

Н. К. Даньшин, д.ф.-м.н., проф.
(Донецкий институт туристического бизнеса)

ИЗЪЯНЫ УКРАИНСКОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Текст практически любого Закона Украины начинается с солидной «шапки по одному и тому же образцу: «Закон України про внесення змін до Закону...»... Подобная тавтология уже создает огромные психологические трудности для чтения документа в изложении наших законодателей. Но это еще полбеды. Главное заключается в том, что предложенные изменения содержат нестыковки с другими национальными и международными законодательными актами. Поэтому, как правило, новые нормативные документы являются собой воистину «золотое дно» для юристов, которые, имея соответствующее образование и опыт, могут ориентироваться в законотворческих «дебрях». Причем, чем больше неразбериха, тем больше вариантов трактовок. Такой тандем законодателей и юристов невольно напоминает семейный подряд из фильма Чарли Чаплина «Малыш». Напомню, сюжет в нем следующий: малыши бежит по улице и камнями бьет окна, а его отец-стекольщик, идя за ним следом, предлагает пострадавшим вставить новые стекла.

То, что многие законы Украины, едва вступив в силу, требуют внесения изменений, говорит о многом. Во-первых, о поспешности при их написании. Но ведь мы знаем из пословицы, в каких случаях она нужна. Во-вторых, о недостаточной языковой и юридической грамотности тех, кто составляет и вычитывает тексты. Тут уж ничего не поделаешь – «маємо те, що маємо».

Однако чаще всего внесение изменений в законы стимулируется желанием вмонтировать в них чей-либо корпоративный или личный интерес. Это – в-третьих. Хотя может появиться и объективная необходимость внесения поправок – под действием изменившихся обстоятельств в социально-экономической и (или) политической среде. Все сказанное можно отнести к последней редакции Закона Украины «Про туризм» [1].

За 10 лет существования этого Закона практика его применения выявила большое количество неточностей и противоречий, но направленные на их устранение более полутора десятка существенных поправок (даже тех, которые зарегистрированы и прошли первое слушание в Верховной Раде) до сих пор так и не приняты. Как известно, нынешний вариант Закона Украины «Про туризм» принят Постановлением Верховной Рады в ноябре 2003 г. путем внесения изменений в аналогичный закон, действовавший с 1995 г.

Еще в 2007 г. ряд народных депутатов Украины внесли на рассмотрение Верховной Рады проект Закона «Про внесення змін до Закону України “Про туризм” (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 31, ст. 241; 2001 р., № 32, ст. 172; 2004 р., № 13, ст. 180), который затрагивал пять его статей – 4, 5, 23, 35 и 36-ю. Но наиболее существенные изменения касались первых 3 из указанных статей. Чтобы не отсылать читателя к тексту действующего Закона и уяснить суть предлагаемых изменений, я по ходу изложения буду цитировать и анализировать соответствующие статьи. Итак:

Стаття 4. Організаційні форми та види туризму

Організаційними формами туризму є міжнародний і внутрішній туризм. До міжнародного туризму належать: в'їзний туризм – подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають на її території, та виїзний туризм - подорожі громадян України та осіб, які постійно проживають на території України, до іншої країни.

Внутрішнім туризмом є подорожі в межах території України громадян України та осіб, які постійно проживають на її території.

Залежно від категорій осіб, які здійснюють туристичні подорожі (поїздки, відвідування), їх цілей, об'єктів, що використовуються або відвідуються, чи інших ознак існують такі види туризму: дитячий, молодіжний, сімейний, для осіб похилого віку, для інвалідів, культурно-пізнавальний, лікувально-оздоровчий, спортивний, релігійний,

екологічний (зелений), сільський, підводний, гірський, пригодницький, мисливський, автомобільний, самодіяльний тощо».

После прочтения данной статьи Закона создается впечатление, что ее писали люди, не имеющие минимального представления о практике туризма и сложившейся терминологии в этой сфере деятельности.

Во-первых, въездной, выездной и международный туризм квалифицируются в ней как организационные формы туризма. Тогда как, исходя из общепринятой классификации и «Международных рекомендаций по статистике туризма, 2008 г.» [2], понятия «внутренний», «въездной» и «выездной» означают вид туризма, а никак не его организационные формы.

Во-вторых, удивляет перечисление аж 17 видов туризма, которые, будучи названными в Законе, приобретают, так сказать, официальный статус. Правда, этот список закачивается словами «тощо». Это значит, что его можно дополнить хоть еще 17 другими видами туризма, но тогда теряет смысл и уже приведенный в Законе перечень. Тем более, что в нем отсутствуют такие общеизвестные и широко распространенные в мире виды туризма, как деловой, круизный, велосипедный, экстремальный, спелеотуризм, горнолыжный и многие другие. И почему указан только подводный туризм, а надводный, например сплав по рекам, – нет? А где альпинизм?

Авторы закона, по-видимому, считают, что горнолыжный туризм и альпинизм можно включить в понятие «гірський», но это неверно. И что значит выделение в отдельную разновидность самодеятельного туризма? Ведь практически любой вид туризма может быть как организованным, так самодеятельным. А возвращаясь к приписке «тощо», считаю, что подобных вольностей вообще не должно быть в тексте любого закона, так как это лазейка. В лучшем случае – для произвольного толкования текста, в худшем – для злоупотреблений, так как под «тощо» можно дописать что угодно.

И не случайно инициаторы внесения поправок в этот Закон предложили вполне логичное решение: «Статтю 4 виключити». То есть, убрать ее вообще.

Стаття 5. Учасники відносин, що виникають при здійсненні туристичної діяльності.

...туристичні оператори – юридичні особи, створені згідно із законодавством України, для яких виключною діяльністю є організація та забезпечення створення туристичного продукту, реалізація та надання туристичних послуг, а також посередницька діяльність із надання характерних та супутніх послуг і які в установленому порядку отримали ліцензію на туроператорську діяльність.

В этом определении категорическую норму “для яких виключною діяльністю” предлагается заменить словами “предметом діяльності яких”. Логика этого предложения состоит в следующем. Наличие в Законе указанной нормы ограничивает возможности туроператоров, работающих на внутреннем рынке туристических услуг, заниматься развитием инфраструктуры своих фирм, например транспортной или (и) гостиничной, а также другой хозяйственной деятельностью. Это ставит их в неравные, а если выразиться более жестко, в дискриминационные условия по сравнению с туроператорами, обслуживающими преимущественно выездной туризм, для которого указанная инфраструктура в Украине вообще не нужна. Их клиенты пользуются ею в зарубежье. Поэтому не случайно многие отечественные туроператоры, избравшие для себя сферу внутреннего и въездного туризма, считают, что изменения в Закон Украины «Про туризм», действовавший с 1995 г., были внесены для вытеснения соответствующих субъектов туристической деятельности из отечественного рынка туристических услуг.

Впрочем, предлагаемые изменения, на мой взгляд, мало что изменят. Вместо замены жесткой нормы «виключною діяльністю» на более мягкую «предметом діяльності яких» следовало бы записать еще определеннее, например, так: «туроператор має займатися діяльністю, визначеною його статутом». Это восстановило бы конституционное право каждого субъекта предпринимательства на любую предпринимательскую деятельность,

которая не противоречит существующему законодательству, и содействовало бы развитию конкурентной среды на рынке туристических услуг. Ну, и само собой, устранило бы дискриминацию туристической деятельности по отношению к другим видам предпринимательства.

Стаття 23. Ваучер

Ваучер – форма письмового договору на туристичне або на екскурсійне обслуговування, яка може використовуватися відповідно до цього Закону. Ваучер є документом суворого обліку. Порядок оформлення ваучера та його використання затверджується центральним органом виконавчої влади в галузі туризму.

Прежде всего, замечу, что приведенное определение ваучера не содержит положений, присущих Международному туристическому ваучеру как документу, гарантирующему получение заказанных и заранее оплаченных услуг. Поэтому вполне логичным выглядит предложение о внесении в Закон нового, более содержательного определения этого термина: «Ваучер – документ, що підтверджує оплату послуг чи її гарантію і є підставою для отримання туристом або групою туристів туристичних послуг, а також може використовуватися як форма письмового договору на туристичне або екскурсійне обслуговування». Кстати, мы своим студентам в курсе «Организация и технология туризма» уже давно даем именно такое определение ваучера.

Далее. В существующем Законе отсутствует логика в придании ваучеру статуса документа строгой отчетности, тогда как договор на туристическое обслуживание как альтернатива ваучеру такого статуса не имеет. И хорошо, что не имеет! Поэтому существующий статус ваучера следует упразднить, юридически полностью приравняв его к договору. И тем самым предоставить туроператорам возможность самостоятельно изготавливать или заказывать у избранного ими полиграфического предприятия бланки ваучеров (путевок), оформлять их и использовать – без какого-либо вмешательства центрального органа исполнительной власти в отрасли туризма, как этого требует существующий Закон. Это действительно отвечало бы мировой практике обращения ваучеров. Тогда как действующий у нас порядок принудительного приобретения бланков только там, где указано, – это чистой воды монополизм, удовлетворяющий потребности производителя этой бланочной продукции.

Правда, в 2008 г. Министерство юстиции Украины в отношении ваучера пошло еще дальше – предложило его упразднить. Как сказано в пояснительной записке к проекту соответствующего Закона, «с целью усиления защиты прав потребителей». Однако как приведенные, так и другие, менее существенные поправки так и не были внесены в Закон Украины «Про туризм». Поэтому словесный довесок «ваучер» кочует по всем подзаконным актам в сфере туризма. Есть он и в новом проекте Лицензионных условий, разработанном Госслужбой для последующего согласования с Госкомпредпринимательства.

В дополнение хочу заметить, что существующий Закон «Про туризм» имеет и другие изъяны. В частности, изобилует длинными и громоздкими формулировками различных определений, которые, однако, не отличаются точностью и полнотой. Приведу только некоторые примеры.

Стаття 1. Визначення термінів

...турист – особа, яка здійснює подорож по Україні або до іншої країни з не забороненою законом країни перебування метою на термін від 24 годин до одного року без здійснення будь-якої оплачуваної діяльності та із зобов'язанням залишити країну або місце перебування в зазначений термін.

Вопрос первый: почему туристом считается только та личность, которая путешествует по Украине или по другой стране? А если человек путешествует в экстерриториальных водах морей и океанов или по Антарктиде (которая не является страной), то он уже не турист? И при этом закона какой «страны пребывания» он должен придерживаться?

Вопрос второй: какую смысловую нагрузку несут слова «по Україні або до іншої країни»? Ведь само присутствие в приведенном определении слов «здійснює подорож» уже означает, что личность где-то путешествует. Об этом говорит и содержащееся в этой же статье определение термина «туризм»: «туризм – тимчасовий виїзд особи з місця постійного проживання...» (кстати, определение термина «место постоянного проживания» в существующем Законе «О туризме» отсутствует).

Поэтому считаю, приведенное определение термина «турист» можно упростить, одновременно придав ему большую строгость и универсальность. Например: «турист – особа, яка здійснює подорож з не забороненою законом місця перебування метою...» и далее по тексту. При этом турист в зависимости от места пребывания, должен руководствоваться или законом конкретной страны, или международным правом – вне границ государств.

Еще один базовый термин этой же статьи Закона – «туристический продукт» – определен следующим образом:

...туристичний продукт – попередньо розроблений комплекс туристичних послуг, який поєднує не менше ніж дві такі послуги, що реалізується або пропонується для реалізації за визначеною ціною, до складу якого входять послуги перевезення, послуги розміщення та інші туристичні послуги, не пов'язані з перевезенням і розміщенням...

Громоздкость приведенной формулировки связана с некачественной модернизацией требования Закона Украины «Про туризм» от 1995 г. о том, что туристический продукт должен обязательно включать в себя не менее двух услуг, но без конкретизации – каких. В законе от 2003 г., как видим, уже указано, что в состав туристического продукта, наряду с другими, должны обязательно входить две конкретные услуги – перевозка и размещение туристов. Эта конкретизация фактически дублирует перекочевавшее из прежней редакции Закона требование «який поєднує не менше ніж дві такі послуги». Поэтому данная фраза может быть безболезненно опущена, так как эти самые две необходимые услуги в новом законе названы. А из заключительной фразы этой статьи Закона – «...та інші туристичні послуги, не пов'язані з перевезенням і розміщенням» – следует, что туристический продукт должен содержать в общей сложности 4 услуги – кроме 2 обязательных, еще, как минимум, две других.

Стаття 3. Туристичні ресурси України

Туристичними ресурсами України є пропонувані або такі, що можуть пропонуватися, туристичні пропозиції на основі та з використанням об'єктів державної, комунальної чи приватної власності.

Поскольку в Украине все формы собственности имеют одинаковое право на существование и развитие, то возникает вопрос: а почему в качестве туристических ресурсов не могут использоваться объекты коллективной собственности? Например, конезавод коллективного сельскохозяйственного предприятия – для целей конного туризма.

Что означает отсутствие в приведенном определении ссылки на предусмотренную Хозяйственным кодексом Украины [3] коллективную собственность? Это головотяпство или преднамеренный шаг с целью «выключить» конкурента? К сожалению, на все эти и многие другие вопросы нет ответов в существующем Законе Украины «Про туризм».

В заключение следует напомнить, что с 1997 г. Украина является действительным членом Всемирной туристической организации (ЮНВТО). А это означает, что ее внутреннее законодательство в сфере туризма должно быть согласовано с соответствующими международными нормативными актами. В частности, с упоминавшимся «Международными рекомендациями по статистике туризма, 2008 г.», разработанными ЮНВТО по решению Статистической комиссии Организации Объединенных Наций еще в 2004 г. Поэтому актуальной является модернизация существующего Закона Украины «О туризме» с привлечением широкой научной общественности и субъектов отечественного рынка туристических услуг.

Список использованных источников

1. **О внесении** изменений в Закон Украины «О туризме»: Закон України від 18.11.2003 р. №1282-4//Урядовий кур'єр. – 2003. - №244. – 25 декабря.
2. **Международные** рекомендации по статистике туризма, 2008 г. - Издание ООН №R.08.XVII/28 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_83rev1r.pdf
3. **Хозяйственный** кодекс Украины, Статья 63. Введен в действие с 1 января 2004 г. Законом Украины от 16 января 2003 г. № 436-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nibu.factor.ua/info/Zak_basa/Kodeksy/HKU/

© Н.К. Даньшин

Надійшла до редакції 29.05.2013