

УДК 347.454:338.46+338.48

**Олександр Нелін,**

доктор юридичних наук, професор,

проректор Київського університету туризму, економіки і права

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ І ГАРМОНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*Предметом статті є характеристика ситуації, яка склалася в туристичній сфері в Україні, розглядаються чинники, які стимулюють розвиток туризму в Україні в умовах європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства.*

**Ключові слова:** держава, туризм, туристична галузь, туристична інфраструктура, гармонізація національного законодавства про туризм.

Індустріалізація туризму, що є складною за структурою галуззю, особливо потребує чітких та прозорих правових взаємовідносин між усіма суб'єктами туристичної діяльності. Роль туризму набуває особливого значення в інформаційному суспільстві, коли діяльність людей змінюється надзвичайно швидкими темпами і людині в цьому мінливому світі особливо потрібні життєстверджуючі стабілізатори, які походять від ознайомлення з існуючим позитивним досвідом.

У сучасній туристології та туристичній практиці недостатньо приділяється уваги науковим прогнозам розвитку туристичної науки в Україні, що не узгоджується з процесами вдосконалення і розвитку туристичної галузі в Україні, її адаптації до європейського та міжнародного права. Дотепер туристична діяльність залишається під впливом лише нормативного регламентування, а пошуки науковців стосуються тільки окремих її аспектів та проблем.

Методологічний погляд на туризм як науку дає можливість здійснення переходу від гіпотетичних пропозицій до туризму як теорії. Подальший розвиток туристології як науки повинен йти шляхом захисту дисертаційних робіт.

Окремі аспекти правового регулювання туризму в Україні та за кордоном у вітчизняній науковій літературі розглядалися у працях таких вчених як В. І. Мацола, В. К. Федорченко, Л. Г. Агафонова,

В. Д. Безносок, А. М. Виноградська, В. С. Кравців, Д. І. Соловйов, Т. М. Ореховська, О. П. Корольчук, В. Ф. Кифяк. Однак, незважаючи на досить велику кількість наукових доробків, все ж у дослідженні правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції, зближення правових систем і глобалізації права існують певні прогалини.

Метою цієї статті є переосмислення теоретичних і методологічних засад досліджень правового забезпечення туризму в Україні та пошук шляхів гармонізації національного законодавства, зважаючи на досвід інших країн.

Розбудова громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні відбувається в умовах євроінтеграційних процесів, зближення правових систем і глобалізації права, співробітництва з іншими країнами, міжнародними організаціями. Їх спільною основою є існуючі демократичні стандарти, національні інтереси і права людини, потреби територіальних громад, сталий цивілізований розвиток світового співтовариства та його окремих регіонів [1].

У цьому контексті держава повинна впроваджувати активну політику щодо створення якісного туристичного продукту і підтримки туристичної галузі загалом. Оскільки туристична галузь є однією з найприбутковіших і доходи від неї постійно зростають, то більшість країн визначає її однією із пріоритетних і спрямо-

вує свої зусилля на її розвиток. Задля досягнення конкурентоспроможного українського туристичного продукту на світовому ринку українській владі потрібно впроваджувати ефективну державну політику щодо підтримки та розбудови туристичної сфери, розвитку туристичної інфраструктури, створення умов для збільшення привабливості регіонів для іноземних і внутрішніх туристів, підвищення якості туристичних послуг, забезпечення їх комплексності [2; 3].

Українській державі для того, щоб отримувати оптимальні доходи від туризму до державної скарбниці, потрібно спочатку зробити свій вклад у розвиток туризму. Зокрема держава має дослідити туристичні можливості країни, розвиток власного туристичного потенціалу, виготовлення конкурентоспроможного національного продукту. Для реалізації цих завдань спочатку варто приділити увагу інфраструктурі країни, що прямо впливає на розвиток і популярність туризму як внутрішнього, так і зовнішнього (транспорт, дороги, потяги, готелі і мотелі, що відповідали би стандартам з доступною ціною політикою, підтримка та створення атракцій для залучення туристів і т. д.).

Щоб досягнути конкурентоспроможності країни на світовому ринку, державі потрібно насамперед прийняти передове туристське законодавство, удосконалити його і постійно ним керуватись. Окрім законів, у державі повинні активно діяти інститути з туризму, проводиться якісна підготовка кадрів, що відповідає би попиту сьогодення у туристичній сфері, створюватись і розвиватись міжнародні і внутрішні проекти з туризму. Важливим чинником, що сприяє розвитку туризму, є його фінансування з боку держави, а також залучення фінансів інвесторів у цю галузь [4].

Розглянемо наявне українське законодавство у сфері туризму крізь призму європейського і міжнародного права — це Закон України «Про туризм» [5]. Цей Закон, безумовно, зіграв позитивну роль у розвитку українського законодавства про туризм. Однак з самого початку в ньому було декілька суттєвих недоробок.

По-перше, в Законі відсутні конкретні посилання на цивільне та інше зако-

нодавство, які мали б на меті чітко обумовити права та обов'язки туристів, туристичних фірм, процедуру і характер можливих відшкодувань як українським громадянам, так і іноземцям. Розпливчастими є формулювання про порядок складання договорів (контрактів) між суб'єктами туристичної діяльності. У цьому питанні важливим прикладом має стати європейська практика. Європейський Союз прийняв спеціальну Директиву (№ 90/314 від 13.05.1995 р.) про типовий контракт, що підлягає підписанню турагентством з клієнтами. Згідно з цим актом всі контракти мають містити чіткі посилання на національні та міжнародні правові документи, на підставі яких вони написані. Ігнорування того, що Європа, по суті, вже є єдиним туристичним простором, де діють однакові правила, може серйозно ускладнити розвиток як в'їзного, так і виїзного туризму. На жаль, українська влада доволі однобоко розуміє проблему, пропонуючи заходи щодо забезпечення безпеки іноземних туристів, насамперед, через надання їм охорони, але не розуміє, що чи не найважливішим є забезпечення відчуття захищеності їхніх прав через створення відповідного правового поля.

По-друге, з поля зору законодавців випали специфічні українські реалії, а саме — будь-який вид діяльності має тінюву складову. В туристичній сфері це, насамперед, прикриття туристичними візами нелегальної міграції, бізнесу (чи можна вважати «човниковий туризм» туризмом за визначенням нашого Закону?), і навіть нелегальної торгівлі людьми. Ні в Законі, ні в інструкціях Держкомітету з туризму не передбачено суттєвої відповідальності і дієвого контролю за діяльністю туристичних фірм, що дозволяє деяким з них брати участь в організації нелегальної міграції.

По-третє, Закон «Про туризм» визначає, що правове становище іноземних туристів на території України регулюється, насамперед, Законом України «Про правовий статус іноземців». Однак цей Закон містить лише найбільш загальні положення, що вимагають деталізації хоча б тому, що переважна більшість туристів походить з країн СНД, тобто з країн, з якими (окрім Туркменістану) в

Україні безвізовий режим і потрапляють вони в країну через напівпрозорі східні кордони. Скасування вимоги реєстрації іноземців протягом трьох днів (Указ Президента «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» від 15.06.2001 р.) — лише перший логічний крок у наближенні до європейських стандартів.

Тому на професійному рівні необхідно провести кодифікацію нормативних актів у сфері туризму та об'єднати їх у єдиний акт — «Туристський кодекс», або «Основи законодавства про туризм», який буде містити норми матеріального і процесуального права, визначатиме мету і завдання туризму, його види, порядок здійснення туристського підприємництва, державне регулювання туристської індустрії, правовий статус туриста, зміст і систему договорів у туристичній діяльності, відповідальність учасників туристичної діяльності за порушення чинного законодавства тощо.

Іншою складовою туристичного законодавства України, як відомо, є міжнародні договори та угоди, в яких бере участь Україна. Міжнародні угоди, що в них бере участь Україна, суттєво доповнюють її внутрішнє законодавство, однак викликає певний подив перелік країн, з якими наша держава має відповідні домовленості. Адже лише Туреччину можна назвати серед країн, з якими дійсно існує значний туристичний обмін. Відсутні домовленості з Польщею та Болгарією, Чехією та Кіпром. Та найбільшою прогалиною є відсутність домовленостей з Європейським Союзом, в якому фактично завершено створення єдиної системи туристичного законодавства. На нашу думку, існує обопільна зацікавленість у таких угодах, щоправда, з різних причин. Для Євросоюзу важливо чітко врегулювати це питання для того, щоб запобігти використанню туристичних структур для, насамперед, нелегальної трудової міграції (наприклад, іспанські туристичні візи, які було легше отримати, аніж візи в деяких інших амбасадах, слугували каналом поповнення і ротації кадрів нелегальних робітників). Для України важливо привабити туристів із економічно розвинутих кра-

їн, що неможливо і з огляду на законодавчі і міжнародно-договірні лакуни.

Не менш важливою проблемою для України є відсутність центрального органу, який здійснював би державно-правову політику в галузі туризму. Нагадаємо, що в світі існує три основні моделі регулювання розвитку туризму:

— принцип саморегуляції (центральный орган регулювання туристичної сфери відсутній, управлінські функції передано спеціальним недержавним туристичним організаціям (США);

— принцип активного державного втручання (управлінські функції майже в повному обсязі надано профільному міністерству (Єгипет, Ізраїль);

— принципи координації зусиль державного та приватного сектору (управління туристичною сферою здійснює спеціальна агенція, управлінські функції якій делегує відповідне міністерство (Польща, Великобританія).

Зважаючи на вищезазначені моделі регулювання, можна зробити наступний висновок: перша модель є неможливою для України, оскільки туроператори, турагенти і інші суб'єкти туристичної діяльності не мають змоги самостійно розвивати туристичну галузь нашої країни, оскільки їхня діяльність зосереджена на отриманні прибутку для власної фірми; друга модель не підходить нашій державі, оскільки Україна неспроможна самостійно фінансувати туристичну сферу; щодо третьої моделі, то її використання в Україні є найдоцільнішим. Окрім того, документ «Стратегія сталого розвитку туризму і курортів України» визначає третю модель пріоритетною.

Тому при підготовці Стратегії розвитку туризму і курортів в Україні до 2025 р. і державних цільових програм для їх реалізації:

— грудень 2016 р.;

— розробка техрегламенту для організованих турподорожей, відпочинку з повним комплексом послуг і розробка нацстандартів — 2014—2017 рр.;

— укладання договорів про співпрацю з питань розвитку сільського зеленого туризму між областями України і регіонами країн Європейського Союзу — 2014—2017 рр.;

— визначення третьої моделі пріоритетною.

На думку автора, більшість діючих програм розвитку туризму носять декларативний характер. Вони містять загальну інформацію про стан галузі, основні проблеми, наявний ресурсний потенціал, що може бути використаний, сукупність запланованих заходів. Негативним фактом є відсутність визначення джерел отримання ресурсів для здійснення запланованих заходів, критеріїв для перевірки стану їх виконання, а також відповідальних осіб.

Необхідно також визначити, що в діючих нормативно-правових актах не визначені питання щодо налагодження взаємодії між державними органами влади і підприємницькими структурами, їх роль і значення в процесах розвитку сфери туризму [7].

Ми звертаємо увагу на те, що Польща мала подібний початок розвитку туризму, як і в Україні.

Державне регулювання туризму в Польщі здійснюється Міністерством спорту і туризму, у складі якого діє департамент з туризму, метою діяльності якого є регулювання і розвиток туристичної сфери. Органом, що займається просуванням туризму в країні і за кордоном, є Польська туристична організація. Ця організація є державною установою. Її основними завданнями є: просування Польщі як країни, привабливої для туристів, забезпечення функціонування та розвитку польської туристичної інформаційної системи та підтримка планів розвитку і модернізації туристичної інфраструктури.

На нашу думку, використовуючи досвід Польщі, Україні потрібно вдосконалювати туристичну галузь за такими напрямками:

— вдосконалення діяльності організації з розвитку і просування туристичних продуктів як усередині країни, так і за кордоном;

— визначення чіткого розподілу функцій між цими організаціями;

— створення відповідних стратегій для їх фінансування (вони повинні діяти на постійній основі і на належному рівні);

— збільшення державних коштів на фінансування сфери туризму загалом;

— налагодження співробітництва між

державою, туристичними організаціями і приватним сектором туристичної сфери.

На думку автора, для покращення розвитку туризму державна політика повинна розвиватися за такими напрямками.

1. У нормативно-правовому забезпеченні:

— подальша гармонізація нормативно-правової бази регулювання туризму в Україні з європейськими стандартами, а також системи стандартизації та сертифікації підприємств туристичної, готельної і курортної сфер;

— моніторинг ефективності виконання затверджених нормативно-правових документів, а також програм добросусідства, які визначають напрями правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції, зближення правових систем і глобалізації права;

— лібералізація формальностей, пов'язаних з в'їздом іноземців до України, а також виїздом українських громадян до країн—членів ЄС, створення сприятливих умов для розвитку транзитного туризму;

— укладення нових та активізація співпраці щодо вже укладених дво- і багатосторонніх угод між Україною та країнами—членами ЄС для співробітництва в галузі туризму [8].

2. В організаційному забезпеченні:

— удосконалення системи підготовки туристичних кадрів України з урахуванням можливостей навчання і стажування у спеціалізованих навчальних закладах країн—членів ЄС.

3. У фінансовому забезпеченні:

— сприяння залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури України, зокрема в мережі міжнародних транспортних коридорів [9].

4. В інформаційному забезпеченні:

— організація інформаційно-промоційних заходів (рекламних кампаній, ознайомчих турів по Україні, пресконференцій, участі у міжнародних спеціалізованих виставках) із метою активного висвітлення культурно-мистецьких та спортивних заходів в Україні у зарубіжних засобах масової інформації, пошуку нових партнерів;

— організація та участь у спільних науково-практичних заходах із проблем розвитку туризму (конференціях, круглих столах, семінарах) тощо.

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Покращення існуючої ситуації щодо правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції, зближення і гармонізації національного законодавства вимагає системних рішень, реалізація яких повинна:

— створити сприятливі умови для співпраці в галузі туризму;

— вирішити низку важливих проблем, зокрема щодо матеріального добробуту населення через створення повних робочих місць, покращення стану доріг, сфери торгівлі, ресторанного і готельного бізнесу тощо.

#### ПРИМІТКИ

1. План дій «Україна — Європейський Союз» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?javascript:opendoc\(«994\\_693»\)](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?javascript:opendoc(«994_693»)).

2. Соловійов Д. І. Іноземний досвід регулювання діяльності туристичної сфери та його виконання в Україні [Електронний ресурс] / Д. І. Соловійов. — Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vchtei/2011\\_4/NV-2011-V4\\_43.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vchtei/2011_4/NV-2011-V4_43.pdf).

3. Науменко Я. І. Завдання та перспективи розвитку туристичної галузі в Україні / Я. І. Науменко // Розвиток туризму в Україні. Проблеми і перспективи : зб. наук. статей. — К. : Слов'янський діалог, 1995. — 244 с.

4. Чкан А. С. Стан та проблеми фінансування сфери туризму України [Електронний ресурс] / А. С. Чкан. — Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Inek/2012\\_10/35.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Inek/2012_10/35.pdf).

5. Матвієнко А. Т. Науково-практичний коментар до Закону України «Про туризм» / А. Т. Матвієнко, І. В. Приячук, М. А. Лесик, В. В. Андрейцев. — К. : НДІ туризму та курортів, 2006. — 212 с.

6. Чкан А. С. Державне регулювання сфери туризму в Україні / А. С. Чкан // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. — Економічні науки. — 2012. — № 2 (18). — Т. 3. — С. 276—290.

7. Там само. — С. 279.

8. Ляшенко В. До питання про необхідність багатовекторного міжнародного міжрегіонального та трансдонного співробітництва / В'ячеслав Ляшенко, Юрій Макогон // Регіональна економіка. — 2002. — № 1 (23). — С. 99—107.

9. Сторонянська І. З. Еволюційна концепція міжрегіональних інтеграційних процесів / І. З. Сторонянська // Економіка і право. — 2007. — № 2 (18). — С. 42—46.

**Нелин Александр. Актуальные вопросы правового регулирования туризма в Украине в контексте европейской интеграции и гармонизации национального законодательства.**

*Предметом статьи является характеристика ситуации, которая сложилась в туристической сфере в Украине; рассматриваются факторы, которые стимулируют развитие туризма в Украине в условиях европейской интеграции и гармонизации национального законодательства.*

**Ключевые слова:** государство, туризм, туристическая отрасль, туристическая инфраструктура, гармонизация национального законодательства о туризме.

**Nelin Olexander. Current issues of legal regulation of tourism in Ukraine in the context of European integration and harmonization of national legislation.**

*The main subject of the article is characterization of the current situation in the tourism sphere in Ukraine as well as distinguishing some factors facilitating tourism development in Ukraine in conditions of European integration and harmonization of national legislation.*

*The article contains analysis of the scientific problem development and sources that became the grounds of the research. The main objectives and methodological principles accepted as a basis of the research have been distinguished.*

*The author has provided a rationale for and developed some new tourism structures as well as related to them legal structures involved in tourism relationships. The author acknowledges the fact that the government should introduce active policy for creating quality tourism*

*product and support to the tourism sector as a whole. As the tourism sector is one of the most profitable and its revenues constantly grow, the majority of countries distinguish it a priority and direct their efforts to its development. To achieve competitiveness of Ukrainian tourism product in the global market the country's authorities should introduce effective national policy to support and develop the tourism sector, to develop tourism infrastructure, to create conditions for increasing attractiveness of destinations for foreign and domestic tourists, to improve the quality of tourist services and their complexity.*

*In the article it has been rationalized that the first thing required to achieve competitiveness of Ukraine in the global market is to pass progressive tourism legislation, to improve and constantly use it. Beside legislation, the country should have active tourism institutions, provide a quality personnel training that meets the modern standards in tourism sector, establish and develop international and domestic tourism projects. The significant factor that favours tourism development is its state funding as well as attracting investments into the sector.*

*The author proposes to conduct a professional codification of legal regulations in the sphere of tourism and unify them under a single act of «Tourism Code» or «Fundamentals of Legislation on Tourism» that will contain regulations of substantive and formal laws, will define the objective of tourism, its types, the procedures of tourism entrepreneurship, governmental regulation of tourism industry, tourist's legal status, content and system of contracts in tourism activities, liabilities of the parties in case of violation of active legislation.*

**Key words:** *state, tourism, tourism sphere, tourism industry, tourism infrastructure, harmonization of national tourism legislation.*