

ВІДГУК

офіційного опонента доктора філософії в галузі права
Чернявської Богдани Вадимівни на дисертацію Уманціва Богдана
Богдановича на тему «Адміністративно-правове регулювання діяльності
у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні», поданої на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю
12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Актуальність теми дисертації та зв'язок її з науковими програмами, планами, темами. Тема дослідження «Адміністративно-правове регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні» є надзвичайно актуальною в контексті трансформаційних процесів, що відбуваються у державному управлінні та розвитку соціальної інфраструктури. Туристична та рекреаційна діяльність виступають важливими чинниками суспільного благополуччя, зміцнення здоров'я населення, розвитку територіальних громад та формування конкурентоспроможної економіки. Особливої ваги дослідження набуває в умовах воєнного стану, коли рекреаційні та туристичні послуги виконують важливу компенсаційну й стабілізаційну функцію, підтримуючи психологічну стійкість населення та життєздатність громад. У період післявоєнного відновлення ефективно адміністративно-правове регулювання стане ключовою передумовою реінтеграції територій, відновлення місцевих економік та розвитку внутрішнього туризму. Для цього Україна потребуватиме дієвих правових механізмів для стимулювання внутрішнього туризму, відновлення рекреаційних ресурсів, залучення інвестицій та інтеграції до європейського туристичного простору.

Разом з тим, нинішній стан адміністративно-правового регулювання цієї сфери свідчить про існування низки проблем: недостатню нормативно-правову деталізацію, потребу в оновленні законодавчої бази відповідно до міжнародних стандартів, відсутність цілісної державної стратегії розвитку соціальної рекреації, а також обмеженість інструментів контролю та державної підтримки. У цьому контексті особливо актуальною стає гармонізація національної правової бази з *acquis* Європейського Союзу у сферах туризму та рекреації — зокрема щодо захисту прав споживачів, безпеки туристів, екологічної стійкості, цифровізації послуг та управління туристичними дестинаціями.

Дослідження цих аспектів дозволяє сформувані науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення та управлінських механізмів у сфері туризму й рекреації, що визначає високу практичну значущість і новизну роботи.

Дисертаційне дослідження корелюється із цілями реформи публічної служби та встановлення нормативних підходів до регламентації її діяльності, що встановлюється у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р., ухваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р.; Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», проголошеної указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, Концепції розвитку електронного урядування в Україні, Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, а також Указу Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні».

Належний ступінь обґрунтованості і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечується якісним використанням низки загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, достатнім рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у вітчизняній та зарубіжній літературі, правових концепціях, ретельним опрацюванням відповідних джерел адміністративного права та процесу, належною апробацією результатів дослідження і їх оприлюдненням відповідно до встановлених вимог.

Досягнення поставленої мети та вирішення визначених завдань автором здійснено із застосуванням складної сукупності загальнонаукових, спеціально-правових та міждисциплінарних методів наукового пізнання, які у взаємодії забезпечують комплексний, системний і верифікований характер одержаних результатів. Методологічна основа роботи побудована з урахуванням багатовимірності предмета дослідження – адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму в умовах воєнного стану та перспектив повоєнного відновлення із фокусом на правову визначеність, інституційну спроможність, міжвідомчу координацію, безпеку та цифрову трансформацію. Застосування діалектичного методу сприяло виявленню закономірностей розвитку адміністративно-правового

регулювання туризму та соціальної рекреації, визначення протиріч між публічними та приватними інтересами, а також між централізацією та децентралізацією у публічному управлінні (підрозділи 1.1, 1.2). За допомогою системного підходу здійснено аналіз сфери соціальної рекреації туризму як цілісної системи, що включає органи публічної влади, суб'єктів ринку, інфраструктуру, нормативно-правову базу, механізми контролю та інструменти захисту прав споживачів (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2). Логіко-індуктивний та дедуктивний методи, методи моделювання та прогнозування покладено в основу формулювання гіпотез, побудови правових висновків та пропозицій щодо вдосконалення законодавства і практики його реалізації (підрозділ 2.3), що дозволило обґрунтувати напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму. Дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму здійснено із використанням таких спеціально-правових методів, як формально-юридичний метод, порівняльно-правовий метод, історико-правовий метод, герменевтичний метод, метод правової доктрини та правового дизайну, що, зокрема, відображено в обґрунтуванні доцільності введення таких категорій, як «соціальна рекреація», «соціальний туризм», «право на дозвілля» у національне законодавство та формулювання рекомендацій щодо нормативного оформлення режимів функціонування галузі у період надзвичайного/воєнного стану.

Нормативною базою дослідження є законодавчі та підзаконні нормативні акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.

Теоретичну та емпіричну основу дослідження становили наукові праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених, статистичні матеріали, аналітичні матеріали автора.

Мету роботи автор вбачає у визначенні змісту адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні та обґрунтування напрямів забезпечення його ефективності.

Досягнення поставленої мети дисертаційної роботи пов'язується із вирішенням таких наукових *задач*:

– визначити поняття, сутність та соціальне значення соціально-рекреаційної та туристичної діяльності;

- охарактеризувати історичний розвиток адміністративно-правового регулювання соціально-рекреаційної та туристичної сфери в Україні;
- встановити міжнародно-правові стандарти та їх вплив на національне законодавство у сфері соціальної рекреації та туризму;
- визначити принципи адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму;
- описати систему суб'єктів механізму адміністративно-правового регулювання соціальної рекреації та туризму в Україні;
- охарактеризувати адміністративно-правові засоби впливу у сфері туризму та соціальної рекреації;
- обґрунтувати напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму.

Структура та обсяг дисертації визначаються метою та завданням дослідження, складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань, самостійністю і цілісністю проведеного дослідження, що дозволило досягти поставленої мети, виконати дослідницькі задачі і повністю розкрити тему дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що Дисертаційне дослідження є одним із перших в адміністративному праві України комплексних монографічних досліджень адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні, що засновано на застосуванні новітніх підходів до розуміння адміністративно-сервісної держави.

Автором з теоретико-методологічного погляду продемонстровано корисність міжнародно узгоджених підходів до вимірювання структури вільного часу (Настанови UNECE щодо обстежень використання часу), які дозволяють об'єктивувати складники дозвілля, зробити порівнюваними національні дані та покласти їх в основу доказових управлінських рішень.

Б.Б. Уманців у соціальному вимірі показує, що рекреація виконує компенсаторну та розвивальну функції: знижує стрес і втому, водночас підвищує людський капітал через саморозвиток, міжкультурну комунікацію та залучення до життя громад. Розкрито детермінанти рекреаційної поведінки (соціально-економічні, психологічні, мотиваційні, «подієві») і

продемонстровано, як цифровізація трансформує структуру дозвілля молоді, породжуючи гібридні формати (онлайн-події, кібертуризм) та пов'язані ризики (гіподинамію, залежності, дефіцит офлайн-компетенцій). Особливо підкреслено виклики демографічного старіння української нації: рекреація й туризм для осіб похилого віку мають розглядатися як інструменти профілактики соціального виключення, підтримання психофізичного здоров'я і продовження активного життя (підрозділ 1.1).

Цікавою є пропозиція автора про доцільність кодифікації законодавства України шляхом розробки та прийняття Кодексу України про рекреацію, туризм та дозвілля. Кодекс має інтегрувати дефініції й принципи, закріпити право на дозвілля, визначити повноваження органів влади й механізми їх взаємодії, унормувати ліцензування та стандарти (включно з цифровими реєстрами), передбачити режими надзвичайних/воєнних ситуацій, екологічні гарантії, моделі державно-приватного партнерства, інструменти управління дестинаціями, систему показників ефективності та відповідальності.

Вартим уваги є наведений авторський підхід, щодо ключових принципів адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму відносяться: загальноправові принципи – верховенство права, законність, рівність і недискримінація, правова визначеність та забезпечення легітимних очікувань, що визначають ієрархію нормативності, обмежують дискрецію органів публічної адміністрації, забезпечують доступ до правосуддя й передбачуваність управлінських процедур; процедурно-гарантійні принципи – належного адміністрування, участі заінтересованих сторін, права на слухання, прозорості, доступу до інформації та ефективних засобів правового захисту – вони формують основу сервісної моделі держави, підвищують довіру до інститутів влади та якість адміністративного процесу у цій сфері; матеріально-цільові принципи – пропорційності, ефективності, доброчесності та антикорупційності, сервісності держави – орієнтують регуляторні втручання на реальні публічні результати з мінімальним адміністративним тягарем та максимальним дотриманням прав і законних інтересів суб'єктів туристичного ринку; секторальні принципи відображають специфіку туристично-рекреаційної діяльності (до них віднесено безпеку туристів і об'єктів рекреації, доступність і інклюзивність послуг, збереження культурної спадщини, екологічну стійкість (запобіжний і ресурсозберігальний підходи), пріоритет національного туристичного

продукту, міжвідомчу координацію та участь територіальних громад, які задають логіку галузевого регулювання на всіх рівнях, – від планування DESTINAЦІЙ (створення ДМО, зонування, визначення меж місткості територій), екологічної і культурної оцінки до стандартизації сервісів, категоризації засобів розміщення, кризових комунікацій і цивільного захисту (підрозділ 1.4).

Автором підкреслено, що ліцензування туроператорської діяльності, категоризація засобів розміщення, сертифікація послуг і персоналу повинні набути уніфікованої цифрової форми із запровадженням електронних реєстрів, прозорих процедур, відкритих даних і публічних індикаторів дотримання стандартів. До важливих складників системи адміністративно-правових засобів у сфері туризму та соціальної рекреації віднесено захист прав споживачів туристичних послуг шляхом: забезпечення достовірності інформації, прозорості умов договорів, справедливих правил повернення коштів, гарантій у разі невиконання зобов'язань.

Б.Б. Уманців слушно акцентує, що інтеграція екологічних та культурно-охоронних вимог у систему адміністративних засобів є ключовою для сталого розвитку туризму: необхідне посилення регулювання доступу до територій ПЗФ, запровадження лімітів відвідуваності та систем бронювання для чутливих об'єктів, забезпечення ресурсозберігаючих стандартів, екосертифікації та стимулюючих податкових/фінансових механізмів для «зелених» практик. У цьому контексті автор звертається до практик держав ЄС, де доречним є адаптація інструментів, застосовуваних у державах ЄС (зокрема, Італійської Республіки): комбінування централізованих та регіональних компетенцій, сертифікаційні схеми якості, правові режими для історико-культурних об'єктів та прибережних зон.

Новим є запропоноване автором комплексне бачення інтеграції екологічних та культурно-охоронних вимог у механізми адміністративно-правового регулювання, що дозволяє сформувати більш цілісний, збалансований та стійкий підхід до розвитку туристично-рекреаційної сфери.

Окрім наведеного, у дисертації сформульовано й багато інших необхідних та корисних висновків, положень і пропозицій. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом його власних напрацювань, вдалою спробою оптимізації адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні.

Наукове та практичне значення роботи. Виконана наукова робота сприяє розв'язанню низки теоретичних і практичних питань, що мають важливе значення для розвитку адміністративного права та процесу.

Дисертаційне дослідження має як науково-теоретичний, так і прикладний інтерес. Одержані результати можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – як основа для вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні;

– у правореалізації – щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні, а також при розробленні та впровадженні стратегій і програм розвитку туризму та рекреації на рівні територіальних громад і регіонів, де результати дисертації можуть бути використані як методична та нормативно-орієнтована основа для формування локальних політик;

– у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», та інших, що стосуються адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Визнаючи загалом високий науково-теоретичний рівень роботи Б.Б. Уманціва, її важливе практичне значення, слід зазначити, що як і будь-яке дослідження складної наукової проблеми дана дисертація містить і спірні, або такі яким не вистачає обґрунтування, положення, які є підставою для висловлення певних зауважень, підґрунтям наукової дискусії, зокрема:

1. Текст дисертації апелює до широкого кола нормативно-правових актів і органів публічної влади, однак бракує точних, «адресних» посилань на постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, що регламентують доступ до територій, режими безпеки, евакуаційні процедури, стандарти категоризації тощо.

2. Окрім того, у дисертації терміни «соціальна рекреація», «туризм», «дозвілля» та «публічні послуги у сфері відпочинку» у ряді випадків використовуються як взаємозамінні, що може створювати ризик колізій у правозастосуванні (наприклад, щодо суб'єктів нагляду, джерел фінансування, видів звітності). У цьому контексті доцільним видається чіткіше розмежувати ці категорії з урахуванням їх правових наслідків та відмінностей у статусі суб'єктів регулювання;

3. Заявлені цілі щодо «ефективності», «координації», «якості послуг» адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні залишаються декларативними, оскільки не підкріплені системою показників ефективності, вихідними значеннями та цільовими орієнтирами. Крім того немає безпосередньої вказівки на джерела даних, періодичність збору, відповідальних за моніторинг і механізми верифікації статистики у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні, що унеможливорює як порівняльний аналіз між регіонами та громадами, так і обґрунтоване коригування політик;

4. У підрозділі 2.1 простежується концептуальне змішування функцій: регуляторні (нормотворчість, дозвільні процедури), сервісні (надання адміністративних і публічних послуг), наглядові (контроль та санкції) та координаційні (міжвідомча взаємодія). Їх подано фрагментарно, без чіткого рознесення за органами, інструментами та сферами відповідальності, що ускладнює ідентифікацію меж повноважень, породжує ризики дублювання функцій та «розмивання» управлінської відповідальності, а також збільшує транзакційні витрати у публічному управлінні;

5. Запропоноване конституційне закріплення права на дозвілля виглядає концептуально вмотивованим, однак потребує глибшої доктринальної та порівняльно-правової аргументації щодо меж і наслідків такої новели. Наразі залишаються недостатньо окресленими: співвідношення «права на відпочинок» і «права на дозвілля», зокрема у частині позитивних обов'язків держави та стандарту мінімальної достатності, механізмів судового захисту, через які це право може бути реалізоване. Потребує уточнення і характер цієї норми: чи йдеться про суб'єктивне публічне право, що породжує прямо застосовні бюджетні зобов'язання, чи про програмну норму, яка лише визначає стратегічні напрями публічної політики. Доцільним видається також чіткіше окреслення кола бенефіціарів, критеріїв вразливості, а також меж допустимого втручання в економічну свободу, зокрема через ваучерні, податкові чи компенсаційні інструменти державної підтримки дозвілля.

Висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблематики, багато в чому мають дискусійний характер, але не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційної роботи Б.Б. Уманціва, а здійснений автором творчий пошук заслуговує на підтримку.

Розглядувана дисертація містить раніше не досліджувані наукові положення та отримані особисто автором нові науково обгрунтовані результати, що в сукупності має важливе науково-прикладне значення.

Автореферат дисертації ідентичний її змісту і повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію й автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація на тему: **«Адміністративно-правове регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні»** є самостійною, завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обгрунтовані результати, що розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – **Уманців Богдан Богданович** – заслуговує на підставі прилюдного захисту на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Вищого навчального закладу «Національна академія управління»,
запрошений дослідник кафедри кримінології
юридичного факультету
Вільного університету Амстердама

Богдана ЧЕРНЯВСЬКА

