

УДК 34:338.48 (477)

Анатолій Матвієнко,кандидат наук з соціальних комунікацій,
директор Київського технікуму готельного господарства

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ТУРИЗМ*

У статті окреслені основні шляхи вдосконалення нормативно-правової бази з туризму в Україні. Встановлено, що систематизація і кодифікація нормативно-правової бази з туризму і об'єднання її в один нормативний акт сприятиме адаптації елементів національного права до європейського та міжнародного права та підвищенню якості надання туристичних послуг в Україні відповідно до міжнародних стандартів.

Ключові слова: туризм, туристична діяльність, систематизація і кодифікація законодавства, нормативно-правова база туризму.

Теоретико-методологічне осмислення феномена туризму, сучасної нормативно-правової бази з туризму — нагальна потреба часу, тому що цей феномен у XX—XXI ст. став глобальним, є одним із могутніших чинників, що істотно впливає на сучасну цивілізацію. Процеси глобалізації, економічні та соціальні реалії сьогодення вимагають відкинути все старе і створювати в галузях права все заново, конструювати нові поняття, спираючись на миттєвий досвід або сліпо копіювати західні моделі. Навпаки, глибоке осмислення фактів сучасної дійсності може бути досягнуто на основі досягнень світової правової культури, фундаментальних наукових цінностей, напрацьованих інтелектом і талантом фахівців багатьох поколінь [1].

Необхідно докорінно змінити ставлення української держави до туристичної індустрії, визнавши туризм пріоритетною сферою економіки і культури не на словах, а на ділі. Розвиток туристичної діяльності може дозволити вирішувати складні економічні та соціальні потреби шляхом інтенсивного розвитку різних видів туристичних послуг із широким залученням внутрішніх і зовнішніх інвестицій.

Теоретичну основу проведеного дослідження складають законодавчі й нормативні акти України та міжнародні доку-

менти в сфері туризму, до яких приєдналась Україна, а також наукові праці відомих вітчизняних і зарубіжних вчених у сфері правового регулювання туристичної діяльності: Ю. В. Алексеевої, В. Д. Бакуменка, В. П. Вахмістрова, В. Г. Гуляєва, О. П. Дуровича, М. І. Кабушкіна, В. М. Князева, В. І. Лугового, Я. І. Науменка, Л. А. Пала, В. І. Цибуха та багатьох інших.

Підґрунтям для розроблення теми дослідження стали також розробки вітчизняних вчених щодо правових й організаційних аспектів міжнародного туризму, визначення його тенденцій і перспектив розвитку: А. Ю. Александрова, М. О. Анан'єва, К. Г. Борисова, О. О. Любіцевої, Л. Ф. Ходоркова, В. С. Сеніна, Ф. Франжіаллі.

Метою статті є визначення основних шляхів вдосконалення нормативно-правової бази з туризму та удосконалення механізму реалізації державно-правового регулювання туристичної галузі України.

Перспективи розвитку туристичної сфери в Україні залежать, у першу чергу, від наявності туристичних ресурсів, активізації участі України в міжнародному розподілі праці, створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій у туристичне господарство, розвитку внутрішнього споживчого рин-

* Рекомендовано до друку кафедрою загальноюридичних дисциплін Київського університету туризму, економіки і права.

ку та насичення його високоякісними послугами та товарами.

У той самий час, на думку автора, нормативно-правова база в галузі туризму на сьогодні потребує адаптації до законодавства Європейського Союзу з питань, що стосуються:

— удосконалення механізму відповідальності суб'єкта туристичної діяльності за невиконання зобов'язань перед споживачем турпродукту;

— достовірної інформації, що надається суб'єктами туристичної діяльності туристам про послуги, що пропонуються;

— інформації про паспортні та візові вимоги, пов'язані з виїздом до країни перебування;

— вимог до порядку укладання та істотних умов договору на туристичне обслуговування;

— механізму відмови туриста від отримання замовлених послуг з правом уступки свого замовлення іншій особі, яка відповідає умовам подорожі;

— законодавчого визначення механізмів та особливостей функціонування деяких видів туризму;

— систематизації нормативно-правових актів, що регулюють питання функціонування туристичної галузі, тощо.

Для забезпечення практичної реалізації гармонізації туристичного законодавства України до законодавства Європейського Союзу необхідно на державному рівні визнати туризм однією з пріоритетних галузей та провести систематизацію і кодифікацію нормативно-правової бази з туризму. Гармонізація українського законодавства з нормами європейського та міжнародного права забезпечить створення правового поля в туристичній діяльності, яке не створюватиме перешкод для функціонування суб'єктів туристичної діяльності як на вітчизняному, так і на міжнародному ринку туристичних послуг [2].

На сьогодні в Україні туристичну діяльність регулюють більше 400 нормативно-правових актів — від законів до інструкцій. Саме тому актуальною потребою має стати систематизація і кодифікація нормативно-правових актів у сфері туризму, об'єднання їх в єдиний акт, який міститиме норми різних галу-

зей права, визначатиме мету, завдання туризму, його види, порядок здійснення туристичного підприємства, державно-правове регулювання туристичної індустрії, правовий статус туриста, зміст договірних відносин між туристом — споживачем турпродукту та підприємцем, відповідальність учасників туристичної діяльності за порушення законодавства тощо. Такий нормативний акт може мати назву Туристичний кодекс України [3].

Основними завданнями систематизації і кодифікації нормативно-правової бази з туризму мають бути:

— спрощення та гармонізація податкового, валютного, консульсько-візового, прикордонного, митного та інших видів регулювання з метою забезпечення державного стимулювання в'їзного та внутрішнього туризму, розвитку соціальних форм туризму, сприяння збереженню і розвитку курортів;

— законодавче врегулювання «вузьких» місць у функціонуванні туристичної галузі;

— створення сприятливого інвестиційного клімату;

— впровадження обґрунтованих нормативів плати за користування туристичними ресурсами, впорядкування процедур оренди й приватизації об'єктів культурної спадщини та інших об'єктів туристичного відвідування;

— стандартизація послуг, що надаються туристам.

Удосконаленню і розробці підлягають нормативні документи, що стосуються безпеки в сфері туризму і, в першу чергу, забезпечення спеціальних вимог безпеки під час надання туристичних послуг з підвищеним ризиком, забезпечення дотримання обов'язкових норм, правил і вимог щодо охорони навколишнього середовища, підготовки кадрів та з інших питань, що регламентують туристичну діяльність [4].

Основним завданням на сьогодні є внесення змін і доповнень до законів України «Про туризм» та «Про курорти», до інших законодавчих та підзаконних актів, що мають прямий або опосередкований вплив на туристичну і курортну сфери.

На нашу думку, у сфері правового за-

безпечення безпеки туристів потрібно розробити:

— нормативно-правові акти щодо забезпечення безпеки туристів, у т. ч. спеціальні вимоги безпеки під час надання туристичних послуг з підвищеним ризиком;

— кваліфікаційні вимоги до фахівців туристичного супроводу на маршрутах з підвищеним ризиком для туристів.

На сьогодні, на думку автора, у сфері державного управління основними завданнями є:

— утворення Координаційної ради з питань туризму і курортів при Кабінеті Міністрів України;

— створення структурних підрозділів з питань туризму і курортів у складі місцевих органів виконавчої влади;

— впорядкування діяльності наявних та створення нових спеціалізованих інституцій за окремими пріоритетними напрямками розвитку туризму (забезпечення якості, безпеки, інформаційного супроводу тощо).

Крім того, розвиток сфери туризму в державі стримується недостатньо розвинутою мережею об'єктів туристичної інфраструктури, їх незначною потужністю. Головним завданням розвитку матеріальної бази галузі є модернізація та реконструкція туристичних підприємств відповідно до міжнародних стандартів.

Не менш важливим завданням є вдосконалення системи оподаткування підприємств туристичної галузі, а саме:

— звільнити від податку на додану вартість суб'єктів туристичної діяльності, що надають послуги з відпочинку учнівської молоді та студентів, сім'ям з дітьми, інвалідам, особам похилого віку та особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

— відновити нульову ставку податку на додану вартість для суб'єктів туристичної діяльності, які здійснюють експорт туристичних послуг, що буде стимулювати в'їзний туризм;

— встановити норму, стосовно якої плата за землю, виділену туристичним закладам, зменшується на суму коштів, вкладених у благоустрій території;

— звільнити від оподаткування частину прибутку, що спрямовується суб'єктами туристичного підприємництва на бу-

дівництво та реконструкцію об'єктів туристичної інфраструктури [5].

Необхідно також розробити ряд нормативно-правових актів у сфері сільського, зеленого (екологічного) туризму, зокрема прискорити прийняття Закону України «Про сільський зелений туризм», в якому встановити дієвий механізм пільгового кредитування осіб, задіяних у сільському зеленому туризмі. Нормативне забезпечення розвитку зеленого туризму сприятиме розвитку сільських місцевостей і стане значним поштовхом в економічному розвитку депресивних регіонів. Позитивне вирішення зазначених проблем дозволить значно послабити надмірний податковий тиск на туризм, відкрити можливості для його розвитку, помітно активізувати туристично-екскурсійну активність населення України [6].

Крім того, необхідно створити стабільне правове поле для розвитку сприятливого інвестиційного клімату в галузі туризму. Для цього необхідно вдосконалити законодавство щодо механізмів надання в концесію об'єктів туристичної інфраструктури, механізмів надання пільг і податкових преференцій інвесторам, забезпечення гарантій забезпечення прав власності. Зменшення оподаткування доцільно розглядати в аспекті зниження ставок на три основні види податків — податок на додану вартість, податок з прибутку та нарахування на заробітну плату. Ці види податкових платежів мають найбільшу питому вагу в структурі податків і порівнянніх до них обов'язкових платежів суб'єктів підприємства й фактично визначають загальний рівень оподаткування. Не повинна підлягати оподаткуванню частина прибутку, спрямована на реінвестиції на території регіону. Крім того, доцільно встановити «податкові канікули» потенційним інвесторам, тобто строкове (протягом перших двох-трьох років з моменту отримання першого прибутку) звільнення від сплати прибуткового податку [7; 8; 9].

Не менш важливим завданням є забезпечення вимог щодо стабільності національного законодавства, яке реально можливе лише через прийняття Верховною Радою України відповідних норм податкового законодавства або у формі

спеціальних гарантій для суб'єктів туристичної діяльності (наприклад, поширення системи державних гарантій щодо прав вивезення за кордон прибутків і капіталів, раніше інвестованих у розвиток туристичної галузі) [10].

Отже, без удосконалення вітчизняного законодавства про туризм і приведення його у відповідність до законодавства Європейського Союзу в галузі туризму воно не матиме того соціального ефекту, на яке розраховане.

Автор вважає, що основними проблемами в правовому регулюванні туристичної діяльності та перешкодою до вільного та швидкого розвитку туристичного підприємництва в Україні з правової точки зору є:

- невідповідно великий масив нормативних актів, які регламентують порядок створення суб'єктів туристичного підприємництва, особливо відомчих;

- суперечливість окремих положень нормативних актів, особливо відомчих, та невідповідність їх положенням Конституції України, законам України та світовим стандартам, які встановлюються міжнародними нормативними актами в сфері туризму;

- нормативне врегулювання функціонування окремих видів туристичної діяльності;

- систематизація туристичного законодавства.

Узагальнюючи вищевикладене, автор вважає, що шляхом вирішення зазначених проблем є докорінна зміна ставлення держави до туризму в Україні як до важливої галузі економіки, здатної вирішувати складні економічні та соціальні питання, за рахунок інтенсивного розвитку надання різних видів туристичних послуг з широким залученням як внутрішніх, так і зовнішніх, у тому числі міжнародних, інвестицій.

Першим кроком до такого визнання повинна стати серйозна, на професійному рівні кодифікація нормативних актів у сфері туризму та об'єднання їх в єдиний акт, який буде містити норми

різних галузей права, визначатиме мету, завдання туризму, його види, порядок здійснення туристичного підприємництва, форми і методи державного регулювання, статус туриста, зміст договірних відносин між туристом — споживачем турпродукту та туристичним підприємством, відповідальність учасників туристичної діяльності за порушення законодавства про збереження культурних цінностей та екологічної безпеки. Такий нормативний акт може мати умовну назву Туристичний кодекс України або Основи законодавства про туризм.

Другим кроком є послідовне удосконалення системи управління в сфері туризму через стабілізацію функціонування органів державного управління в галузі туризму та формування нормативно-правового забезпечення, дотримання вимог законодавства і впровадження санкцій за його порушення.

Розширення договірно-правової бази зовнішніх зносин, укладення міжнародних угод міжурядового та міжвідомчого характеру про співробітництво у сфері туризму.

Створення, підготовка та реалізація юридично професійних проектів та угод у сфері надання різноманітних послуг туристам, забезпечення їх безпеки, захисту прав, законних інтересів та збереження майна.

Третім кроком на шляху до інтенсивного розвитку туризму в Україні повинна стати серйозна професійна підготовка фахівців, про що йдеться в Рекомендації 27 Гаазької міжпарламентської конференції з туризму 1989 р. Однією з обов'язкових умов підготовки таких фахівців повинно стати вивчення такої дисципліни як туристичне право.

Сфера туризму має базуватися на принципі законності у здійсненні туристичної діяльності, наданні якісних послуг відповідно до запитів споживачів, вільного розвитку підприємницької діяльності, а також соціальної спрямованості туризму.

ПРИМІТКИ

1. Алексеев С. С. Частное право / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — С. 60—61.
2. Квартальнов В. А. Международный туризм: Политика развития : учеб. пособ. / В. А. Квартальнов, А. А. Романов. — М. : Советский спорт, 2005. — С. 131.

3. Алексеева Ю. В. Вплив державної політики на розвиток туристичної галузі України / Ю. В. Алексеева // Актуальні проблеми внутрішньої політики : зб. наук. праць. — К. : Вид-во НАДУ, 2004. — № 1. — С. 103—107.
4. Туризмологія: концептуальні засади теорії туризму : монографія / В. К. Федорченко, В. С. Пазенок, О. А. Кручек [та ін.]. — К. : ВЦ «Академія», 2013. — С. 280—281.
5. Матвієнко А. Т. Науково-практичний коментар до Закону України «Про туризм» / А. Т. Матвієнко, І. В. Приячук, М. А. Лесик, В. І. Анрейцев. — К. : НДІ туризму та курортів, 2006. — С. 184.
6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.08.2008 р. № 1088-р // Офіційний вісник України. — 2008. — № 60. — Ст. 27. — С. 34.
7. Про забезпечення дотримання законодавства під час надання послуг іноземцям та особам без громадянства : постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 р. № 1136 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 47. — С. 108.
8. Саніахметова Н. О. Правовий захист підприємництва в Україні : навч. посіб. / Н. О. Саніахметова. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — С. 120.
9. Попович С. І. Туристичні ресурси України : зб. наук. статей / С. І. Попович. — К. : ФПУ, 1996. — С. 124.
10. Мокляк А. В. Туристські ресурси для потреб іноземного туризму в Україні / А. В. Мокляк. — К. : КДУ імені Тараса Шевченка, 2004. — С. 19.

Матвієнко Анатолій. Пути совершенствования законодательства Украины о туризме.

В статье обозначены основные пути совершенствования нормативно-правовой базы по туризму в Украине. Установлено, что систематизация и кодификация нормативно-правовой базы по туризму и объединение ее в один нормативный акт будет способствовать адаптации элементов национального права к европейскому и международному праву и повышению качества предоставления туристических услуг в Украине согласно международным стандартам.

Ключевые слова: туризм, туристическая деятельность, систематизация и кодификация законодательства, нормативно-правовая база туризма.

Matvienko Anatoliy. Ways of improving the legislation of Ukraine on tourism.

The basic ways of improvement the legal and regulatory framework of tourism in Ukraine are presented in the article. It has been established that systematization and codification of tourism legal and regulatory framework and its incorporation into a single regulatory act will facilitate adaptation of national legal elements the national right to the European and international right and will be promote increasing of the providing services in Ukraine accordance with international standards.

Key words: tourism, tourist activity, systematization and codification of legislation, normatively legal framework of tourism.