важливе місце займає політика сталого туризму, яка передбачає регулювання екологічних стандартів, зниження впливу туризму на навколишнє середовище та підтримку місцевих громад. Туристичні адміністрації держав світового співтовариства повною мірою оцінили важливу роль і значення туризму та рекреації і вживають усіх необхідних заходів щодо їх розвитку й вдосконалення. Тим самим у країнах ЄС використовується скорочений ПДВ для готелів і курортів, а в деяких із них він зменшений для підприємств ресторанної індустрії.

В Іспанії встановлено скорочений ПДВ у розмірі 6%, що сприяє розвитку рекреаційної сфери. А такі країни як Кіпр і Мальта, існуючи за рахунок туризму, зовсім не обкладають рекреаційні підприємства ПДВ [5, с. 32–34]. З цього приводу О. Соловйова акцентує увагу на тому, що досвід країн ЄС варто використовувати в Україні, щоб стимулювати розвиток

рекреаційного підприємництва, зокрема малого та середнього, зокрема, у сфері зеленого туризму, особливо у сільських територіях. А для підприємств, які охоплені лікувально-профілактичною діяльністю та забезпечують оздоровлення населення країни, здійснювати оподатковування за пільговою схемою, крім закладів відпочинку та туристичних фірм [6, с. 32–34].

Як зазначав Е. Щепанський, саме євроінтеграція покликана надати нашій державі відповідні можливості щодо використання економічної ефективності рекреаційних комплексів регіонів України, про що засвідчили заходи та програми з розвитку й удосконалення ринку рекреаційних послуг у зв'язку з проведенням Євро-2012 [7, с. 15].

Загалом, залучення міжнародних інвестицій є невід'ємною складовою розвитку рекреаційної сфери і передбачає розробку стратегій із залучення іноземних інвесторів, включаючи рекламні кампанії, участь у міжнародних виставках та форумах; створення сприятливого інвестиційного клімату, що включає стабільну правову систему, захист прав інвесторів та гарантії репатріації прибутків. Іноземні інвестиції у розвиток рекреаційної сфери України має значний потенціал для розвитку рекреаційної сфери завдяки своїм природним, культурним та історичним ресурсам. Одним із ключових напрямів із залучення таких інвестицій є активна робота з іноземними інвесторами, в тому числі і залучення відомих міжнародних брендів та операторів.

Серед прикладів успішних ініціатив можна виділити «Проект «Буковель». Інвестиції з різних країн дозволили створити сучасний гірськолижний курорт, який приваблює туристів не лише із України, але й з-за кордону. Успішна маркетингова стратегія та розвиток інфраструктури зробили «Буковель» відомим брендом на міжнародному рівні.

Іншим довоєнним проектом «Розвиток прибережних зон Чорного моря» було передбачено інвестування у розвиток прибережних зон Чорного моря, таких як Одеса та Миколаїв, що мало великий потенціал. Іноземні інвестиції сприяли будівництву сучасних готелів, розважальних комплексів

та яхт-клубів, що значно покращило туристичну привабливість регіону.

Проекти з реконструкції історичних та культурних об'єктів, таких як Києво-Печерська Лавра та Львівський історичний центр залучають іноземні інвестиції. Інвестори мають можливість вкладати кошти у відновлення та збереження культурної спадщини, одночасно створюючи нові туристичні маршрути та підвищуючи туристичний потенціал цих регіонів. Однією з головних перешкод для залучення іноземних інвестицій є корупція та надмірна бюрократія. Для подолання цих проблем необхідно впроваджувати антикорупційні заходи, підвищувати прозорість адміністративних процедур та створювати сприятливе середовище для бізнесу. На особливу увагу заслуговує сучасна ситуація, пов'язана і російсько-українською війною, яка, отримавши широкомасштабний характер, негативно впливає на реалізацію проєктів із залучення інвестицій в рекреаційну сферу, що вимагає пошуку нових підходів у реалізації державної політики .

Важливо наголосити, що ефективне державне регулювання рекреаційної сфери вимагає координації дій між різними органами публічної влади та включає: створення спеціалізованих агентств або комісій, що відповідають за координацію політики у сфері рекреації та туризму; запровадження міжвідомчих робочих груп із забезпечення узгодженості дій різних міністерств та відомств; розмежування (децентралізацію) повноважень, що дозволить органам місцевого самоврядування самостійно визначати пріоритети розвитку та розпоряджатися наявними ресурсами; підтримку місцевих ініціатив та проєктів, спрямованих на розвиток рекреаційної інфраструктури та залучення туристів.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що розвиток рекреаційної сфер потребує залучення висококваліфікованих фахівців шляхом розробки та впровадження освітніх програм, постійного оновлення їх знань та навичок у відповідності до сучасних вимог та стандартів; забезпечення доступу туристів до інформації про рекреаційні можливості територій через створення національних та регіональних інформаційних центрів, які надають

актуальну інформацію про туристичні об'єкти, маршрути та рекреаційні послуги. Усі ці заходи потребують від органів публічної влади розробки й впровадження інформаційних систем і порталів із забезпечення зручного доступу до інформації для туристів та інвесторів, формування комплексу рекомендацій щодо удосконалення державного регулювання рекреаційної сфери за певними напрямами (Рис. 1).

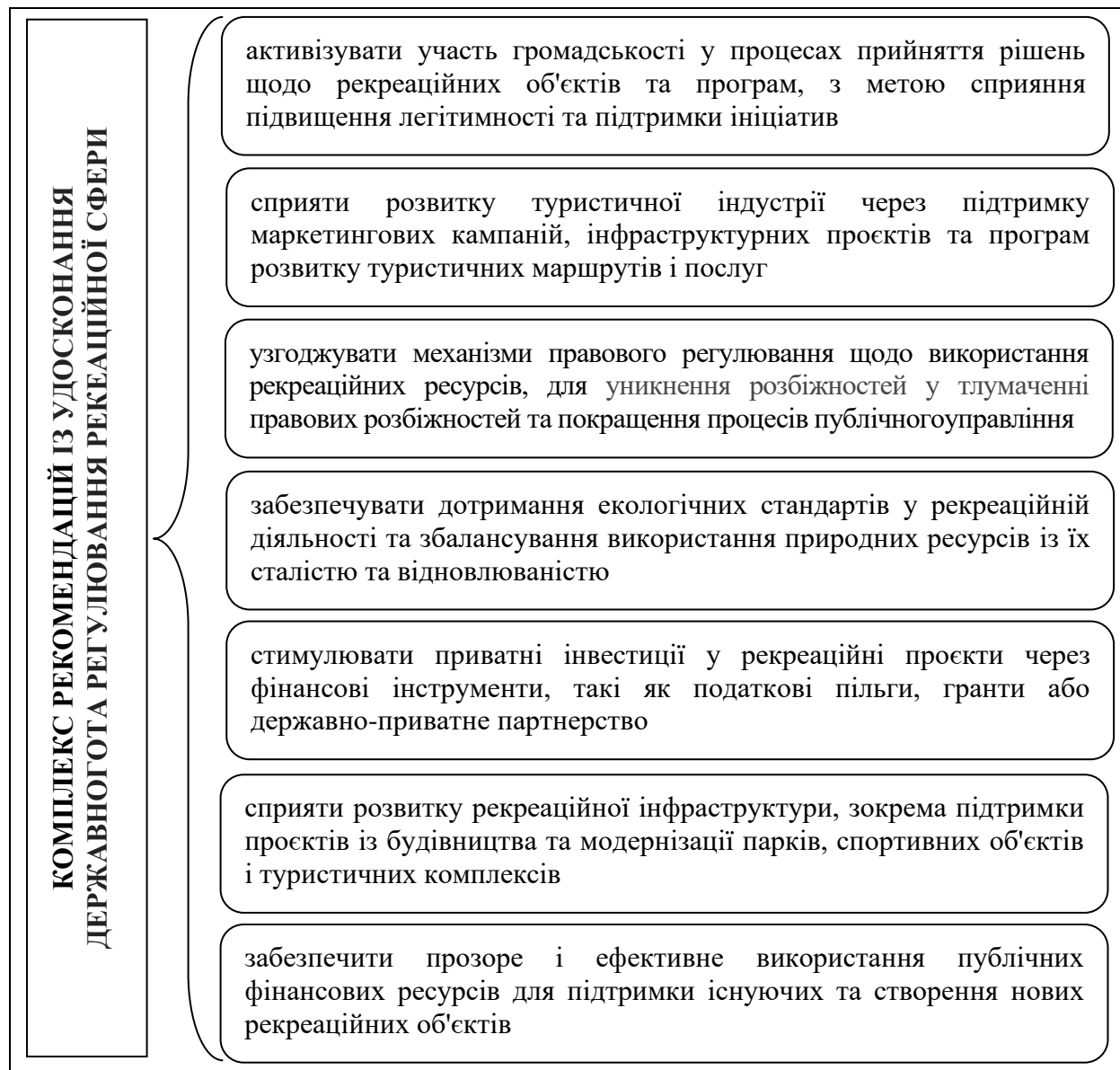


Рис. 1. Комплекс рекомендацій щодо удосконалення державного регулювання рекреаційної сфери
Джерело: складено авторами за матеріалами [8-10].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, удосконалення правових та фінансових механізмів державного регулювання рекреаційної сфери в Україні є важливим завданням, що вимагає комплексного підходу і передбачає удосконалення законодавчої бази, створення ефективних фінансових механізмів, розвиток інституційної підтримки та інформаційного забезпечення як дієвих маркерів сталого розвитку рекреаційної сфери, підвищення її конкурентоспроможності та залучення інвестицій. Ефективна координація та взаємоузгоджена діяльність органів публічної влади, залучення громадськості та впровадження новітніх креативних підходів до процесу регулювання можуть стати ключовими факторами успішного розвитку рекреаційної сфери України та перспективним напрямом подальших наукових розвідок.

Література

1. Гуменюк В.В. Державне регулювання курортно-рекреаційної сфери : монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 372 с. URL: <https://knute.edu.ua/file/MjExMzA=/191b719da4473c1ec220882cbb9d518a.pdf>
2. Мандюк Н. Л. Менеджмент у туризмі : навч. посібник. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2022. 198 с.
3. Павліха Н. В., Цимбалюк І. О., Савчук А. Ю. Сталий розвиток туризму та рекреації: сучасні виклики й перспективи для України [Електронний ресурс] : монографія. Електрон. текст., граф. дані. Луцьк : Вежа-Друк, 2022. 211 с.
4. Пасічник М. П., Ільїна О. В. Ресурсні чинники розвитку лікувально-оздоровчого туризму Волинської області. *Вісник Київського національного університету культури і мистецтв*. Серія: Туризм. 2021. Т. 4., Н. 1. С. 40-53.
5. Мігущенко Ю. В. Напрями регулювання структурних диспропорцій в туристичній сфері країн центрально-східної та південної Європи: досвід для України в контексті розширеної зони вільної торгівлі.: URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/august08/13.htm>

6. Соловійова О. В. Механізми державного регулювання розвитку сфери рекреаційних послуг в Україні [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2012. 214 с.

7. Щепанський Е. В. Управління туристично-рекреаційною сферою України в умовах підготовки до ЄВРО-2012. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 298-303.

8. Державна служба туризму та курортів України. URL: www.tourism.gov.ua

9. Державний комітет статистики України. URL: www.ukrstat.gov.ua

10. Explore the Linklaters Fintech & Payments Legal Outlook (2024) URL: www.linklaters.com/en/insights/publications/legal-outlook/2024/fintech-and-payments

References

1. Humeniuk, V.V. (2016), *Derzhavne rehuliuвання kurortno-rekreatsijnoi sfery* [State regulation of the resort and recreational sphere], Kyivs'kyj natsional'nyj torhovo-ekonomichnyj universytet, Kyiv, Ukraine, available at: <https://knute.edu.ua/file/MjExMzA=/191b719da4473c1ec220882cbb9d518a.pdf> (Accessed 25 July 2024).

2. Mandiuk, N.L. (2022), *Menedzhment u turyzmi* [Management in tourism], LNU im. Ivana Franka, Lviv, Ukraine.

3. Pavlikha, N.V. Tymbaliuk, I.O. and Savchuk, A.Yu. (2022), *Stalyj rozvytok turyzmu ta rekreatsii: suchasni vyklyky j perspektyvy dlia Ukrainy* [Sustainable development of tourism and recreation: modern challenges and prospects for Ukraine], Vezha-Druk, Luts'k, Ukraine.

4. Pasichnyk, M.P. and Il'ina, O.V. (2021), "Resource factors for the development of health tourism in the Volyn region", *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu kul'tury i mystetstv. Seriia: Turyzm*, vol. 4, no. 1, pp. 40-53.

5. Mihuschenko Yu.V. (2008), "Directions adjustment of structural

imbalances in the tourism sector of Central and South-Eastern Europe: Experience for Ukraine in the context of an expanded free trade zone”, available at: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/august08/13.htm> (Accessed 25 July 2024).

6. Solovjova, O.V. (2012), “Mechanisms of regulation of sphere of recreational services in Ukraine”, Ph.D. Thesis, Mechanisms of Public Administration, Classic private university. Zaporizhzhia, Ukraine.

7. Schepans'kyj, E.V. (2008), “Management of the tourism and recreation sphere of Ukraine in preparation for EURO-2012”, *Universytets'ki naukovi zapysky*, vol. 2, pp. 298-303.

8. State Agency for Tourism Development of Ukraine (2024), available at: www.tourism.gov.ua (Accessed 25 July 2024).

9. State Statistics Service of Ukraine (2024), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 25 July 2024).

10. Linklater (2024), “Explore the Linklaters Fintech & Payments Legal Outlook”, available at: www.linklaters.com/en/insights/publications/legal-outlook/2024/fintech-and-payments (Accessed 25 July 2024).

Стаття надійшла до редакції 10.08.2024 р.