

Теоретичні та практичні

проблеми удосконалення
туристичного законодавства
України



Б. І. Вихристенко

кандидат юридичних наук, заслужений юрист
України, президент Туристичної асоціації України



Н. А. Опанасюк

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
Київського національного торговельно-
економічного університету

Порушено проблему систематизації туристичного законодавства України. Досліджено систему норм вітчизняного законодавства в галузі туризму та доведено потребу його кодифікації. Проаналізовано норми зарубіжного законодавства, що врегульовують туристичні правовідносини. Проведено моніторинг норм і стандартів ЄС з метою адаптації до них вітчизняного законодавства про туризм.

Ключові слова: туризм, система законодавства України про туризм, туристична діяльність, систематизація туристичного законодавства.

Поднята проблема систематизации туристического законодательства Украины. Исследована система норм отечественного законодательства в области туризма и доказана потребность его кодификации. Проанализированы нормы зарубежного законодательства, регулирующие туристические правоотношения. Проведен мониторинг норм и стандартов ЕС в целях адаптации к ним отечественного законодательства о туризме.

Ключевые слова: туризм, система законодательства Украины о туризме, туристическая деятельность, систематизация туристического законодательства.

Filed the problem of organizing tourism legislation of Ukraine. Studied system of norms of national legislation in the field of tourism and the need to prove its codification. Analyzed the norms of foreign law governing tourism relationship. A monitoring of EU norms and standards to adapt to their domestic legislation on tourism.

Keywords: tourism, system of Ukrainian Legislation of tourism, tourism activity, systematization of tourism legislation.

Багаторічна практика правотворчості у вітчизняному туризмі дає нам можливість винести на розгляд та обговорення науковців питання кодифікації туристичного законодавства України.

Слід наголосити на тому, що з цього приводу точилися доволі тривалі дебати навіть серед авторського колективу.

Але спочатку коротко про витоки цієї проблеми.

Загальновідомо, що туризм відіграє у світі надзвичайно важливу роль в житті людей, є однією з основних бюджетонаповнюючих галузей економіки, а в багатьох країнах належить до основних джерел формування внутрішнього валового продукту.

Україна, маючи дуже вигідне географічне положення (через її територію проходять важливі транспортні коридори між Сходом і Заходом), багаті природні та рекреаційні ресурси, унікальні пам'ятки історії та культури, теж могла б приваблювати до себе значну кількість туристів. Все це, у свою чергу, дало б вагомий економічний ефект для держави.

Тому туристичну галузь необхідно не тільки задекларувати пріоритетною (ст. 6 Закону України «Про туризм») [1], а й створити реальні умови для її динамічного розвитку. Це стало б потужним стимулом розвитку суміжних галузей економіки, каталізатором створення сучасної інфраструктури в багатьох її сферах, вирішило б проблему зайнятості населення, сприяло б активізації малого й середнього бізнесу в туризмі.

Туризм слід розглядати як один з найважливіших ресурсів та резервів наповнення державного й місцевих бюджетів, засіб загальнодоступного та повноцінного відпочинку й оздоровлення своїх та іноземних громадян, а також формування та поліпшення позитивного іміджу України в очах міжнародної спільноти.

Законодавчі засади провадження і регулювання туристичної діяльності в Україні гарантовано Конституцією України та встановлено

Господарським і Цивільним кодексами України, Кодексом торговельного мореплавства України, Законами України «Про туризм», «Про захист прав споживачів», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про страхування» та ін., у т. ч. підзаконними нормативно-правовими актами, які систематизовані Туристичною асоціацією України та видані у Збірнику нормативно-правових актів «Туризм в Україні» (у 5 т.) [2].

Моніторинг проблем законодавства у сфері туризму та практики його застосування, що постійно проводиться авторами, переконливо засвідчив: його істотними недоліками є колізійність, неповнота й недостатня системність, невідповідність правового регулювання реальним об'єктивним операціям, що проводяться суб'єктами туристичної діяльності, та відсутність єдиного підходу до вирішення питань, пов'язаних з їх діяльністю у зазначеній сфері, а в кінцевому підсумку – нечіткість і невизначеність державної політики на цьому дуже важливому напрямі [3, 4].

Про слабкість законодавчої бази також свідчить надмірна кількість підзаконних нормативних актів, що нерідко суперечать один одному або й самим законам, на виконання яких вони спрямовані.

Ситуація ускладнюється відсутністю належного розподілу повноважень у сфері туризму між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями.

Практично повністю відсутня пропаганда туристичних можливостей України за рубежом, млявою і невиразною є навіть загальна інформація про державу.

Авторський колектив, ґрунтовно вивчивши нормативно-правові акти України, які сьогодні врегульовують відносини, пов'язані з діяльністю у сфері туризму, зарубіжний досвід врегулювання цих відно-

син більшістю туристично розвинених країн, норми і стандарти Європейського Союзу, Світової організації торгівлі [5, 6], а також виходячи з об'єктивного стану справ у вітчизняному туризмі, дійшов висновку про необхідність створення кодифікованого акта – Туристичного кодексу України.

У ході дискусій, про які йшлося вище, точка зору окремих авторів полягала ось у чому:

- таким Кодексом неможливо охопити регулювання всіх різнопланових і багатогалузевих відносин, пов'язаних з туризмом;

- за межами Кодексу обов'язково залишаться відносини, пов'язані з оподаткуванням (нещодавно набув чинності Податковий кодекс), туристичними формальностями (паспортним і візовим режимами, митною справою, страхуванням, переміщенням культурних та історичних цінностей, флори і фауни тощо);

- цим Кодексом неможливо повністю врегулювати відносини, пов'язані з ліцензуванням туристичної діяльності, сертифікацією й стандартизацією у сфері туризму, категоризацією об'єктів туристичної інфраструктури, страхуванням у сфері туризму, регулюванням реклами туристичних послуг, багато інших.

У процесі обговорення багато уваги приділялося узагальненому досвіду зарубіжних країн щодо врегулювання відносин з цієї проблематики. У зв'язку з чим, доречно нагадати досвід Франції, яка має тривалі традиції кодифікації й сповідує ідею його суцільності. Наявність у цій державі Туристичного кодексу (*Code du tourisme*), який складається з п'яти книг, об'єднаних єдиним предметом регулювання – туризм, – це переконливе свідчення про визнання державою значення туризму для її економіки [7]. Така ж ситуація спостерігається в інших європейських країнах, насамперед (що для нас має вагоме значення) в країнах континентального права. Однією з характерних рис зазначеної ситуації є наявність розвинутого масиву кодифікаційних актів.

І надзвичайно важливе в площині обговорюваних питань те, що жоден з учасників дискусії не ставив під сумнів проблему необхідності кодифікації туристичного законодавства. Навпаки, наголошувалося, що в умовах лавиноподібного зростання масиву законодавства (у тому числі пов'язаного з туризмом) кодифікація, безперечно, потрібна. На думку опонентів, необхідно лише чітко усвідомити, які саме відносини повинні бути кодифіковані, якою мірою і в якій формі.

Вважаємо, що пошук консенсусу відбувся. Адже ми всі відповідальні за незадовільний стан законодавчого забезпечення галузі.

На наше глибоке переконання, перспективу роботи над кодифікованим документом слід визнати закономірною та належною відповіддю на сучасні виклики соціально-економічного розвитку держави.

Виходячи з викладеного, авторським колективом за результатами ґрунтовної аналітичної роботи й дискусій пропонується така назва проекту Закону: «Туристичний кодекс України».

Запропонованим кодифікованим актом можна і слід охопити досить широке коло питань (зі ще більшим акцентом на внутрішній і в'їзний, а не виїзний туризм, як це має місце нині), яке окреслено й обґрунтовано авторами в Концепції вдосконалення туристичного законодавства України.

Мета зазначеної Концепції полягає у визначенні шляхів та інструментів законодавчого врегулювання відносин, що виникають у процесі провадження туристичної діяльності. Це сприятиме підвищенню ефективності державного регулювання та вдосконаленню системи контролю у сфері захисту прав споживачів, чіткому розмежуванню відповідальності між основними суб'єктами туристичної діяльності (туроператорами і турагентами), підвищенню їх відповідальності перед споживачами туристичних послуг шляхом удосконалення інституту фінансових гарантій, підвищенню вимог і кри-

теріїв при створенні цих структур, визначенні їхнього місця та меж компетенції на ринку турпослуг, запровадженні правових механізмів захисту [8].

Концепція також зорієнтована на гармонізацію національного законодавства з нормами і стандартами Європейського Союзу як важлива складова інтеграційних зусиль України.

Правове регулювання: шляхи та засоби розв'язання проблеми

Сутність і головне завдання – формування конкурентного середовища в галузі туризму, оптимізація відповідальності основних суб'єктів туристичної діяльності, забезпечення та реальне гарантування державної підтримки розвитку туризму, передусім таких пріоритетних його видів, як в'їзний і внутрішній, прогнозованість правового регулювання туризму як стимул для зарубіжних партнерів і потенційних інвесторів. Все це можливе лише за умови правового врегулювання відносин, що виникають під час провадження туристичної діяльності.

Оптимальним шляхом розв'язання проблеми є розроблення та ухвалення Туристичного кодексу України, у якому системно й вичерпно визначилися б правові та організаційні засади провадження туристичної діяльності, основи її державного регулювання, механізми реалізації державної політики у сфері туризму за участі інститутів громадянського суспільства.

Для створення правових засад провадження туристичної діяльності у проекті Туристичного кодексу слід визначити:

терміни, зокрема, «туризм», «турист», «туристична діяльність», «туристичний оператор», «туристичний агент», «туристичний продукт (пакетний тур)», «туристична послуга», «туристичний ваучер», «туристична інфраструктура», «екскурсійна діяльність», «експорт туристичних послуг», «імпорт туристичних послуг», «засоби тимчасового розміщення (проживання)», «спеціальна туристично-рекреаційна економічна зона»,

«реєстр суб'єктів туристичної діяльності», «туристичні ресурси», «гід-перекладач», «екскурсія», «міжнародний туризм», «внутрішній туризм», «тур», «трансфер», «послуги з тимчасового розміщення», «послуги ресторанного господарства», «страхові послуги», «додаткові послуги», «візові послуги», «супровід під час подорожі» (надання інформації та підтримки особам під час подорожі в місці тимчасового перебування), «спортивний інструктор», «екскурсовод», «програма подорожі (туру)», «договір про туристичне обслуговування», «ануляція», «ануляційні витрати», «базова ціна», «туристичний сезон», «саморегулювальна організація», «фінансова гарантія відповідальності» тощо [9];

принципи провадження туристичної діяльності;

особливості організації надання окремих видів послуг;

повноваження в галузі туризму центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

напрями реалізації державної політики в сфері туризму, зокрема:

створення системи взаємовідносин у сфері туризму з урахуванням інтересів всіх її суб'єктів (держави, суб'єктів туристичної діяльності та споживачів-туристів);

підвищення якості надання туристичних послуг;

ліцензування туристичної діяльності, стандартизація та класифікація у сфері туристичної діяльності;

створення дієвої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників;

правовий статус громадських організацій у сфері туризму, напрями та механізми їхньої участі у формуванні та реалізації державної політики;

впровадження саморегулювання в сфері туризму;

засоби державної підтримки та стимулювання суб'єктів туристичної діяльності, які за-

ймаються наданням послуг з в'їзного та внутрішнього туризму, екскурсійною діяльністю;

організація надання послуг тимчасового розміщення (проживання);

договірні відносини, основні види договорів;

страхування в туризмі;

права та обов'язки суб'єктів туристичної діяльності і туристів;

безпека туризму;

інвестиційна та інноваційна діяльність;

спеціальні туристично-рекреаційні економічні зони;

статистика в сфері туризму;

відповідальність суб'єктів туристичної діяльності за порушення вимог законодавства та невиконання договірних зобов'язань;

контроль за діяльністю суб'єктів підприємництва в сфері туризму;

особливості провадження туристичної діяльності в Україні нерезидентами;

міжнародне співробітництво.

Очікувані результати

Прийняття Туристичного кодексу України забезпечить сферу універсальним, консолідованим нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, що сприятиме перетворенню туризму в одну з провідних галузей національної економіки нашої держави [10, 11].

По-перше, з ухваленням Кодексу відпадає потреба у прийнятті численних і часто змінюваних підзаконних нормативних актах і відповідно максимально стабілізується правове забезпечення галузі туризму, унормується регламентування всіх її аспектів (ті, що не мають механізмів правового регулювання, або ж ті, що недостатньо регламентовані та містять багато колізійних норм).

По-друге, відбудеться забезпечення туризму достатнім, систематизованим і прозорим правовим полем, гарантуватиметься стабільність та динамізм його розвитку (особливо якщо передбачатиметься послаблення податкового тиску).

По-третє, створить законодавчі гарантії підтримки найбільш пріоритетних та еконо-

мічно вигідних для держави в'їзного й внутрішнього туризму, а також суб'єктів туристичної діяльності, які цим займатимуться; буде чітко визначено статус, функції та компетенцію всіх суб'єктів туристичної діяльності; врегулює провадження діяльності з надання послуг з в'їзного, внутрішнього, виїзного туризму, а також екскурсійної діяльності; створить систему захисту прав споживачів туристичних послуг.

По-четверте, буде створено законодавче підґрунтя для оптимізації розвитку галузі, а також потужної індустрії туризму, розбудови її інфраструктури відповідно до міжнародних норм і стандартів.

По-п'яте, відпаде потреба у постійному врегулюванні правовідносин, що виникають у сфері туризму, кодекс буде зручним і доступним для використання на практиці як за змістом, так і за формою, а також не викликати повсякденного роз'яснення змістених у ньому норм.

І, насамкінець, практичне застосування норм Кодексу, які законодавчо закріплять пріоритетність туристичної галузі, стимулюватиме інтенсивніший розвиток інших галузей, розширюватиме й удосконалюватиме міжгалузеві зв'язки, допоможе створити сучасну інфраструктуру, успішніше вирішуватиме проблему зайнятості населення за рахунок диверсифікації робочих місць.

Пропозиції щодо подальшої роботи

Авторський колектив має чітко визначену поетапну програму дій з розробки проекту Туристичного кодексу України. Нині опрацьовується оптимальна його структура, що складатиметься з 17-19 розділів, близько 200 статей (у процесі подальшої роботи над проектом у структурі можливі зміни та уточнення).

Проект Кодексу готується з урахуванням вимог техніки нормопроєктування та норм міжнародного права, а також виходячи із завдань адаптації національного законодавства до норм і стандартів ЄС.

На даний момент завершено перший етап (підготовча робота), який включає:

аналіз чинного законодавства України з питань туризму і потреба його кодифікації;

моніторинг зарубіжного законодавства, що врегулює правовідносини в галузі туризму;

моніторинг норм і стандартів Європейського Союзу на предмет їх врахування в національному законодавстві про туризм;

визначення переліку термінологічно-понятійного апарату, що повинен міститися в проекті Туристичного кодексу;

розробка структури проекту;

пропозиції до концепції проекту.

Другий етап – безпосередня робота авторського колективу над змістовним наповненням статей і розділів проекту Кодексу.

На цьому етапі передбачається також створення робочої групи з системного узагальнення пропозицій, зауважень та доповнень щодо вдосконалення законодавства України про туризм.

Передбачається, що на місцях організаційною роботою будуть займатися представники Туристичної асоціації України та її регіональні організації.

Третій етап – обговорення проекту Кодексу у форматі «круглих столів», науково-практичних конференцій за участю широкої туристичної громадськості, науковців тощо.

Розгляд та узагальнення авторським колективом пропозицій, що надійшли, та внесення у зв'язку з цим необхідних змін і доповнень до проекту Кодексу.

Четвертий етап – проведення експертизи, а у разі потреби – додаткової науково-практичної конференції з обговоренням та роз'ясненням туристичній громадськості положень проекту Кодексу.

На цьому етапі можна було б передбачити узгодження проекту із зацікавленими міністерствами та відомствами й одночасний розгляд авторським колективом узагальнених пропозицій та внесення необхідних змін до проекту Кодексу.

П'ятий етап – підготовка супровідних документів і подача проекту Кодексу на розгляд Верховної Ради України.

Враховуючи актуальність та важливість створення сучасних правових основ розвитку туризму та його потенційну роль у вирішенні завдань економічного й соціального розвитку України, доцільно було б розглянути можливість подачі Президентом України проекту Кодексу як невідкладного.

Після прийняття Туристичного кодексу України передбачається його переклад англійською мовою. Ексклюзивне право на видання, вважаємо, має належати Туристичній асоціації України та, за згодою, – відповідному центральному органу виконав-

чої влади, що опікується питаннями сфери туризму.

Вся зазначена вище робота, як уже узгоджено, проводитиметься за участю профільного Комітету Верховної Ради України.

Забезпечення всіх процесів роботи над проектом Кодексу здійснюватиме Туристична асоціація України, яка згідно з Указом Президента України від 2 березня 2001 р. № 123 наділена правом підготовки проектів законодавчих актів, а її фахівці мають значний досвід нормотворчої роботи, насамперед у сфері туризму [12].

Список використаної літератури

1. Закон України «Про туризм» від 15 вересня 1995 р. №325/95-ВР (із змінами та доповненнями).
2. Туризм в Україні: Зб. нормативно-правових актів у п'яти томах / під заг. ред. Вихристенка Б. І. – Ужгород: ІВА, 2000-2002.
3. Опанасюк Н. А. Моніторинг проблем туристичної галузі, спричинених недосконалістю нормативно-правового регулювання та практикою застосування регуляторних актів. Підготовка пропозицій з удосконалення регуляторних актів у сфері туризму – 2008–2009 рр. (проект USAID/TIBA «Програма «Регуляторні перешкоди в сфері туризму в Україні») // Аналітичні матеріали Туристичної асоціації України. – 36 с.
4. Опанасюк Н. А. Дослідження спроможності організацій громадянського суспільства щодо участі у процесах стандартизації споживчої сфери – 2009-2010 рр. (Проект UNDP/Спільна програма Європейського Союзу та Програми розвитку ООН, проект «Спільнота Споживачів та Громадські Об'єднання») // Аналітичні матеріали Туристичної асоціації України. – 93 с.
5. Опанасюк Н. А. Право Європейського Союзу і національне туристичне законодавство // Український часопис міжнародного права: науково-практичний журнал. – К. – 2002. – № 4. – С. 33-44.
6. Вихристенко Б. І. Моніторинг зарубіжного законодавства та норм і стандартів ЄС щодо врегулювання відносин у сфері туризму (станом на 17 грудня 2010 року) // Аналітичні матеріали Туристичної асоціації України. – 18 с.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv>.
8. Вихристенко Б. І., Опанасюк Н. А. Цивільно-правові проблеми у діяльності туристичних підприємств: порівняльно-правовий аналіз // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 8. – С. 76-94.
9. Вихристенко Б. І. Вказ. пр.
10. Опанасюк Н. А. Формування та розвиток туристичного законодавства в Україні // Держава і право: Зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 16. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 115-120.
11. Вихристенко Б. І., Опанасюк Н. А. Місце туристичного законодавства в системі законодавства України // Міжнародна науково-практична конференція «Готельно-ресторанний, туристичний та виставковий бізнес: інноваційні напрями розвитку» (м. Ялта), 12–14 жовтня 2011 року. – С. 82-86.
12. Указ Президента України від 2 березня 2001 р. № 123 «Про підтримку розвитку туризму в Україні» // Урядовий кур'єр від 14.03.2001. – № 45.