



DOI 10.37491/UNZ.83.13  
УДК 342+651+379.85



Володимир САВИЦЬКИЙ<sup>1</sup>

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Наводячи офіційні статистичні дані щодо частки індустрії туризму в світовій економіці, пов'язується динаміка її обсягу з впливом позитивних чи негативних факторів і зауважує на залежності позитивної чи негативної динаміки обсягу такої частки від рівня державної інституціоналізації сфери туризму загалом і ступеня унормованості документаційного забезпечення туристичної діяльності як складової інституалізації. Актуальність теми обґрунтовується відсутністю серед праць з документаційного забезпечення загалом і документаційного забезпечення діяльності туристичних організацій зокрема досліджень саме нормативно-правового регулювання документаційного забезпечення туристичної діяльності. Базуючись на класифікації функцій управління на загальні і спеціальні та залежного від цього поділу документаційного забезпечення на загальне і спеціальне, структурно вибудовується дослідження за двома напрямками: нормативно-правове регулювання загального документаційного забезпечення туристичної діяльності та нормативно-правове регулювання спеціального документаційного забезпечення туристичної діяльності. За обома напрямками дослідження проаналізовано понад два десятки законодавчих, підзаконних нормативно-правових актів та державних стандартів як загальної, так і спеціальної*

<sup>1</sup> кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування,  
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,  
[svt@univer.km.ua](mailto:svt@univer.km.ua),  
<https://orcid.org/0000-0001-7938-2133>.



дії. Доводиться, що оптимально достатнім рівень нормативно-правового регулювання загального документаційного забезпечення туристичної діяльності. Поряд з цим нормативно-правове регулювання спеціального документаційного забезпечення туристичної діяльності потребує систематизації, класифікації, уніфікації, стандартизації якщо не на рівні державних, то хоча б на рівні галузевих стандартів. У вирішенні цієї проблеми повинна бути більш активною діяльність Державного агентства розвитку туризму України.

**Ключові слова:** документація, діловодство, документаційне забезпечення, туризм, документаційне забезпечення туристичної діяльності.

**Т**уризм як своєрідна сфера діяльності завдяки своїй багатофункційності є одним з найбільш динамічних секторів як світової економіки загалом, так і економіки окремих країн зокрема. Позитивний вплив на соціально-економічне становище конкретно взятої країни чи на світове господарство взагалі індустрія туризму виявляє у разі наявності умов для органічної гармонізації чинників, що діють на неї. До прикладу, за сприятливих умов на початку XXI ст. туризм за обсягом послуг посідав перше, а за обсягом доходу — третє місце серед провідних галузей світової економіки [1]. Зміни дії зазначених чинників у разі несприятливих умов спричиняють зниження частки індустрії туризму в економіці. Як зазначається у спільному звіті Всесвітньої ради з туризму та подорожей (WTTC) і *Oxford Economics*, на тлі пандемії COVID-19 внесок індустрії туризму й подорожей у світову економіку з 10,4 % у 2019 році знизився у 2020 році до 5,5 %, сектор втратив майже 4,5 трильйона доларів, частка туризму у світовому ВВП фактично зменшилася на 49,1 % [2].

Серед факторів, які спричиняють значний вплив на рівень частки туризму в економіці країни, є стан забезпечення державою його інституалізації шляхом визначення статусності, закріплення норм і правил діяльності, створення системи туристичних організацій, здатної ефективно задовольняти потреби суспільства в туристичних послугах. Дослідження стану нормативно-правового регулювання документаційного забезпечення діяльності туристичних організацій як складника інституалізації сфери туризму в Україні і є метою цього дослідження.

Це дослідження проводиться відповідно до наукової теми кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в сфері національної безпеки в умовах євроінтеграції» (номер державної реєстрації 0120U104417). Опредмеченою потребою цієї мети є професійний науковий інтерес автора як викладача навчальної дисципліни «Документаційне забезпечення діяльності туристичних організацій» при підготовці бакалаврів за освітньо-професійною програмою зі спеціальності 242 Туризм, а також використання отриманих результатів дослідження в освітньому процесі.



Актуальність теми статті підтверджується тим, що серед обсягу праць з діловодства, документаційного забезпечення управління, в тому числі й у сфері туризму, досліджень, які б стосувалися нормативно-правового регулювання документаційного забезпечення туристичної діяльності, не виявлено.

Багатофункціональність туризму детермінує склад нормативно-правової бази його регулювання загалом і документаційного забезпечення зокрема, включаючи закони, підзаконні нормативно-правові акти, національні й міжнародні стандарти, локальні нормативно-правові акти.

Важливим аспектом документаційного забезпечення діяльності туристичних організацій є мова документації сфери туризму. Ст. 10 Конституції України визначає державною українську мову, а ст. 8 визначено статус її норм як норм прямої дії [3], що зумовлює обов'язковість ведення туристичної документації українською мовою.

Грунтуючись на конституційній гарантії щодо законодавчого визначення застосування мов в Україні (ч. 5 ст. 8 Конституції України) [3], Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» встановлює складання локальних актів державних і комунальних підприємств, установ та організацій державною мовою (ч. 5 ст. 13) [4]. Звідси випливає, що локальні акти державних та комунальних туристичних підприємств, установ та організацій повинні укладатися українською мовою. Певні особливості мови спілкування у сфері обслуговування, що прямо стосуються й туризму як складової цієї сфери, містяться у ст. 30 зазначеного Закону. Установлюючи державну мову мовою обслуговування споживачів в Україні (ч. 1 ст. 30 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної») [4] та визначаючи обов'язковість суб'єктів господарювання цієї сфери здійснювати обслуговування та надавати інформацію про товари (послуги) державною мовою (ч. 2 ст. 30 цього ж Закону) [4], поряд з цим Закон уможливіє дублювання іншими мовами інформації державною мовою, а також дозволяє за певних умов персоналізоване обслуговування споживачів іншою, прийнятною для сторін, мовою.

Туризм, як і будь-яка інша сфера діяльності, має як певні спільні з іншими сферами ознаки, так і певні особливості, які базуються на складі функцій, що ним виконуються і які визначають сукупність документації, що забезпечує реалізацію цих функцій. Функції управління класифікуються на дві групи — загальні функції і спеціальні функції.

Під загальними розуміють функції, які властиві всім організаціям і реалізуються в них як необхідні для їхньої самоорганізації. До складу цих функцій належать п'ять функцій, які ще називають класичними функціями управління, — організація, координація, планування, контроль, мотивація. З метою та в результаті реалізації цієї групи функцій утворюється клас (підсистема) управлінської документації — організаційно розпорядча документація. Сукупність процесів зі створення організаційно-розпорядчих документів та організацію роботи з такими документами називають загальним документаційним забезпеченням або загальним діловодством (справочинством).



Загальне документаційне забезпечення як невід'ємний складник організаційно-розпорядчої діяльності у будь-якій сфері, у тому числі й у туризмі, регулюється низкою нормативно-правових актів загальної дії — законами, підзаконними актами, стандартами. Крім зазначених вище актів [3; 4], до нормативно-правової бази загального документаційного забезпечення, зокрема, належать:

— закони України: «Про інформацію» [5], «Про доступ до публічної інформації» [6], «Про Національний архівний фонд і архівні установи» [7], «Про електронні документи та електронний документообіг» [8], «Про електронні довірчі послуги» [9], «Про державну таємницю» [10], «Про стандартизацію» [11], «Про звернення громадян» [12] та ін.;

— підзаконні нормативно-правові акти: Український правопис [13], Типова інструкція з діловодства (далі — ТІД-2018) [14], Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі (далі — ТІЕД-2018) [14], Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі (далі — РЕВ-2018) [14], Перелік типових документів [15], Інструкція з діловодства за зверненнями громадян [16], Класифікатор звернень громадян [17] та ін.;

— державні стандарти України: ДСТУ 2732:2004 [18], НК 010:2021 [19], ДСТУ 4163-2020 [20] та ін.

Велике практичне значення в регулюванні загального документаційного забезпечення мають ТІД-2018, ТІЕД-2018 та ДСТУ 4163:2020.

ТІД-2018 встановлює вимоги щодо документування управлінської інформації та організації роботи з документами, створеними у паперовій формі в системі органів виконавчої влади та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їхнього управління, але лише в разі наявності визначених законом або урядовим актом підстав, які визнаються обґрунтованими для створення та/або опрацювання документів у паперовій формі (ТІД-2018, п. 1). Водночас вимоги цього акта не стосуються документів, що містять інформацію з обмеженим доступом, за зверненнями громадян, запитом на публічну інформацію (ТІД-2018, п. 2) [14].

ТІЕД-2018, визначаючи електронну форму основною формою проведення діловодства (ТІЕД-2018, п. 2, абз. 1), встановлює порядок електронного документування та організації роботи з електронними документами в системі органів виконавчої влади та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їхнього управління (ТІЕД-2018, п. 1, абз. 2, 4, 5, 7). Однак вимоги зазначеної Інструкції не поширюються на діловодство за зверненнями громадян і запитом громадян на публічну інформацію лише в частині загальних принципів роботи з документами та в тій частині, яка прямо не визначена окремими нормативно-правовими актами, а щодо роботи з іншими класами документації — лише в частині загальних принципів роботи з документами (ТІЕД-2018, п. 1, абз. 8, 9) [14].

Постановою від 17 січня 2018 р. № 55, якою затверджені ТІД-2018 і ТІЕД-2018, уряд зобов'язав органи виконавчої влади привести власні нормативно-правові акти та акти з діловодства установ, що належать до сфери



їхнього управління, у відповідність із цією постановою, а також рекомендував органам місцевого самоврядування привести у відповідність до цієї постанови власні інструкції з діловодства (п.п. 6, 7) [14].

До 01 вересня 2021 р. у Україні діяв державний стандарт ДСТУ 4163-2003 [21], значна частина положень якого застаріла і не відповідала сучасним вимогам, зокрема новій редакції Українського правопису, ТІД-2018 і ТІЕД-2018. Тому наказом ДП «УкрНДНЦ» від 01 липня 2020 р. № 144 на заміну ДСТУ 4163-2003 було прийнято та надано чинності з 01 вересня 2021 р. Державний стандарт України ДСТУ 4163:2020 «Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів» [20], який був розроблений Технічним комітетом стандартизації та УНДІАСД Державної архівної служби України.

Увібравши у себе сучасні вимоги чинного законодавства щодо загального діловодства, ДСТУ 4163:2020 порівняно з ДСТУ 4163-2003 поширюється на організаційно-розпорядчі документи, незалежно від носія інформації, що створюються в результаті діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій та інших юридичних осіб, незалежно від їхнього функційно-цільового призначення, рівня і масштабу діяльності та форми власності, передбачає можливість поширення вимог цього стандарту щодо оформлення реквізитів на всі класи уніфікованих систем документації (с. 1, розд. 1, п. 1.1–1.4) [20].

На відміну від загальних функцій, які характеризуються їхньою притаманністю будь-яким організаціям, спеціальними називають функції, заради реалізації яких створюються організації чи цілі системи органів, підприємств, установ і організацій, для яких такі функції є основними і які визначають специфіку їхньої діяльності. До прикладу, такою полікомпонентною спеціальною функцією у сфері туризму є задоволення туристичних потреб громадян, що реалізується шляхом надання системи туристичних послуг.

З метою та у результаті реалізації спеціальних функцій утворюється система спеціальної документації. Сукупність процесів зі створення спеціальних документів та організацію роботи з такими документами називають спеціальним документаційним забезпеченням або спеціальним діловодством (справочинством). Система спеціальної документації характерна і для сфери туризму. Правове регулювання спеціального документаційного забезпечення діяльності туристичних організацій здійснюється нормативно-правовими актами спеціальної дії.

Найважливішим таким спеціальним актом є Закон України «Про туризм» [22]. Поряд з тим, що зазначений Закон, базуючись на конституційних нормах щодо права громадян на відпочинок (ст. 45 Конституції України) [3], свободу пересування територією України, вільно залишати територію України та в будь-який час повернутися в Україну (ст. 33 Конституції України) [3], є основним законодавчо інституційним актом туризму як галузі економіки України (ст.ст. 2, 6, 7, 9 та ін. Закону України «Про туризм» [22], цей акт встановлює конкретні види спеціальних документів сфери туризму. До визначених цим Законом видів спеціальних документів



належать договір страхування туриста (ст. 16), ліцензія на туроператорську діяльність (ст. 17), свідоцтво про категорію об'єкта туристичної інфраструктури (ст. 19), договір на туристичне обслуговування (ст. 20), договір на екскурсійне обслуговування (ст. 21), договір на готельне обслуговування (ст. 22), ваучер (форма письмового договору на туристичне або на екскурсійне обслуговування) (ст. 23). В окремих із зазначених статей цього Закону також визначаються структура змісту, особливості оформлення та порядок надання таких документів повноважними органами. Опис бланка та інструкція про порядок оформлення ваучера затверджені наказом Державної туристичної адміністрації України від 06 червня 2005 р. № 50 [23].

Особливе значення в нормативно-правовому регулюванні документаційного забезпечення діяльності туристичних організацій належить установчим документам. Належачи за призначенням до організаційних документів і відповідаючи за формою загальним вимогам до таких документів, установчі документи туристичних організацій мають лише їм притаманний спеціальний зміст. Склад установчих документів туристичних організацій залежить від їхніх організаційно-правових форм. Відповідно до Господарського кодексу України установчими документами суб'єкта господарювання є рішення про його утворення або засновницький договір, а у випадках, передбачених законом, статут (положення) суб'єкта господарювання (ч. 1 ст. 57) [24]. Цей же Кодекс визначає, що установчим документом повного товариства і командитного товариства є засновницький договір, установчим документом акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю і товариства з додатковою відповідальністю є статут (ч. 1 ст. 82) [24].

У межах конкретної туристичної організації нормативно-правове регулювання документаційного забезпечення здійснюється власними актами локальної дії, до яких належать інструкція з документаційного забезпечення, положення про службу документаційного забезпечення, посадові інструкції працівників служби документаційного забезпечення, номенклатура справ, положення про архівний підрозділ, посадові інструкції працівників архівного підрозділу, а також допоміжні довідково-методичні матеріали (каталоги, форми, зразки документів тощо).

Викладене вище дає підстави вважати нормативно-правове регулювання документаційного забезпечення туристичної діяльності оптимально-достатнім.

Однак у ході цього дослідження з'ясовано, що спеціальне документаційне забезпечення туристичної діяльності перебуває поза сферою державної стандартизації при існуванні потреби в цьому. Туристична документація відсутня в Переліку типових документів [15], НК 010:2021 [19]. У процесі надання туристичних послуг склалися окремі групи документації, наприклад, документація з організації екскурсій, документація з організації перевезень туристів, документація з організації розміщення туристів, документація з організації харчування туристів тощо. На наш погляд, така туристична документація потребує систематизації, класифікації, уніфікації, стандартизації якщо не на рівні державних, то хоча б на рівні галузевих стандартів. Активну позицію в цьому, на наш погляд, повинно займати



Державне агентство розвитку туризму України в межах виконання ним відповідного повноваження, передбаченого пп. 21 п. 4 Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1162 [25].

#### Список використаних джерел

1. Економіка туризму. *Енциклопедія сучасної України*. URL : <https://bit.ly/35bvMWk>.
2. За минулий рік частка туризму в світовій економіці знизилася вдвічі — звіт WTTC. *Укрінформ*. URL : <https://bit.ly/3M1IR5r>.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://bit.ly/2LXJAqz>.
4. Про забезпечення функціонування української мови як державної. Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3Is68Ly>.
5. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3plEqsi>.
6. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3vno2LQ>.
7. Про Національний архівний фонд і архівні установи. Закон України від 24.12.1993 р. № 3814-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3taE6xH>.
8. Про електронні документи та електронний документообіг. Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3vmYMr4>.
9. Про електронні довірчі послуги. Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3M4mv32>.
10. Про державну таємницю. Закон України від 24.01.1994 р. № 3855-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3t9Oy8M>.
11. Про стандартизацію. Закон України від 05.06.2014 р. № 1315-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3vkXISi>.
12. Про звернення громадян. Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3BUtUgP>.
13. Питання українського правопису. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 р. № 437. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/36Acfzc>.
14. Деякі питання документування управлінської діяльності. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3HtzCHs>.
15. Про затвердження Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів. Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2012 р. № 578/5, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 17.04.2012 р. за № 571/20884. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3JX3IKC>.



16. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/357NKt5>.
17. Про затвердження Класифікатора звернень громадян. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 858. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3podisD>.
18. ДСТУ 2732:2004 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять». Київ : Держспоживстандарт України, 2005. 36 с.
19. ДК 010:2021 «Державний класифікатор управлінської документації». Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 12.03.2021 р. № 526-21. Київ : УНДІАСД, 2021. 26 с.
20. ДСТУ 4163-2020 «Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів». Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2021. 26 с.
21. ДСТУ 4163-2003 «Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів». Київ : Держстандарт України, 2003. 28 с.
22. Про туризм. Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3kf4VNA>.
23. Про затвердження порядку оформлення ваучера на надання туристичних послуг та його використання. Наказ Державної туристичної адміністрації України від 06.06.2005 р. № 50. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3JXleJ7>.
24. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://bit.ly/2SwQRRX>.
25. Деякі питання діяльності Державного агентства розвитку туризму. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1162. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2XIMyIL>.

Надійшла до редакції 09.07.2021

**Volodymyr SAVYTSKYI**

*Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

### **Normative and Legal Regulation of Documentation Service of Tourist Activity**

*Citing official statistics on the share of the tourism industry in the world economy, the author connects the dynamics of its volume with the influence of positive or negative factors and pays attention to the dependence of positive or negative dynamics of such share on the level of state institutionalization of tourism in general and degree of standardization of documentation support of tourist activity as a component of institutionalization. Determining the state of regulatory and legal regulation of documentation of tourist activities as the purpose of the study caused by the subject need, manifestation of which is the professional scientific interest of the author as a teacher of the academic discipline «Documentation of the Activities of Tourism Organizations» in the preparation of bachelors in the educational-professional program in the specialty 242 Tourism, as well as the estimated probability of using the results of the study in the educational process. The author substantiates the absence among the works on*





*documentation in general and documentation of the activities of tourist organizations in particular research exactly the normative-legal regulation of documentation of tourist activity. Based on the classification of management functions into general and special and the dependent division of documentation into general and special, the author structurally builds research in two areas: normative-legal regulation of general documentation of tourist activity and normative-legal regulation of special documentation of tourist activity. In both areas of the study, more than two dozen legislatives, by-laws and state standards of both general and special action were analysed. As a result of the research, the author determines the level of normative-legal regulation of the general documentation of tourist activity to be optimally sufficient. Along with this, according to the author, normative-legal regulation of special documentation support of tourist activity requires systematization, classification, unification, standardization if not at the level of state, then at least at the level of branch standards. In this regard, the author considers that the State Agency for Tourism Development of Ukraine should be more active in solving this problem.*

**Keywords:** *documents, office work, documentation, tourism, documentation of tourist activity.*