

УДК 338.48:342.951

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ У ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ

Ірина Жук

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. П. Дорошенка, 41, м. Львів, Україна, 79000, тел. (032)239-46-03,
e-mail: kaftour.Iryna@rambler.ru*

Досліджено адміністративну відповідальність за порушення у галузі туризму відповідно до законодавства України. Розглянуто законодавчі акти, якими регулюють адміністративну відповідальність. Визначено порушників адміністративної відповідальності та проаналізовано адміністративні стягнення до них. Запропоновано шляхи удосконалення адміністративної відповідальності за порушення у галузі туризму.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, порушення у галузі туризму.

Протягом останніх років побудова ринкової моделі економіки в нашій країні вимагає розроблення принципово нових підходів щодо формування ефективних механізмів регулювання у сфері вітчизняного туризму. Зокрема, розбудова правової держави, демократизація суспільства, становлення ринкових відносин вимагають докорінних змін у правоохоронній і правозастосовчій практиці.

У вітчизняній літературі правовий аспект регулювання туристичної галузі висвітлено частково у наукових працях таких українських учених, як Л. Г. Агафонова, В. Д. Безносок, А. М. Виноградська, В. К. Євдокименко, В. С. Кравців, М. П. Крачило, В. І. Мацола, В. К. Федорченко [6; 9].

Проблеми адміністративно-правового регулювання туристичної галузі спеціально не вивчали, в існуючих наукових працях ці питання досліджували фрагментарно, без відповідного комплексного підходу. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах реалізації в Україні адміністративно-правової реформи.

Отже, дослідження проблем правового регулювання і практичної реалізації розвитку туристичної галузі набуває особливого змісту й актуальності.

Законодавство туризму містить норми відповідальності. Безпосередньо відповідальність за порушення законодавства в галузі туризму передбачена ст. 30 Закону України «Про туризм» [4]. Статті Закону містять загальні теоретичні підходи до порушення законодавства туризму. Застосування заходів відповідальності можливе лише за умови, що не передбачено Законом або договором, який не суперечить Закону. У ст. 30 Закону України «Про туризм» також акцентовано, що порушення законодавства в галузі туризму тягне за собою відповідальність згідно із законом [4].

Порушеннями законодавства в галузі туризму є:

- здійснення туристичної діяльності без отримання відповідного дозволу (ліцензії) або недотримання ліцензійних умов з надання туристичних послуг;
- залучення до надання туристичних послуг осіб, які не відповідають встановленим законодавством відповідним кваліфікаційним вимогам та не мають відповідних дозволів на право здійснення туристичного супроводу у випадках, визначених Законом;
- надання туристичних послуг, що підлягають обов'язковій сертифікації, без проведення такої сертифікації в установленому порядку;
- ненадання, несвоєчасне надання або надання туристу інформації, що не відповідає дійсності;
- порушення вимог стандартів, норм і правил у галузі туризму;
- незаконне використання категорії об'єкта туристичної інфраструктури;
- порушення умов договору між туристом і суб'єктом туристичної діяльності з надання туристичних послуг;
- невиконання розпоряджень уповноважених органів та осіб про усунення порушень ліцензійних умов;
- порушення правил щодо охорони чи використання об'єктів туристичної інфраструктури, знищення або пошкодження об'єктів відвідування;
- створення перешкод уповноваженій на те законом посадовій чи службовій особі у здійсненні контролю за туристичною діяльністю, у проведенні перевірки якості наданих туристичних послуг або додержанні ліцензійних умов, стандартів, норм і правил щодо здійснення туристичної діяльності;
- незаконне втручання у здійснення туристичної діяльності;
- розголошення відомостей, що становлять конфіденційну або іншу інформацію, яку охороняє закон [4].

Закони можуть передбачати відповідальність і за інші правопорушення у сфері туристичної діяльності: кримінальну, адміністративну або цивільну. Проте статтю присвячено дослідженню адміністративної відповідальності за порушення у галузі туризму.

Адміністративна відповідальність – санкція на випадок вчинення адміністративного правопорушення (проступку), тобто протиправної, винної дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління. У галузі туризму адміністративна відповідальність може наставати у разі: здійснення туристичної діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без отримання відповідного дозволу (ліцензії) на провадження туристичної діяльності (ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення); порушення законодавства про захист прав споживачів (ст. 156–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення); надання туристичних послуг, що підлягають обов'язковій сертифікації, без її проведення в установленому порядку; порушення вимог стандартів, норм і правил у галузі туризму (ст. 168–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення); незаконне використання категорії об'єкта (ст. 170–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [5].

Адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, що передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення, вчинені фізичними особами (посадовими, службовими), покладають лише на них. Адміністративну відповідальність передбачено також у ст. 15 Закону України «Про захист прав споживачів» [2]. Деякі санкції за порушення в галузі туризму передбачено Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [3]. Санкції, передбачені законодавством у сфері захисту прав споживачів та ліцензування господарської діяльності, застосовують безпосередньо до суб'єктів туристичної діяльності.

За порушення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України, туристичну фірму та її посадових осіб, а також працівника певної галузі виробництва можуть притягти до адміністративної відповідальності [5]. У галузі туризму найчастіше – це різні штрафи, зрідка – попередження або конфіскація.

Розмір штрафу залежить від об'єкта чи суб'єкта, визнаного винуватцем. Ними можуть бути фірма, її посадові особи або інші працівники (наприклад, особа, яка здійснює розрахункові операції). Проте за одне й те ж порушення покарати можуть і посадову особу, і працівника, що, наприклад, встановлює ст. 155–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5, с. 85–86]. Строки накладення такі: штраф накладають не пізніше, ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а за триваючого правопорушення – два місяці з дня його виявлення.

За кожним фактом адміністративного порушення складають протокол. Посадових осіб, уповноважених це здійснювати за кожним із видів порушень, перелічено в статті 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Ними є, залежно від виду порушення, суди, органи внутрішніх справ, державної податкової служби та інші органи (посадові особи), уповноважені на те Кодексом України про адміністративні правопорушення [5, с. 168].

Справи про адміністративні правопорушення розглядають у 15-денний термін з дня одержання органом (посадовою особою), уповноваженим розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи, передбачених ст. 277 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5, с. 221]. Наприклад, справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 162 «Порушення правил про валютні операції», розглядають протягом доби [5, с. 89].

Скаргу на постанову по справі адміністративного правопорушення можна подати протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей термін за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може поновити орган (посадова особа), уповноважена розглядати справу (ст. 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [5, с. 226].

Постанову по справі щодо адміністративних правопорушень може опротестувати прокурор протягом десяти днів з дня її винесення (ст. 290 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [5, с. 226].

Якщо постанову не оскаржено та вона набрала чинності або скарга залишена без задоволення, є ще 15 днів, щоб заплатити штраф добровільно (ст. 307 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [5, с. 231–232].

У разі несплати правопорушником штрафу у термін, установлений частиною першою статті 307 Кодексу України про адміністративні правопорушення, постанову про накладення штрафу надсилають для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом [5, с. 321].

У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягують: подвійний розмір штрафу, визначеного та зазначеного у постанові про стягнення штрафу, витрати на облік зазначених правопорушень. Розмір витрат на облік правопорушень визначає Кабінет Міністрів України (ст. 308 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [5, с. 232]. У постанові про відкриття виконавчого провадження державний виконавець встановлює термін для добровільного виконання рішення, який не може перевищувати семи днів, та попереджає боржника про примусове виконання рішення після закінчення встановленого терміну зі стягнення з нього виконавчого збору і витрат, пов'язаних з провадженням виконавчих дій. У цьому випадку вказують дату виконання. Якщо боржник у встановлений термін добровільно не виконав рішення, державний виконавець терміново розпочинає його примусове виконання. Різницю між сумою штрафу та сумою від продажу майна повертають порушнику.

У разі відкриття виконавчого провадження за виконавчим документом про конфіскацію майна термін для добровільного виконання не встановлюють. Державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії щодо виконання рішення протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження. За виконавчим документом про конфіскацію майна державний виконавець розпочинає вчиняти дії не пізніше, ніж у 5-денний термін з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження.

Під час призначення покарання за адміністративні правопорушення враховують як пом'якшуючі, так і обтяжуючі обставини.

Обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнають:

- щире каяття винного;
- відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- вчинення правопорушення неповнолітнім;
- вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Закони України можуть передбачати й інші обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення.

Орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшуваними й обставини, не зазначені в законі (ст. 34 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [5, с. 17].

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне

правопорушення, визнають:

- продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчиняла злочин;
- втягнення неповнолітнього у правопорушення;
- вчинення правопорушення групою осіб;
- вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- вчинення правопорушення в стані сп'яніння; орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення, може не визнати дану обставину обтяжуючою (ст. 35 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [5, с. 17].

Автором розглянуто адміністративну відповідальність за порушення законодавства про податки і збори (табл. 1).

Таблиця 1

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про податки і збори (складено автором на основі [5])

| Вид правопорушення | Стаття КУпАП | Відповідальність, що покладають на посадову особу | Відповідальність відповідальної особи (особи, яка здійснює розрахункові операції) | Відповідальність працівника сфери послуг |
|--|--------------|---|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Порушення правил про валютні операції | 162 | Не передбачена | Не передбачена | Попередження або накладення штрафу від 30 до 40 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією валютних цінностей |
| Порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків | 163–1 | Накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ) | Накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ) | Не передбачена |

Продовження табл. 1

| | | | | |
|---|-------|---|---|--|
| Неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) | 163–2 | Не передбачена | Накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян | Не передбачена |
| Невиконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби | 163–3 | Попередження або накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти НМДГ | Попередження або накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти НМДГ | Не передбачена |
| Порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи | 163–4 | Не передбачена | Попередж. або накладення штрафу на посадових осіб п-ств, установ і о-цій, а також на громадян – суб'єктів підприєм. діяльності у розмірі від двох до трьох НМДГ | Попередження або накладення штрафу на громадян – суб'єктів підприємницької діяльності у розмірі від двох до трьох НМДГ |
| Порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат | 164–1 | Попередження або накладення штрафу у розмірі від трьох до восьми НМДГ | Не передбачена | Не передбачена |
| Порушення законодавства з фінансових питань | 164–2 | Не передбачена | Не передбачена | Накладення штрафу у розмірі від восьми до п'ятнадцяти НМДГ |
| Несвоєчасне здавання виторгу | 164–4 | Не передбачена | Накладення штрафу на осіб, відповідальних за здавання виторгу, від сімнадцяти до вісімдесяти восьми НМДГ | Не передбачена |

Закінчення табл. 1

| | | | | |
|---|-------|----------------|---|----------------|
| Виконання робіт, надання громадянам-споживачам послуг, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил | 168-1 | Не передбачена | Накладення штрафу на посадових осіб, громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, від одного до вісімнадцяти НМДГ | Не передбачена |
|---|-------|----------------|---|----------------|

Не є новелою відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб у галузі туристичної діяльності за порушення законодавства, встановлена Законом України «Про туризм» [4]. А також те, що спори з питань надання туристичних послуг розглядають у встановленому законом порядку третейські суди та суди загальної юрисдикції. Адміністративну відповідальність за порушення у галузі туризму представлено у таблиці 2.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства України про туризм визначає, що адміністративна відповідальність за правопорушення в туристичній галузі – це застосування до осіб, які вчинили проступки в туристичній сфері, адміністративних санкцій, що спричиняють для цих осіб обтяжливі наслідки майнового та організаційного (правообмежувального) характеру. Їх застосовують спеціально уповноважені публічні органи та їхні посадові особи, які регулюють туристичну діяльність, на підставах і в порядку, встановленому нормами адміністративного права.

Система заходів відповідальності за порушення правопорушення в туристичній галузі характеризується множинністю складів правопорушень, за вчинення яких передбачено складну систему відповідальності. Проведене автором дослідження засвідчило, що адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі туризму не є дієвою, оскільки вона не враховує сучасних тенденцій розвитку галузі та ставлення суб'єктів туристичної діяльності до виконання обов'язків. Зокрема, 64 % опитаних державних службовців, які працюють у Державній службі туризму і курортів, зазначають, що сьогодні адміністративна відповідальність у галузі туризму є неефективною, а 78 % опитаних споживачів туристичних послуг загалом вважають її недієвою.

Адміністративна відповідальність у галузі туризму встановлена Кодексом України «Про адміністративні правопорушення» [5], Законом України «Про туризм» [4] та нормативно-правовими актами. На противагу Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення, що діяв до здобуття Україною незалежності, суб'єктами адміністративної відповідальності сьогодні у нашій державі є не тільки фізичні особи, а також юридичні особи. Проте у галузі туризму, згідно з чинним законодавством України, юридичні особи не є суб'єктами адміністративної відповідальності. Найчастіше адміністративним стягненням, що застосовують до порушників у галузі туризму, є різні штрафи (зрідка – попередження або конфіскація), і застосовують їх переважно не до посадової особи, а до особи, яка

здійснює розрахункові операції.

На нашу думку, слід посилити адміністративну відповідальність у галузі туризму юридичної особи, що відповідатиме чинному законодавству України та вдосконаленню ринкових відносин у державі.

Таблиця 2

Адміністративна відповідальність за порушення у галузі туризму (складено автором на основі [5])

| Вид правопорушення | Стаття КУпАП | Відповідальність, що покладають на посадову особу | Відповідальність відповідальної особи (особи, яка здійснює розрахункові операції) | Відповідальність працівника сфери послуг |
|---|--------------|---|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю | 155 | Не передбачена | Не передбачена | Накладення штрафу від одного до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |
| Порушення порядку проведення розрахунків | 155–1 | Накладення штрафу на осіб, які здійснюють розрахункові операції, від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян | Накладення штрафу на осіб, які здійснюють розрахункові операції, від двох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян | Не передбачена |
| Обман покупця чи замовника | 155–2 | Не передбачена | Не передбачена | Накладення штрафу від двох до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |

Закінчення табл. 2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-------|--|----------------|---|
| Порушення законодавства про захист прав споживачів | 156–1 | Не передбачена | Не передбачена | Накладення штрафу від одного до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |
| Порушення порядку провадження господарської діяльності | 164 | Не передбачена | Не передбачена | Накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією майна |
| Недобросовісна конкуренція | 164–3 | Не передбачена | Не передбачена | Накладення штрафу від тридцяти до сорока чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією майна |
| Порушення порядку формування та застосування цін і тарифів | 165–2 | Накладення штрафу на посадових осіб від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян | Не передбачена | Не передбачена |

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про внесення змін до Закону України «Про туризм»: Закон України № 324/95–ВР від 2001 р. // Відомості Верховної Ради України, 2004. – № 13. – С. 180.
2. Про захист прав споживачів: Закон України № 1024–XII від 12.05.91р. // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 30, ст. 379.
3. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України № 1775–III від 01.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України, 2000. – № 36, ст. 299.
4. Про туризм: Закон України № 325/95–ВР від 05.09.95 р. // Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 31 (зі змінами, внесеними законом № 2608–VI (2608–1) від 19.10.2010 р.). – С. 241–254.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство із змінами та допов. на 14 лютого 2013 року. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2013. – 240 с.

6. *Агафонова Л. Г.* Туризм, готельний та ресторанный бізнес: Ціноутворення, конкуренція, державне регулювання : навч. посіб. / Л. Г. Агафонова, О. С. Агафонова. – К. : Знання України, 2002. – 358 с.

7. *Вахмистров В. П.* Правовое обеспечение туризма : учебное пособие / В. П. Вахмистров, С. И. Вахмистрова. – СПб. : Михайлова В. А., 2005. – 288 с.

8. *Дехтярь Г. М.* Лицензирование и сертификация в туризме / Г. М. Дехтярь. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 256 с.

9. *Федорченко В. К.* Історія туризму в Україні / В. К. Федорченко, Т. А. Дьорова. – К. : Вища школа, 2002. – 195 с.

Стаття надійшла до редколегії 25.06.2013 р.

Прийнята до друку 28.07.2013 р.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN THE FIELD OF TOURISM

Iryna Zhuk

*Ivan Franko National University of Lviv,
41, P. Doroshenka Str., Lviv, Ukraine, 79000, tel. (032) 239–46–03,
e-mail: kaftour.Iryna@rambler.ru*

The article investigates the administrative responsibility for offenses in the field of tourism according to the legislation of Ukraine. Considered legislation governing administrative responsibility. Determined violators of administrative responsibility and the analysis of administrative penalties to them. The ways of improving administrative responsibility for offenses in the field of tourism.

Key words: administrative liability, administrative penalties, violations in the field of tourism.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ТУРИЗМА

Ірина Жук

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. П. Дорошенко, 41, г. Львов, Украина, 79000, тел. (032) 239-46-03,
e-mail: kaftour.Iryna@rambler.ru*

Исследована административная ответственность за нарушения в области туризма в соответствии с законодательством Украины. Рассмотрены законодательные акты, которыми регулируют административную ответственность. Определены нарушители административной ответственности и проанализированы административные взыскания к ним. Предложены пути совершенствования административной ответственности за нарушения в сфере туризма.

Ключевые слова: административная ответственность, административные взыскания, нарушения в области туризма.