

# ТУРИСТИЧНЕ ПРАВО

## ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА УКРАЇНИ



**Н. А. Опанасюк**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри туризму Національного університету фізичного виховання і спорту України

Формування нової галузі права – досить складний процес. Так, починаючи з середини минулого століття, поступово накопичувалися наукові аргументи для вирішення проблеми виділення туристичних відносин у самостійну сферу правового регулювання. Появі нормативно-правових засад туристичної діяльності в Україні передувало, з одного боку, розвиток економічних відносин, зокрема, відносин у сфері туризму, а з іншого – розвиток науково-правової думки про неї. Комплексне дослідження поглядів вчених і практиків, аналіз законодавства та практики здійснення цього виду діяльності в Україні та поза її межами сприяють найбільш ґрунтовному дослідженню туристичної діяльності та запровадженню ефективних механізмів її правового регулювання.

У процесі дослідження слід передусім з'ясувати необхідність і можливість виокремлення туристичного права як окремої галузі права України, а також визначити предмет і метод її правового регулювання, інші підстави виділення окремої галузі права.

Питання про необхідність та доцільність виокремлення нової галузі права у правовій системі України має дуже важливе значення та вимагає прискіпливої уваги науковців.

Теоретичним підґрунтям для нашого дослідження стали загально-теоретичні праці С. Алексєєва [1], А. Венгерова [2], С. Лисенкова та В. Копейчикова [3].

Більшість науковців слушно зауважує, що при виокремленні галузі права слід керуватися особливостями сфери суспільного життя, якій властиві яскраво виражена якісна специфіка та соціальна значущість і діє велика кількість правових норм, які не вписуються в жодну з традиційних галузей права. Сфера туризму, безумовно, є тією сферою людської діяльності, якій властиві означені специфічні особливості.

З розвитком туристичних відносин в Україні виникає нагальна необхідність їх правової регламентації для створення ефективного ринку туристичних послуг та захисту інтересів їх учасників. Адже туристична діяльність, як і будь-який інший вид діяльності, потребує детального врегулювання,

визначення певних «правил гри» та взаємодії між суб'єктами цього виду підприємництва.

Слід визнати, що саме правові норми мають вирішальний і необхідний вплив на учасників суспільних відносин, що забезпечує сталий та ефективний їх рух. Саме тому визначення сукупності правових норм, що регулюють сферу однорідних відносин, стало підставою для формування окремих галузей права. Виокремлення сукупності правових норм, які регулюють відносини у сфері туризму, з інших галузей права дасть змогу систематизувати їх та визначити перспективні напрями розвитку, обґрунтувати застосування тих чи інших методів, а також визначити основоположні засади його функціонування.

Отже, правова регламентація туристичних відносин здійснюється за допомогою відповідних нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання відносин між органами державної влади і суб'єктами туристичної діяльності; між суб'єктами туристичної діяльності як такими (туроператори, турагенти, засоби

тимчасового розміщення, перевізники, страхові компанії тощо) в процесі формування туристичного продукту; між суб'єктами туристичної діяльності та споживачами – туристами.

Поступово кількісно збільшуючись, ці нормативно-правові акти утворюють певний масив – сукупність чинних нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій тощо), які, в свою чергу, є формою вираження й закріплення правових норм (загальнообов'язкових правил), спрямованих у цьому випадку на врегулювання відносин у сфері туризму. Можна висловити думку, що сукупність (система) правових норм і є правом.

За загальною теорією право має об'єктивну структуру – систему права, яка, у свою чергу, визначається в поділі права на галузі. У теорії права розрізняють фундаментальні (основні, самостійні), спеціальні та комплексні галузі права.

До фундаментальних галузей права відносять конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне та їхні процесуальні аналоги. Вони становлять основу правової системи, концентрують у собі головні юридичні режими і виступають юридичним фундаментом змісту всіх галузей права. Відповідно до основних галузей права на базі спеціальних (окремих) суспільних відносин формуються спеціальні – трудове, земельне, сімейне, фінансове та інші галузі права [4]. Особливу юридичну цілісність складають норми комплексних галузей права (господарського, житлового тощо). Норми цих галузей не пов'язані єдиним методом і механізмом регулювання, майже всі вони містяться в основних галузях, але не порушують їхню архітектуру, не виключають зі складу фундаментальних галузей жодної правової норми і разом з тим утворюють своєрідне органічне об'єднання.

Загальноновизнано, що для фундаментальних галузей права притаманні такі ознаки, як: предметна єдність (однорідність регульованих відносин); до їх складу не входять норми інших галузей права, а кожна фундаментальна галузь права має свій специфічний метод правового регулювання.

Комплексні ж галузі права, навпаки, характеризуються відсутністю предметної єдності (різномірність регульованих відносин), складаються з норм інших (як правило, фундаментальних) галузей права, а також використовують методи правового регулювання, запозичені з інших галузей права.

Водночас усталені положення теорії права свідчать про те, що основними критеріями поділу системи права на галузі є предмет і метод правового регулювання.

Так, предметом правового регулювання конкретної галузі права становлять однорідні суспільні відносини. Певне коло суспільних відносин, на які впливають норми окремої галузі права, і є предметом правового регулювання цієї галузі. Наприклад, предметом конституційного права є особливе коло суспільних відносин, що виникають у процесі організації та здійснення публічної влади в державі, цивільного права – особисті майнові і немайнові відносини, а предметом адміністративного права є відносини у сфері управління. Тобто кожна галузь права має власну відносно відокремлену сферу регулювання. Однак сукупність правових норм, спрямованих на врегулювання порівняно відокремлених однорідних відносин, і становить галузь права.

Як слушно зауважив С. Алексєєв, якщо предмет визначає, що саме регулюється правом, то метод вказує на те, як саме [5]. Отже, методом правового регулювання виступає поєднання (сукупність) прийомів і способів правового впливу на суспільні відносини. У певному

розумінні метод правового регулювання є способом впливу на поведінку учасників цих відносин.

Щодо методу правового регулювання як однієї з підстав виділення окремої галузі права, слід зауважити, що для регулювання відносин у сфері туризму характерні особливі методи, які застосовуються тільки для регулювання відносин у цій сфері.

Загалом при регулюванні суспільних відносин найчастіше використовуються такі методи, як: імперативний (передбачає владний вплив на учасників суспільних відносин без права вибору – метод «вертикалі») та диспозитивний (передбачає варіанти поведінки учасників суспільних відносин як рівноправних сторін – метод «горизонталі»). Співвідношення й особливості застосування цих методів до відносин у сфері туризму і є особливими методами, що властиві туристичній галузі права.

Серед особливих прийомів регулювання, притаманних виключно туристичному праву та відносинам, які воно опосередковує, слід зазначити про такі: виключність туроператорської діяльності; визначення умов провадження туроператорської діяльності (ліцензійні умови); вимога щодо забезпечення фінансових гарантій відповідальності туроператорів і турагентів перед туристами; встановлення обов'язковості страхування туристів при виїзді за кордон (медичного та від нещасних випадків); визначення порядку здійснення туристичного супроводу фахівцями туристичного супроводу і порядку здійснення туристичної діяльності в Україні нерезидентами тощо.

Таким чином, методом правового регулювання в туристичному праві України виступає поєднання (сукупність) прийомів і способів правового впливу на суспільні відносини.

При цьому виключно важливе значення мають ті керівні засади

й принципи, в межах яких використовуються згадані методи. Отже, наступною підставою для виокремлення туристичного права в системі права є наявність специфічних принципів у сфері туризму. Визначення принципів туристичного права надасть змогу окреслити його керівні засади, в яких втілені основні ідеї його функціонування, а також напрями подальшого розвитку. Адже принципи права є саме тими визначеними його межами, в яких повинна формуватися цілісна система правових норм, покликаних забезпечити доцільне та ефективне регулювання суспільних відносин.

Так, систему принципів туристичного права формують:

1) загальноправові принципи – притаманні праву загалом, діють в усіх галузях та інститутах права (принципи добросовісності, доцільності, законності, правової визначеності, пропорційності, планування, відповідальності тощо);

2) міжгалузеві принципи – характерні для кількох галузей права (наприклад, принципи недоторканності власності, свободи економічної діяльності, свободи укладення договору, необхідності конкуренції та заборони монополізму – у підприємницькому і туристичному праві; здійснення правосуддя тільки судом, гласність судового розгляду, національна мова судочинства, незалежність суддів та підпорядкування їх тільки закону, принцип змагальності в цивільно-процесуальному і кримінально-процесуальному праві тощо);

3) галузеві принципи – визначають специфіку конкретної галузі права;

4) принципи інститутів права – визначають особливості окремих правових інститутів (наприклад, принцип добровільності укладення цивільно-правових угод).

Отже, специфічні принципи, притаманні лише туристичній галузі, можна визначити, проаналізувавши основні цілі та пріоритетні напрями

державної політики в галузі туризму, передбачені ст. 6 Закону України «Про туризм». Зокрема, принципи:

– забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;

– безпеки туризму, захисту прав і законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав і законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель і споруд;

– забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів і малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб;

– збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій;

– створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримки пріоритетних напрямів туристичної діяльності тощо.

Слід також зазначити, що основою класифікації правових явищ є також поділ права на публічне й приватне право. Найпоширенішим критерієм відмінності публічного права від приватного, що відомий нам з часів Давнього Риму, є положення Ульпіана: публічне право має на увазі інтереси держави, а приватне – інтереси індивіда як такого [6].

Сьогодні вчені застосовують дещо інші критерії належності норм до публічного або приватного права. Зокрема:

– за інтересом (державний, публічний інтерес – сфера публічного права; приватний – сфера приватного права);

– за предметом правового ре-

гулювання (у публічному праві – метод субординації; у приватному – метод координації);

– за суб'єктним складом (публічне право регулює відносини приватних осіб з державою або між органами державної влади; приватне право регламентує відносини приватних осіб між собою) [7].

Враховуючи зазначене, галузі права умовно поділяються також на галузі публічного права та галузі приватного права.

У контексті викладеного можемо зробити логічний висновок, що підставою виникнення туристичних правовідносин можуть бути як добровільне волевиявлення сторін, так і приписи органів державної влади. Тому однією з особливостей туристичного права є також поєднання приватноправових і публічноправових засад.

Крім того, нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання відносин у сфері туризму, містять норми й інших галузей. Сукупність правових норм, які належать до різних галузей права, але регламентують відносини у сфері туризму, і є туристичним правом.

Внаслідок цього туристичне право можемо визначити як комплексну галузь права, яка на приватноправових і публічно-правових засадах здійснює регулювання суспільних відносин, пов'язаних з організацією (формуванням), просуванням, продажем (реалізацією) туристичного продукту та наданням окремих або комплексних туристичних послуг.

Варто наголосити, що зумовлені розвитком ринкових відносин зміни не виключають, а швидше ініціюють розширення предмета туристичного права. Водночас не можна не погодитися з Е. Кубком, який, досліджуючи проблеми предмета адміністративного права, зазначив, що теоретична база багатьох інститутів, викликаних до життя розвитком ринкових відносин, залишається нерозробленою, вони опинилися

поза межами глибокого наукового аналізу. Усе це не може позитивно вплинути ні на розвиток законодавства та правової системи, ні на кодифікацію права [8].

Отже, туристичне право має свій предмет правового регулювання, що також характеризує його як окрему комплексну галузь правової системи України.

Предметом туристичного права є суспільні відносини, що виникають у процесі провадження туристичної діяльності (а це, згідно зі ст. 5 Закону України «Про туризм», туроператорська та турагентська діяльність), реалізації конституційного права громадян на свободу пересування, відпочинок тощо, а саме правовідносини:

- між суб'єктами туристичної діяльності та публічними органами, які здійснюють дозвільно-контролюючі державні функції щодо туристичної діяльності, а також пов'язані з виникненням, функціонуванням і припиненням туристичних підприємств;

- між суб'єктами туристичної діяльності як такими в процесі організації (формування), просування, продажу (реалізації) туристичного продукту та надання окремих або комплексних туристичних послуг;

- між суб'єктами туристичної діяльності та споживачами туристичного продукту (послуг) – туристами.

Слід ще раз підкреслити, зміст туристичного права, як однієї з комплексних галузей права, становлять правові норми інших галузей, за допомогою яких регулюються відносини у сфері туризму. Наприклад:

1) норми конституційного права регламентують найважливіші відносини в сфері туризму: права і свободи людини й громадянина та їх гарантії; норми про компетенцію вищих органів державної влади у нормативному регулюванні туризму, про підприємництво, приватну власність, природокористування тощо;

2) норми адміністративного права визначають структуру державних органів, на які покладено обов'язок державного регулювання й контролю за здійсненням туристичної діяльності, та регламентують їх відносини із суб'єктами туристичної діяльності;

3) норми цивільного права регулюють договірні відносини між учасниками ринку туристичних послуг, визначають загальні умови укладення договору (надання послуг, комісії або доручення), межі й підстави цивільно-правової відповідальності за невиконання або неналежне виконання договірних зобов'язань, а також захист прав споживачів туристичних послуг;

4) норми транспортного права регламентують відносини, пов'язані з перевезенням туристів наземним, морським (річковим) і повітряним транспортом, а також відповідальність перевізників за ненадання або неякісне надання послуг перевезення;

5) норми страхового права регулюють відносини, що виникають під час укладання та реалізуються в процесі виконання договорів страхування в сфері туризму.

Регулювання відносин у сфері туризму здійснюється також відповідними нормами кримінального, господарського, фінансового, податкового та інших галузей і підгалузей права.

Отже, норми туристичного права мають тісний зв'язок з нормами фундаментальних та інших галузей права, що є істотною характеристикою правової системи й правової науки, а також підтверджують нашу наукову тезу щодо виокремлення нової комплексної галузі – туристичного права. Хоча, на думку О. Миколенка, до комплексних галузей права сьогодні слід віднести тільки процесуальні галузі (цивільно-процесуальне, кримінально-процесуальне і адміністративно-процесуальне право) [9].

Таким чином, можемо зробити висновок, що туристичне право є комплексною галуззю права. Систематизація норм, які утворюють туристичне право, є однією зі складових систематизації права і законодавства загалом [10]. Зазначена систематизація є необхідною передумовою ефективного правового регулювання туристичних відносин. Водночас теза про можливість існування такої самостійної галузі права, як туристичне право, не є загально визнаною. Поряд з визнанням туристичного права самостійною комплексною галуззю права, має місце визначення сукупності правових норм, що регулюють відносини у сфері туризму як галузь законодавства, конституційно-правовий інститут і комплексне утворення [11].

Разом з тим твердження про можливість існування комплексних галузей права як таких є також дискусійним у наукових колах. Тому з'ясування поняття туристичного права, визначення його місця у правовій системі України потребує подальшого ґрунтовного дослідження, з одного боку, та встановлення співвідношення між системою права й системою законодавства, з іншого.

Існує погляд, згідно з яким система права є системою правових норм, а система законодавства – системою нормативно-правових актів. Отже, система права (складається з галузей права) і система законодавства (складається з галузей законодавства) співвідносяться між собою як зміст і форма.

У правовій науці кристалізувалися й домінують дві опонуючі концепції співвідношення системи права й системи законодавства: за першою допускається існування комплексної галузі законодавства, але не комплексної галузі права; за другою – передбачається можливість існування комплексних галузей права (наприклад, транспортне право є комплексною галуззю

права, яка об'єднує норми цивільного, адміністративного та інших галузей права).

Отже, залежно від вибору концепції вбачається ймовірним визнати сукупність правових норм, що регламентують відносини у сфері туризму, і як галузь права, і як галузь законодавства [12].

З огляду на необхідність теоретичного осмислення та обґрунтування застосування тієї чи іншої концепції до сукупності правових норм, які регулюють відносини у сфері туризму, слід взяти до уваги докорінні зміни, що відбуваються в нашому суспільстві з розвитком ринкових відносин. Адже ці зміни характеризуються, насамперед, появою нових явищ, понять та інститутів (наприклад, право власності, підприємництво та ін.), що, у свою чергу, абсолютно не вплинуло на те-

орію права. Все це, безумовно, актуалізує подальші ґрунтовні наукові дослідження у цій сфері.

Хоча певні застереження науковців щодо загрозовності тенденцій до швидкої появи нових комплексних галузей права є слушними й свідчать, на наш погляд, лише про відсутність у теорії права чітких критеріїв розмежування фундаментальних, спеціальних і комплексних галузей права. Такий «неконтрольований» процес виникнення комплексних галузей права, на нашу думку, може мати й позитивний ефект на практиці – кодифікація законодавства, але кодифікація «обережна», яка б відповідала об'єктивно наявним суспільним відносинам та максимально стабілізувала їх правове забезпечення, створюючи прозоре й прогнозоване правове поле в ре-

гулюванні тих чи інших суспільних відносин.

Підсумовуючи, зауважимо, що виокремлення комплексної галузі туристичного права у вітчизняній системі права є важливим кроком, що призведе до пошуків ґрунтовних наукових досліджень у цій сфері, на підставі яких доцільно було б здійснити реформування законодавства у сфері туризму, що відповідало б реальним викликам сучасності.

Таким чином, туристичне право, з урахуванням наведеного вище, можна визначити як комплексну галузь права, що є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією (формуванням), просуванням, продажем (реалізацією) туристичного продукту та наданням окремих або комплексних туристичних послуг. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 361 с.
2. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. – 3-е изд. – М., 2001.
3. Теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; За ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – С. 247-259.
5. Там само. – С. 361.
6. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. – М. : Статут, 2003. – С. 41.
7. Скакун О. Ф. Теория государства и права. – Х. : Консум, 2000. – С. 265.
8. Кубко Е. Про предмет адміністративного права // Право України. – 2000. – № 5. – С. 6.
9. Миколенко О. І. Чи існують комплексні галузі права? // Електронна бібліотека юридичної літератури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/4736/%CE#chapter>
10. Опанасюк Н. А. Теоретичні та практичні проблеми удосконалення туристичного законодавства України / Б. І. Вихристенко, Н. А. Опанасюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 2. – С. 55-61.
11. Опанасюк Н. А. Конституційно-правові основи туризму в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 19 с.
12. Там само.