

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний  
аграрно-економічний  
університет

ДКС Центр  
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

Державне управління: удосконалення та розвиток № 4, 2017

УДК 346.7:379.85

*Є. В. Козловський,*

*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри міжнародного туризму  
Київського національного університету культури і мистецтв*

*Н. В. Булгакова,*

*викладач кафедри міжнародного туризму*

*Київського національного університету культури і мистецтв*

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВАХ

*Yevhen Kozlovsky,*

*PhD in Public Administration, Associate Professor, Assistant Professor of the Dept. of International Tourism,  
Kyiv National University of Culture and Arts*

*Nataliya Bulgakova,*

*Assistant of the Dept. of International Tourism,  
Kyiv National University of Culture and Arts*

### LEGISLATIVE SUPPORT OF TOURISM IN FOREIGN COUNTRIES

*У статті узагальнено міжнародну практику регулювання туристичної діяльності, яка спрямована на визначення державних завдань у сфері туризму, засобів їх досягнення, упорядкування туристичних формальностей, зменшення ризиків під час подорожей, інтенсифікацію розвитку туристичної індустрії, регулювання відносин між виробниками і споживачами туристичних послуг, а також на інші важливі цілі та завдання. Автором представлено результати дослідження досвіду різних країн світу щодо створення органів державної влади відповідальних за розвиток туризму. Акцентовано увагу на найважливіших положеннях нормативно-правових актів, схожих позиціях та відмінностях у системі законодавчого забезпечення туристичної діяльності в європейських країнах. Встановлено, що основою для проведення структурних реформ у галузі туризму є формування спеціальної законодавчо-правової бази, яка забезпечує захист інтересів держави та суспільства, прав людини та громадянина, а також визначає форми та методи втручання держави у туристичну діяльність.*

*The article reviews the international practice of tourism regulation which is aimed at the definition of public responsibilities in tourism and the means of its achieving, the arrangement of travel formalities, the decreasing of risks for traveling, the intensification of the tourism industry, the regulation of relations between producers and consumers of tourism services and other important goals and objectives. The author presents the results of research of international experience to create public authorities which stimulate the tourism development. The attention is paid on the most important provisions of regulatory acts, the similar positions and differences of tourism legislative support system in European countries. It is established that the basis for structural reforms in the tourism is the formation of special legislative framework, which ensures the protection of the interests of state and society, human and civil rights and defines the forms and methods of state intervention in tourism activities.*

**Ключові слова:** туризм, законодавче забезпечення, міжнародне право, туристичне обслуговування, органи державної влади, державне регулювання.

**Keywords:** tourism, legislative support, international law, travel services, public authorities, state regulation.

**Постановка проблеми.** На початку XXI ст. туризм став важливим явищем сучасного суспільства, він швидко увійшов у життя багатьох людей через їх природне прагнення відкрити та пізнати невідомі країни, пам'ятки історії та культури, звичаї та традиції різних народів. Швидкий розвиток масового туризму був зумовлений інтенсивним збагаченням спектра вітальних, культурних і духовних потреб населення, поглибленням багатоаспектної взаємодії соціумів, універсалізацією та глобалізацією системи економічних, політичних і культурних зв'язків.

Системний, своєчасний та цілеспрямований вплив державної влади на туристичну галузь нині стає невід'ємним фактором створення сприятливих умов для піднесення економіки країни. Туризм по суті виявляється специфічним показником ступеня державної участі в економіці, тому що сприяючи туристичній діяльності, держава може ефективно стимулювати її швидкий розвиток. Важливу роль у процесі регулювання відіграє ефективність застосування чинного законодавства уповноваженими органами державної влади, зокрема об'єктивність та своєчасність обраних ними способів впливу на суб'єктів туристичного ринку.

Основою для проведення структурних реформ у сфері туризму є формування спеціальної законодавчо-правової бази, яка забезпечує захист інтересів держави та суспільства, прав людини та громадянина, а також визначає форми та методи втручання держави у туристичну діяльність. На основі законодавчої бази розробляються різні доктринальні документи (концепції та стратегії), що роз'яснюють особливості вирішення тих чи інших проблем та визначають напрями розвитку туризму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній науці проблеми нормативно-правового регулювання туристичної діяльності досліджувалась у працях таких вчених як Ю.В. Алексєєва, М.Б. Біржаков, І.В. Валентюк, В.П. Вахмістров, М.І. Волошин, В.Ю. Воскресенський, Л.І. Давиденко, М.М. Марінін, Г.А. Папірян, В.С. Сенін, А.О. Чечель, А.Д. Чудновський та ін. Огляд наукових праць дозволив констатувати, що комплексних досліджень законодавчого забезпечення туристичної діяльності в іноземних державах вітчизняними вченими майже не проводилося, тому означені питання залишаються у дискусійній площині та потребують подальшого вивчення.

**Мета статті** полягає у вивченні особливостей законодавчого забезпечення туристичної діяльності в іноземних державах, а також досвіду різних країн світу щодо створення органів державної влади відповідальних за розвиток туристичної галузі.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавче забезпечення туристичної діяльності здійснюється на основі міжнародних і національних норм права, що виявляються у формуванні національних законодавств, міжнародних угод, створенні різних туристичних організацій, асоціацій, комітетів, бюро тощо. З точки зору міжнародного права туристична діяльність за своєю природою є взаєминами, що ускладнені іноземним елементом, внаслідок чого регулювання суто національних відносин у сфері туризму стає неприйнятним і вимагає врахування міжнародної практики. З огляду на це, політико-правове середовище країни має забезпечувати належні умови для ведення туристичного бізнесу та відповідати існуючим міжнародним нормам [1, с. 19].

На думку М.М. Марініна, у міжнародному туризмі завжди беруть участь три основні сторони: туристичні підприємства (виробники та продавці туристичних послуг); туристи (споживачі туристичних послуг); державні органи (створені державою інститути, які здійснюють розпорядчі, адміністративні та інші функції).

При взаємодії “туриста” з “туристичним підприємством” найбільш важлива річ – документальне оформлення угоди між ними: отже потрібен письмовий договір, у якому зафіксовані обоюдні права і обов’язки. Для врегулювання відносин “туриста” з “державою” необхідно мати досконале законодавство про паспортний і візовий режими, митні, валютні, медико-санітарні норми, порядок виїзду та в’їзду з країни, правове становище іноземних громадян тощо. Також необхідні правові норми про захист прав споживачів, ліцензування туристичної діяльності, сертифікацію туристичного продукту, страхування у туристичній подорожі. В оптимальному варіанті потрібний законодавчий акт, у якому були б позначені основні правові норми з всього спектра взаємин сторін, що беруть участь у цьому процесі. Більшість розвинених держав світу обрали саме такий шлях.

Однак, незважаючи на прагнення зробити туристичне законодавство уніфікованим, у кожній країні використовуються власні підходи щодо регулювання туристичної діяльності. Зазвичай основні зусилля спрямовані на регулювання відносин між “туристичним підприємством” і “державою”. Здійснюється це, насамперед, у формі ліцензування туристичної діяльності, тобто відповідного державного дозволу, який надається юридичним та фізичним особам тільки у тому випадку, якщо вони:

- можуть підтвердити свій професійний рівень, необхідний для провадження туристичної діяльності;
- не порушують норм цивільного законодавства країни, що встановлює обмеження на можливість провадження туристичної діяльності;
- мають достатні фінансові, матеріальні або інші види гарантій для повної оплати всіх витрат, які можуть несподівано з’явитися у процесі надання туристичних послуг;
- володіють полісом із достатнім покриттям для страхування фінансової відповідальності за власними зобов’язаннями.

Як свідчить практика, має значення не сам акт видачі ліцензії (незалежно від ступеня жорсткості або м’якості процедури одержання цього дозволу), а ефективність роботи державного механізму, який відслідковує виконання всіх ліцензійних та інших умов туристичної діяльності, а у випадку рекламацій або інших проблем, вживає необхідних заходів для наведення порядку. У деяких іноземних державах термін “ліцензування” законодавчо фактично не закріплений, але разом з тим державні вимоги до туристичних підприємств щодо їх фінансової та іншої відповідальності перед клієнтами, професійної підготовки керівників і співробітників, страхування цивільної відповідальності підприємств – дуже суворі [2, с. 21].

За такого підходу особливого значення набуває загальна поінформованість туриста про всі умови майбутньої подорожі, наявність у туристичного підприємства стандартів і чітких правил оформлення та здійснення туру, обізнаність туриста про порядок можливих дій щодо подальшого захисту своїх прав і законних інтересів. Для цього у багатьох країнах розробляються докладні інструкції. Наприклад, у Німеччині Міністерством юстиції затверджені “пам’ятки” для туристів, на кшталт “Повний перелік прав туриста під час подорожі”.

У таких документах детально розписані пояснення щодо розв’язання всіх суперечливих питань, які виникають в процесі туристичного обслуговування. У випадках одержання неякісного туристичного продукту або неналежного виконання окремих послуг, незадоволеному туристу за рішенням суду відшкодовується частина вартості туру. Докладно процентна частка вартості туру, що повертається, зазначена у так званій “Франкфуртській таблиці зменшення цін на туристичні подорожі”, яка неодноразово публікувалася у світовій туристичній пресі. Франкфуртська таблиця свого часу була розроблена асоціацією туроператорів Німеччини з метою уніфікації правил відшкодування збитків туристам за неякісно надані послуги [4, с. 146].

У Німеччині під договором про туристичне обслуговування розуміється угода, згідно з якою підприємством надаються комбіновані послуги з перевезення та розміщення. Всі суб’єкти туристичного бізнесу в Німеччині розглядаються у якості туроператорів, які гарантують та відповідають за певні результати подорожі. Такі країни, як Франція, Данія, Швеція та інші не визначають конкретні положення таких договорів, звертаючи увагу в своєму законодавстві тільки на несумлінні умови їх виконання [3, с. 154].

Зазначимо, що у 1990 р. була прийнята Директива Європейського економічного співтовариства № 90/314/ЄС про продаж турів із заздалегідь запланованим маршрутом та комплексом послуг. Директива містить певні правила щодо зобов’язань організаторів комплексних турів і роздрібних продавців, які повинні брати на себе відповідальність за надання туристичних послуг. Цей документ також встановлює правила щодо інформації, яку повинні надавати споживачам, конкретні вимоги стосовно змісту рекламних буклетів, якщо такі видаються. Директива містить положення щодо заходів безпеки, які повинні здійснювати туристичні оператори, а також механізму повернення сплачених коштів та самих туристів до своєї країни у разі їх неплатоспроможності [5]. З цього моменту, власне, і розпочався процес гармонізації туристичних

законодавств держав-членів ЄС. Створення спеціального законодавства відбувалося шляхом встановлення мінімального стандарту для суб'єктів туристичного бізнесу, при порушенні якого для захисту туристів застосовувались норми права про захист їх прав як споживачів.

За даними Всесвітньої туристичної організації, законодавчі акти з регулювання туристичної діяльності вже прийняті у 120 країнах світу. Вони спрямовані на визначення державних завдань у сфері туризму, засобів їх досягнення, упорядкування туристичних формальностей, зменшення ризиків під час подорожей, інтенсифікацію розвитку туристичної індустрії, регулювання відносин між виробниками і споживачами туристичних послуг, а також на інші важливі цілі та завдання, розв'язання яких неможливе без існування спеціального туристичного законодавства.

США. Перший Закон “Про міжнародний туризм” був прийнятий ще у 1961 р. Він передбачав створення спеціальної установи – Американської адміністрації подорожей та туризму (United States Travel and Tourism Administration – USTTA) в структурі Федерального міністерства торгівлі США. В 1981 р. був прийнятий Закон “Про Національну політику в сфері туризму”, а у 1992 р. – Закон “Про політику в сфері туризму та розвиток експорту”, згідно з якими перед USTTA були поставлені наступні завдання: координація державної політики в галузі туризму відповідно до інтересів США, дослідження кон'юнктури туристичного ринку, збір статистичної інформації, управління програмами розвитку туризму тощо [1, с. 33].

Крім національного органу, що регулював туристичну діяльність на федеральному рівні, у США у кожному з штатів функціонувала служба, яка відповідала за розвиток місцевого туризму. В більшості випадків це було Агентство з торгівлі, комерції та туризму, перед яким ставилися завдання планомірного зростання і всебічного розвитку в'їзного та внутрішнього туризму, проведення рекламно-інформаційних програм з пропаганди туризму, здійснення дослідницьких акцій щодо аналізу стану та перспектив розвитку туризму на певній території.

Аналогічна картина спостерігалася у графствах та містах, де в структурі місцевої влади були створені спеціальні бюро з туризму. До складу цих органів входили державні службовці, представники транспортних компаній, готелів, ресторанів, культурно-розважальних та інших закладів. Бюджети бюро формувалися з коштів, що збиралися графством або містом у вигляді податку за проживання з відвідувачів готелів, а також за рахунок членських внесків та доходів від реклами.

USTTA повинна була працювати у контакт з Консультативною радою з туризму, у склад якої входили п'ятнадцять представників провідних галузей американської економіки, а також Національною Радою з пропаганди подорожей і туризму, яка відповідала за видання щорічної доповіді рекламно-інформаційного характеру під назвою: “Туризм працює на Америку”. У доповіді чітко прослідковувалася думка, що в'їзний та внутрішній туризм були важливими секторами національної економіки США.

Після закінчення у серпні 1996 р. XXVI Літніх Олімпійських ігор в Атланті державне фінансування USTTA суттєво скоротилося, також вступила у дію система часткового державного спонсорства та значно більшої участі в цьому процесі приватних підприємств. Наприкінці 1996 р. уряд США вирішив, що країна більше не потребує подібної структури та закрити всі її офіси та представництва.

У США, з їх вірою у систему вільного підприємництва, а також повагою до федеральної конституції та законодавства, функція рекламування і просування іміджу країни за кордоном зараз делегується або окремим штатам, або спеціально створеним приватним структурам. Втручання держави обмежується лише заходами, що спрямовані на захист життя та здоров'я американців (йдеться про такі речі, як гарантія безпеки польотів і регулювання повітряного сполучення).

Координуюча функція покладена на Американську туристичну асоціацію, яка представляє країну на міжнародному рівні, використовуючи при цьому різноманітні спеціальні бренди, зокрема: “Visit USA Association”, “Discover USA”, “Discover America”. Подекуди за кордоном відкриваються спеціальні представництва, що захищають інтереси основних суб'єктів американського туристичного бізнесу.

Іспанія. Туристична діяльність на національному рівні регулюється Законом “Про компетенцію у галузі туризму”, прийнятому в 1963 р. та Декретом “Про діяльність приватних туристичних підприємств”, прийнятому в 1965 р. Крім загальнонаціонального, кожна із сімнадцяти територіальних автономій Іспанії має власне законодавство з туризму, основні положення якого відповідають вищевказаному Закону.

Іспанське законодавство регулює відносини між туристом і продавцем туристичного продукту, встановлює умови провадження туристичної діяльності для фізичних та юридичних осіб, визначає порядок надання туристичних послуг, здійснює контроль у цій сфері, а також вживає санкції до порушників.

У 1996 р. в Іспанії був прийнятий Закон “Про комбіновані подорожі”, яким чітко визначалися права та обов'язки як споживача, так і виробника туристичних послуг. У цьому документі вказані основні складові туристичного продукту та комбінованих подорожей, а також затверджений перелік відомостей у інформаційних каталогах туристичних підприємств: тривалість подорожі, засоби транспорту, види розміщення, вартість подорожі, додаткові пропозиції, умови та дії туриста у випадку відмови від подорожі.

Італія. У 90-ті роки XX ст. у Італії розпочалися спроби стратегічного планування туристичної діяльності з метою економічного розвитку країни та захисту її територіальних ресурсів. Ці спроби, однак, не підвищили конкурентоспроможність Італії на міжнародних туристичних ринках. Слід було змінювати державну політику у цій сфері та

концепцію розвитку туристичної галузі у країні.

У 2001 р. в Італії був прийнятий Закон “Реформа національного законодавства про туризм”. Його основна мета, з урахуванням стратегічного значення туризму для економічного та соціального розвитку країни, полягала у визначенні ролі територіальних адміністрацій різного рівня в управлінні галуззю, розробці та здійсненні державної політики, яка дозволить підсилити конкурентоспроможність країни на міжнародному туристичному ринку.

Головною новацією цього закону було нормативне положення про місцеві туристичні системи. Така законодавча норма була спрямована на стимулювання ефективних господарських процесів з метою відновлення та розвитку туристичної діяльності на всій території Італії, вона також дозволила створити комплексний системний підхід до управління всіма територіями країни та її ресурсами [1, с. 35].

Великобританія. Наприкінці 60-х років ХХ ст. швидке зростання популярності Британії серед мандрівників змусило уряд змінити основні принципи державної політики в галузі туризму. У 1969 р. у країні було прийнято Закон “Про розвиток туризму” – важливий нормативний акт, який почав регулювати туристичну діяльність. Цей документ визначив структуру державного туристичного сектора, санкціонував фінансування будівництва готелів (яких не вистачало у країні), а також установив систему обов’язкової реєстрації та сертифікації закладів розміщення.

Впродовж останніх років державна політика британського уряду в галузі туризму постійно коливалася між необхідністю інвестування у туристичну діяльність для створення нових робочих місць в країні та прагненням скоротити витрати державного бюджету. У 90-х роках ХХ ст. держава надала туристичній галузі вагому фінансову підтримку, але потім ситуація кардинально змінилася – чиновники вирішили, що урядові дотації повністю виконали свою функцію, туристична індустрія значно “поосилнішала” та вкладати у неї кошти повинен вже приватний сектор [1, с. 36].

Франція. Прийнятий у 1992 р. Закон “Про туризм” визначив умови провадження туристичної діяльності для фізичних та юридичних осіб, а також встановив перелік послуг, що належать до туристичних. Фактично йшлося про необхідність отримання підприємством спеціального дозволу (у вигляді ліцензії, сертифіката або іншого офіційного документа) на провадження туристичної діяльності та організацію постійного контролю за роботою підприємства сфери туризму з боку органів державної влади. У Законі були зафіксовані основні права та обов’язки виробника та споживача туристичного продукту, які повинні міститися у договорі, гарантії відповідальності продавця за якість туристичного продукту, випадки, що виключають таку відповідальність, а також санкції до порушників [1, с. 36].

**Висновки.** Підсумовуючи вищесказане, хотілося б відзначити, що провідні європейські держави проводять ефективну політику розвитку туризму, мають дієві механізми її реалізації, в основі яких лежить належне нормативно-правове забезпечення. Законодавство у сфері туризму в іноземних державах постійно вдосконалюється та оновлюється, провадиться ефективна робота з врегулювання туристичної діяльності та захисту громадян, які користуються послугами туристичних підприємств. Така активна туристична політика цих країн є цілком виправданою. Згідно з статистичними даними Всесвітньої туристичної організації вона сприяє позитивній динаміці міжнародних туристичних прибуттів і валютних надходжень, тому цілком могла б стати позитивним прикладом для наслідування відповідними українськими органами державної влади.

Пріоритетними напрямками розвитку туристичної політики в іноземних державах стали захист прав туристів, задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями; сприяння високоякісній освіті та професійному навчанню працівників сфери туризму; надання інформаційної та фінансової підтримки туристичним підприємствам, особливо малому і середньому бізнесу; інформаційне забезпечення сфери туризму та використання новітніх комп’ютерних технологій.

### Література.

1. Козловський Є. В. Правове регулювання туристичної діяльності : навч. посіб. / Є. В. Козловський. – Київ : “Центр учбової літератури”, 2015. – 272 с.
2. Маринин М. М. Туристские формальности и безопасность в туризме : учеб. пособие / М. М. Маринин. – Москва : Финансы и статистика, 2004. – 144 с.
3. Правове регулювання сфери захисту прав споживачів у Європейському Союзі та в Україні (комплексне порівняльно-правове дослідження) / Кол. авт.: Ісічко А., Мінін. О. та ін.; За заг. ред. І. А. Грицяка. – Київ: ТОВ “АТІКА-Н”, 2005. – 656 с.
4. Яхновец И. Н. Применение Франкфуртской таблицы как способ определения размера ущерба, причиненного туристам вследствие неисполнения договора оказания туристических услуг // Сборники конференций НИЦ “Социосфера”. – 2011. – № 34. – С. 146-147.
5. European Economic Community. Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours // Official Journal. – 1990. – L. 158. – P. 59-64.

### References.

1. Kozlovs'kyj, Ye. V. (2015), Pravove rehuliuвання turystychnoi diial'nosti: navch. posib. [Legal regulation of tourism activities: Tutorial], Kyiv, Tsentr uchbovoi literatury, 272 p.
2. Marinin, M. M. (2004), Turistskie formal'nosti i bezopasnost' v turizme : ucheb. posobie [Tourism formalities and safety in tourism: Tutorial], Moskva, Finansy i statistika, 144 p.
3. Isichko, A. and Minin, O. (2005), Pravove rehuliuвання sfery zakhystu prav spozhyvachiv u Yevropejs'komu Soiuzi ta v Ukraini (kompleksne porivnial'no-pravove doslidzhennia) [Legal regulation of consumer protection in the European Union and Ukraine (complex comparative legal study)], Kyiv, TOV "АТІКА-N", 656 p.
4. Jahnovec, I. N. (2011), "The applying of the Frankfurt table as a method of determining the amount of damage caused to tourists as a result of the non-fulfillment of the contract on rendering tourism services", Sborniki konferencij NIC "Sociosfera, vol. 34. – pp. 146-147.
5. European Economic Community (1990), Council Directive 90/314/EEC "On package travel, package holidays and package tours", Official Journal, L. 158, pp. 59-64.

*Стаття надійшла до редакції 10.04.2017 р.*



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу.