

РОЗДІЛ 5

МЕТОДОЛОГІЯ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ТУРИСТИЧНИХ ПІДПРИЄМСТВ

5.1. Система правового регулювання туризму в Україні (Опанасюк Н.А.)

Ефективність розвитку туризму потребує сучасного законодавства, яке регулює однорідну групу суспільних відносин, що виникають в процесі здійснення туристичної діяльності.

Йдеться про наявність певної групи нормативно-правових актів, що регламентують провадження туристичної діяльності.

Основи правового регулювання туризму в Україні закладені Законом України “Про туризм”, прийнятим у 1995 році Верховною Радою України [1], який окреслив стратегічну лінію й конкретні завдання розвитку сфери туризму.

Цей Закон став фундаментом як для розбудови демократичного суспільства в цілому, так і туристичного законодавства, зокрема. Він був першим законодавчим актом, який забезпечив системне правове регулювання туризму в Україні, визначив базові терміни й поняття, пов’язані з провадженням туризму та наданням туристичних послуг, чітко окреслив межі державного регулювання туризму. Саме в Законі за відсутності конституційного закріплення, було забезпечено реалізацію одного з основних загальнолюдських природних прав, що передбачене Загальною декларацією прав людини 1948 року: право на свободу пересування, право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну (ст. 13) [2] як суб’єктивного права особи на туризм.

Закон врегулював відносини у сфері туризму і був спрямований на утвердження ринку туристичних послуг та посилення захисту прав і свобод людини та громадянина на свободу пересування, відпочинок, безпечно для

життя і здоров'я докiлля, охорону здоров'я, iнтересiв держави та майнових прав i професiйних iнтересiв пiдприємств i органiзацiй у сферi туризму [3].

Ситуацiя, коли спецiальнi закони передували конституюванню вiдповiдного правового iнституту в Основному Законi пояснюється об'єктивними iсторичними чинниками. Проголошення незалежностi та дотримання загальнолюдських цiнностей вимагало розроблення належної нормативно-правової бази, яка б забезпечила реалiзацiю нового курсу України на побудову демократичної, правової й соцiальної держави. Такою базою й виступали вiдповiднi законодавчi акти.

Головним надбанням Закону України „Про туризм” стало й те, що вiн закрiпив основнi принципи регулювання вiтчизняного туризму i слугує джерелом для напрацювання iнших законодавчих актiв, якi покликанi розвивати й доповнювати основнi його положення. Закон створив реальнi передумови для здiйснення заходiв, що забезпечують захист прав, свобод i iнтересiв усiх учасникiв вiдносин у сферi туризму, структурувавши галузь.

Попри всi позитивнi змiни у правовому регулюваннi туризму в Україні законодавчо не вирiшено правовi питання, що iснують у цiй сферi. Однiєю з основних проблем на сьогодні є вiдсутнiсть чiткого „правового” визначення понять “туризм” i “туристична дiяльнiсть” (зокрема, як виду господарської дiяльностi), а отже, - наукового осмислення туристичних вiдносин i формулювання точного уявлення про галузеву природу вiдповiдного правового iнституту.

Вбачається, що через вiдсутнiсть чiткої позицiї законодавцiв з питань тлумачення понять туризму й туристичної дiяльностi, виникла причина недостатньої визначеностi правового статусу суб'єктiв, якi здiйснюють туристичну дiяльнiсть, та безсистемностi прийняття нормативних актiв у цiй сферi.

Враховуючи те, що вiдносини, якi виникають у сферi туризму, мають задовольнити суспiльнi потреби та виконувати важливi функцiї в суспiльствi, туризм об'єктивно потребує належного правового впорядкування, що й

обумовило формування в Україні законодавства про туризм як спеціального напряму (правового інституту) в системі джерел конституційного права. Це спеціальне законодавство має свій специфічний об'єкт регулювання – діяльність у сфері туризму, який (об'єкт регулювання) має бути чітко окресленим за змістом, колом осіб, умовами функціонування.

З метою усунення хаотичності у розробці й прийнятті законів та підзаконних нормативних актів, що регулюють питання туризму, вважаємо за доцільне сформулювати *концепцію системи правового регулювання туризму в Україні*.

За юридичною силою нормативно-правових актів законодавство, що регулює туризм, являє собою вертикальну ієрархічну систему. Структура цієї системи обумовлена структурою органів законодавчої та виконавчої влади, що мають нормотворчі повноваження щодо регулювання питань у сфері туризму.

У науці конституційного права виділяють трирівневий підхід щодо визначення конституційно-правового регулювання будь-якого інституту галузі конституційного права. Такий підхід, на нашу думку, за аналогією, можливо застосувати й до регулювання відносин у сфері туризму, оскільки вони виникають з конституційних прав і свобод людини й громадянина на свободу пересування, відпочинок, охорону здоров'я, безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей.

Отже, існує три рівні правового регулювання туризму *залежно від юридичної сили нормативно-правових актів*: конституційні, законодавчі та підзаконні.

За предметом регулювання нормативно-правові акти України у сфері туризму поділяються на загальні та спеціальні. Загальні характеризуються тим, що предмет їх регулювання досить широкий та охоплює як туристичні, так і інші суспільні відносини. Спеціальні акти – це акти, які цілком

присвячені питанням туризму. *За характером правового регулювання* – на матеріальні та процесуальні.

Нормативно-правові акти України у сфері туризму матеріального характеру – акти, що містять матеріальні норми права: встановлюють права й обов'язки, а також відповідальність учасників відповідних відносин. Джерела системи законодавства України про туризм процесуального характеру регулюють процесуальні відносини в сфері туризму.

Значна частина матеріальних норм у сфері туризму може бути реалізована лише за допомогою здійснення й відповідно регулювання процесуальних норм. Вони стосуються, зокрема, надання дозволів на право здійснення туристичного супроводу, ліцензування діяльності в галузі туризму (туроператорської діяльності), сертифікації турпослуг, порядку в'їзду та виїзду громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства з метою туризму, а також вимоги щодо дотримання інших туристичних формальностей (візові, санітарні, митні тощо), надання земель у користування для забудови туристичною інфраструктурою, захисту прав і свобод людини та громадянина в сфері туризму тощо. Слід наголосити також, що матеріальні та процесуальні норми в сфері туризму нерідко містяться в одних і тих самих нормативно-правових актах.

За своїм характером нормативно-правові акти також умовно можна поділити на кодифіковані та некодифіковані.

Таким чином, *система правового регулювання туризму в Україні* – це система норм права, закріплених у Конституції України, законах України, указах і розпорядженнях Президента України, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актах. Цю систему формують й окремі норми актів адміністративного, цивільного, кримінального, господарського, податкового, транспортного та інших галузей і підгалузей права, що регулюють відносини в сфері туризму.

Правове регулювання туризму як поняття охоплює як нормативно-правову базу туризму, так і весь правовий механізм реалізації юридичних норм, що регулюють туристичну діяльність в Україні.

Отже, існуючий правовий масив створює значне підґрунтя для подальшого формування й розвитку національного законодавства про туризм, однак ще не охоплює всіх суспільних відносин у сфері забезпечення суб'єктивного права на туризм. На нашу думку, потребують врегулювання відносини за основними традиційними видами туризму (в`їзний, внутрішній, сільський (зелений) туризм, екскурсійна діяльність тощо), а також відносини у сфері надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) шляхом розробки і прийняття відповідних інституційних законів України.

Поряд з цим нормативно-правові акти з питань туризму поділяються на окремі групи.

До *першої групи* входить Конституція України, норми якої регламентують найважливіші відносини у 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, застосування норм міжнародного права тощо (статті 3, 8, 16, 21, 22, 33, 42, 45, 49, 50, 54, 55, 85, 89, 92, 93, 101, 106, 113, 116, 117 і 119) [4].

Другу групу становить законодавство, що регламентує як туристичні, так і інші суспільні відносини, тобто так зване *законодавство загальної дії*, регулює туризм як вид господарської діяльності та створює умови для реалізації людиною і громадянином своїх прав на свободу пересування, відпочинок та інших суміжних прав і свобод у туристичних подорожах. Це, насамперед:

1) Цивільний кодекс України [5], що регламентує договірні відносини, забезпечення виконання зобов'язань у туризмі, а також захист прав споживачів туристичних послуг;

2) Господарський кодекс України [6], норми якого регулюють діяльність всіх суб'єктів незалежно від виду підприємницької діяльності, яку вони здійснюють, а також Закони України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців”, “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, “Про акціонерні товариства” та ін. Зазначені закони визначають організаційно-правову форму та порядок створення підприємств, у тому числі й туристичних, обсяг прав і обов'язків суб'єктів підприємництва, порядок їх реалізації, умови провадження туризму, відповідальність за порушення прав і свобод людини та громадянина в галузі туризму тощо [7];

3) Податковий кодекс України [8], який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, порядок їх адміністрування, права та обов'язки суб'єктів туристичної діяльності як платників податків та зборів, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства, особливості оподаткування туристичних послуг тощо;

4) Укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств і відомств. Такі нормативні акти в теорії права визначаються як підзаконні.

Знаковим актом у регулюванні питань туризму є Цивільний кодекс України, що регламентує договірні відносини, а також захист прав споживачів туристичних послуг. До договорів на туристичне обслуговування застосовуються загальні умови цивільного законодавства щодо договорів про надання послуг (ст. 901 ЦК України) з урахуванням особливостей, характерних для договорів на туристичне обслуговування. За цими договорами одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням іншої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається у процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується

оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором.

Водночас на відміну від багатьох інших видів договорів про надання послуг туристичні послуги, в тому числі й міжнародні, мають свою специфіку. Це полягає насамперед в тому, що поряд з цивільним законодавством, туристична діяльність регулюється Законом України “Про туризм” та рядом інших. Наприклад, адміністративним законодавством регламентується питання отримання в`їзних віз, валютним – форма розрахунків, митним – порядок перевезення через кордон задекларованих товарів і речей, актами антимонопольних органів - застосування законодавства у сфері захисту прав споживачів від проявів недобросовісної конкуренції тощо. Усі ці нюанси повинні бути зафіксовані та відображені у договорі на туристичне обслуговування, або умови укладеного договору між турпідприємством і туристом не повинні їм суперечити.

Специфіка туристичного бізнесу полягає також у тому, що турпідприємство, зазвичай, самостійно не провадить міжнародні поїздки, екскурсії, подорожі тощо, а тільки їх організовує, тобто виконує для замовника послуги з організації туристичної подорожі через третіх осіб - своїх партнерів. Щоб сформувати турпродукт, тобто комплекс послуг з розміщення, перевезення, харчування туристів, екскурсійних послуг, а також послуг гідів-перекладачів й інших послуг, що надаються залежно від мети туристичної подорожі, турпідприємство самостійно вступає у правовідносини з багатьма організаціями – перевізником, страховою компанією, консульськими установами, готелями, іншими турфірмами, які приймають туристів у місцях відпочинку.

Це не виключає зобов`язань і повної відповідальності турпідприємства, яке уклало договір на реалізацію турпродукту, оскільки право туриста на весь турпродукт (ненадання або неякісне надання послуг за договором) або його частину було певним чином порушено.

Підприємства, що надають туристичні послуги туристам і укладають відповідно договори з ними, займаються підприємницькою діяльністю, а отже, несуть підвищену відповідальність за порушення зобов'язань за договором, у тому числі й допущених тими особами, з якими турпідприємство має договірні відносини на обслуговування туристів. Така відповідальність настає незалежно від вини самого турпідприємства.

Відповідно до ст. 617 ЦК України, якщо інше не передбачено законом або договором, особа, яка не виконала або неналежно виконала зобов'язання при здійсненні підприємницької діяльності, несе відповідальність, якщо не доведе, що це порушення сталося внаслідок випадку або непереборної сили. Не вважається випадком, зокрема, недодержання своїх обов'язків контрагентом турпідприємства.

Підвищена відповідальність турпідприємств впливає зі змісту самого договору, що укладається між ним і туристом, відповідно до якого турпідприємство не тільки реалізує туристу тур (або як нами з'ясовано - право на тур), але й формує та забезпечує просування туристичного продукту. Крім того, згідно зі ст. 25 Закону про туризм турист має право на забезпечення під час туру або після нього своїх прав як споживача та відшкодування матеріальних і моральних збитків у разі невиконання або неналежного виконання умов договору турпідприємством. Турист вправі вимагати від туроператора або турагента надання йому всіх послуг, передбачених договором, причому, на нашу думку, незалежно від того, ким безпосередньо ці послуги надаються.

Споживчі права туриста встановлено також у Законі України "Про захист прав споживачів" від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ (зі змінами та доповненнями), статтею 15 якого передбачено, що турист (споживач) має право за своїм вибором вимагати від продавця або виробника (у даному випадку - туроператора чи турагента) безоплатного усунення недоліків або відшкодування витрат на їх виправлення споживачем чи третьою особою,

відповідного зменшення ціни послуги, заміни на аналогічну послугу належної якості, відшкодування збитків, яких він зазнав, тощо.

Оскільки наведені норми мають імперативний характер, посилання на договір, що обмежує відповідальність, передбачені п.1 ст. 614 ЦК України та частиною 34 ст. 20 Закону України “Про туризм”, не застосовується. Отже, спеціальна норма, вміщена у статті 20 Закону України „Про туризм” щодо обмеження відповідальності турпідприємства, на нашу думку, має бути вилучена. Таким чином, турпідприємство при укладенні договору з туристом не має права посилаючись на обставини, що усувають або обмежують його відповідальність (крім випадків форс-мажору) за недоліки у наданні туристичних послуг, що виникли через недбалість партнерів або з інших, залежних від них, обставин.

У даному випадку, вважаємо, туроператор при формуванні та просуванні туристичного продукту фактично придбаває право на послуги, що входять до складу туру, на підставі договору з іншими особами (партнерами). Тобто при реалізації турпродукту безпосередньо туристу, турпідприємство стає відповідальним перед останнім за всіма статтями укладеного з ним договору. Отже, обмеження або усунення від такої відповідальності у договорі з туристом можна трактувати згідно з вимогами Закону України “Про захист прав споживачів” як обмеження прав споживачів (туристів) порівняно з правилами, встановленими законом, а таким чином, ці положення визнаються недійсними.

Реалізація туристичного продукту здійснюється відповідно до ст. 20 Закону України „Про туризм” на підставі договору, який укладається у письмовій формі. В обов’язковому порядку як умова захисту прав споживачів-туристів у договорі повинні бути відображені передусім суттєві умови реалізації турпродукту. Інші умови договору визначаються за згодою сторін.

Не менш важливим актом для регулювання туризму є Господарський кодекс України, норми якого регламентують діяльність усіх суб’єктів

незалежно від виду підприємницької діяльності, яку вони здійснюють, захист прав споживачів-туристів від проявів недобросовісної конкуренції, а також Закони України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців”, “Про господарські товариства”, “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, з питань оподаткування та ін. Зазначені загальні закони визначають організаційно-правову форму та порядок створення підприємств, у тому числі й туристичних, обсяг прав і обов’язків суб’єктів підприємництва, порядок їх реалізації, особливості провадження ліцензованих видів діяльності тощо.

Новий етап розвитку правової основи про туризм визначено шляхом прийняття спеціального законодавчого акта щодо ліцензування видів підприємницької діяльності на території України – Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 01.06.2000 р. №1775-III [9]. Згідно з його нормами ліцензуванню підлягала діяльність з надання послуг з в’їзного, внутрішнього та виїзного туризму, а також екскурсійна діяльність.

Розглянемо лише проблему здійснення ліцензування туристичної діяльності (туроператорської) відповідно до внесених 18 листопада 2003 р. змін до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. На нашу думку, запропонована система ліцензування не враховує специфіки провадження діяльності у сфері туризму за його типами (в’їзний, внутрішній, виїзний туризм і екскурсійна діяльність). Тобто нині ліцензується не вид підприємницької діяльності, а вид суб’єкта господарювання - туроператор. Ця норма є колізійною, оскільки суперечить принципам державної ліцензійної політики (ст. 3 Закону “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”) та державній туристичній політиці пріоритетів розвитку і державного стимулювання, насамперед, в’їзного та внутрішнього туризму.

Нинішня практика ліцензування не дозволяє збалансувати туристичні потоки між в’їздом (надходження валюти в країну) та виїздом (відтік значних

валютних коштів за межі України), і таким чином не забезпечується державний захист національних економічних інтересів України, контроль за вивезенням валютних коштів тощо. На нашу думку, реалізуючи державницький підхід до розвитку вітчизняного туризму (насамперед, в'їзного і внутрішнього) та враховуючи світову практику, потрібно посилити контроль та запровадити міжнародний досвід державного регулювання туристичної діяльності. Вказане дасть можливість забезпечити співвідношення туристичних підприємств, які займаються в'їзним та виїзним туризмом, скоригувавши надходження валюти та її вивезення.

У цьому випадку доцільно запропонувати врегулювати цю позицію шляхом внесення відповідних змін до Законів України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” та “Про туризм” в частині отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на право здійснення туристичної діяльності.

Величезний пласт проблем у регулюванні питань туризму містить податкове законодавство. Вважаємо, що це спричинено насамперед відсутністю загальнодержавної підтримки розвитку пріоритетного виду туризму – в'їзного (іноземного), що завдає значної шкоди економічним і міжнародним відносинам та інтересам нашої держави.

Раціональному та ефективному розв'язанню ряду проблем сприятиме, на нашу думку, спеціальний законодавчий акт про державну підтримку розвитку в'їзного туризму, який врегулює відносини з надання туристичних послуг іноземним туристам, порядок і умови провадження цього виду діяльності суб'єктами підприємництва, права та обов'язки учасників таких відносин тощо.

Зокрема, до цього часу не визначено на законодавчому рівні поняття “експорт/імпорт” туристичних послуг, а отже, не існує справедливого механізму їх оподаткування податком на додану вартість і виникають численні колізії в законодавстві у зв'язку з цим. Так, у Податковому кодексі України [10], а до 2011 р. й у Законі України „Про податок на додану вартість” від 03.04.1997 р. № 168/97-ВР (втратив чинність) запроваджено

некоректне оподаткування туристичних послуг податком на додану вартість, без урахування загального механізму оподаткування у нашій державі податком на додану вартість експорту та імпорту.

Відповідно до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ (ст. 1) під класичним поняттям “експорт товарів” мається на увазі їх продаж іноземним суб`єктам господарської діяльності з подальшим вивезенням або без вивезення цих товарів через митний кордон України, під імпортом товарів розуміють закупівлю їх в іноземних суб`єктів зовнішньоекономічної діяльності із ввезенням або без ввезення цих товарів на територію України [11]. Що ж до такого специфічного товару, як туристичні послуги (туристичний продукт), то торгівля такими послугами відрізняється від торгівлі іншими товарами, оскільки вони не мають уречевленої форми і в буквальному значенні кордон не перетинають. Ця невизначеність та неврахування специфіки торгівлі туристичними послугами спричинила некоректні формулювання норм з оподаткування податком на додану вартість турпослуг, не розмежовуючи такі поняття як „експорт послуг” і „імпорт послуг” з туризму.

Враховуючи вищенаведені загальні дефініції “експорт”/“імпорт товарів” під експортом туристичних послуг (турпродукту) слід розуміти послуги, що реалізуються українськими суб`єктами туристичної діяльності іноземним суб`єктам господарювання. Під імпортом туристичних послуг (турпродукту) - їх придбання українськими суб`єктами туристичної діяльності в іноземних суб`єктів господарювання. Водночас нульова ставка податку на додану вартість застосовується щодо операцій з поставки послуг, призначених для споживання за межами митної території України. У туристичній галузі це положення слід трактувати по-іншому. Турпослуга (турпродукт) поставляється за межі митної території України безпосередньо або за посередництвом нерезидентів, а споживається іноземцями вже на території України, оскільки послуги з туризму неможливо перевезти через митний кордон України (туристична інфраструктура, природні ресурси, історико-

культурні об'єкти показу тощо). Отже, при наданні туристичних послуг (турпродукту) на території України нульова ставка податку застосовується у разі їх поставки за межі України безпосередньо або за посередництвом нерезидентів із застосуванням безготівкових розрахунків.

Такий підхід повністю відповідає міжнародній практиці, оскільки згідно з п.2 ст.1 Генеральної угоди про торгівлю послугами (ГАТС) від 15.04.1994 р. під експортом послуг розуміється надання на митній території однієї держави (наприклад, України) послуги замовнику (споживачу) іншої держави. Тобто послуги з в'їзного туризму є експортом послуг, а відповідно до українського законодавства експорт оподатковується за нульовою ставкою податком на додану вартість [12].

Послуги з організації поїздок за межі України (виїзний туризм) є імпортом туристичних послуг і повинні оподатковуватися на загальних підставах. Для таких операцій відповідно до існуючої практики законопроектом запроваджено чітку схему оподаткування - на загальних підставах суми комісійної винагороди суб'єкта підприємництва (маржі).

У зв'язку з викладеним вважаємо за доцільне вдосконалити чинне законодавство з цих питань, врахувавши специфіку надання туристичних послуг (турпродукту) шляхом внесення відповідних змін до Податкового кодексу України, а також визначити поняття „експорт/імпорт туристичних послуг (турпродукту)” та за цим принципом встановити порядок їх оподаткування податком на додану вартість.

Серйозною проблемою для туроператорів і турагентів на сьогодні є питання застосування ними реєстраторів розрахункових операцій (РРО) відповідно до Закону України “Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” від 06.07.1995 р. №265/95-ВР (зі змінами та доповненнями) [13]. Саме нечіткість та неоднозначність виписаних норм п. 1 ст. 9 цього Закону призводить до подвійного трактування їх на практиці та численних фактів неправомірного застосування податковими органами штрафних санкцій до туроператорів і

турагентів у разі, якщо турпідприємства реалізують турпослуги/турпродукт без проведення їх через РРО.

Згідно з п. 1 ст. 9 вищезазначеного Закону РРО дозволено не застосовувати підприємствам усіх форм власності при наданні будь-яких видів послуг, крім підприємств торгівлі та громадського харчування. Також у цій статті не виокремлено поняття “власні послуги”, а лише “товари власного виробництва”, застосовуючи загальне поняття “послуг”.

Туроператор і турагент не є ні підприємством торгівлі, ні підприємством громадського харчування. Згідно зі ст. 20 Закону України “Про туризм” туроператор і турагент надають туристичні послуги на підставі договору на туристичне обслуговування, який є договором про надання послуг незалежно від того, реалізується власний турпродукт чи продукт інших туроператорів. Отже, реалізація турпослуг/турпродукту може здійснюватися туроператорами і турагентами без застосування РРО і розрахункових книжок.

Отже, законодавство загальної дії хоча й забезпечує регулювання відносин у сфері туризму та є суттєвою складовою системи законодавства про туризм, характеризується суперечливістю та не враховує специфіки провадження туристичної діяльності.

До *третьої групи (спеціальне законодавство)* віднесено законодавство України про туризм, а саме:

- 1) Закон України “Про туризм”, норми інших законів України, що стосуються безпосередньо туризму;
- 2) постанови Верховної Ради України з питань туризму;
- 3) Укази й розпорядження Президента України та постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України щодо туризму;
- 4) відомчі акти центрального органу виконавчої влади у сфері туризму та курортів, а також інших компетентних органів з питань туризму.

Закон України “Про туризм” (в редакції від 18 листопада 2003 р.) містить 7 розділів і 37 статей. У цьому Законі ключове місце посідають

норми, що визначають вимоги до суб'єктів туристичного підприємництва, яких необхідно дотримуватись при створенні, реєстрації та ліцензуванні турпідприємств, умови здійснення ними діяльності в галузі туризму, порядок участі турпідприємств у заснуванні інших суб'єктів господарювання туристичного спрямування, специфіка діяльності іноземних туристичних компаній в Україні та порядок надання ними турпослуг, статус туристів, їх права та обов'язки, порядок здійснення ними туристичних подорожей тощо.

Важливе значення Закону „Про туризм” полягає в тому, що він, попри всі існуючі колізії та протиріччя, створив правові основи для реалізації людиною і громадянином гарантованих Конституцією України прав на свободу пересування, відпочинок, охорону здоров'я, безпечно для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні ними туристичних подорожей. У цьому зв'язку особливу увагу приділено державному регулюванню туристичної діяльності, оскільки туризм охоплює велику чисельність людей і значний обсяг ресурсів, а тому не може залишатися без спеціальних правових, організаційних, економічних важелів впливу, в тому числі з метою обмеження негативних проявів конкуренції, а також забезпечення основ соціального захисту населення. Саме тому державне регулювання туризму має бути пов'язане, насамперед, з необхідними та достатніми вимогами, що відображають інтереси суспільства в цілому та обумовлені сучасними тенденціями соціально-економічного розвитку. У даному розділі Закону закріплено найбільш важливі законодавчі положення про місце і роль туризму в державі, принципи державного регулювання туризму, основні цілі, пріоритетні напрями і шляхи (засоби) реалізації державної політики в галузі туризму.

Водночас, вважаємо, що Закон „Про туризм” переобтяжений положеннями (ст.ст. 7, 8, 9 і 11), що визначають перелік органів, які здійснюють регулювання в галузі туризму, та їх повноваження, що є необґрунтованим. Ці норми не є предметом регулювання галузевого Закону України “Про туризм”, оскільки виключно Конституцією України (ст. 6)

встановлюються повноваження органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших) в усіх сферах суспільного життя, а отже, вони поширюються і на туристичну галузь. Таким чином, дані статті значно перевантажують Закон нормативним матеріалом з питань, що не є предметом його регулювання, та призводять до необґрунтованого укрупнення законодавчого акта, оскільки не впливають на зміст, межі та коло повноважень цих органів у сфері туризму. Закріплення повноважень зазначених державних органів в Основному Законі, на нашу думку, не вимагає додаткового їх дублювання в галузевому законодавчому акті.

Натомість законодавство дозволяє втручатися центральному органу виконавчої влади по туризму в господарську діяльність суб'єктів туристичного підприємництва, чим порушуються конституційні права останніх на свободу підприємництва, вільний вибір видів своєї діяльності та свободу договору. Так, запровадження понять "туроператор" і "турагент" (ст.ст. 5 і 17 Закону) не узгоджується з існуючими структурою та системою функціонування галузі та її законодавчим забезпеченням. Розмежування суб'єктів туристичної діяльності на туроператорів і турагентів та здійснення за цим принципом ліцензування суперечить законодавству України з питань ліцензування: пропонується ліцензувати суб'єкти підприємництва (види суб'єктів) всупереч державним принципам ліцензійної політики - за певними видами господарської діяльності [14].

Суттєвою проблемою для практиків стала відміна із 17 листопада 2010 р. ліцензування турагентської діяльності на підставі Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності” від 19.10.2010 р. №2608-VI і Законів України „Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та «Про туризм”. На нашу думку, запропоновані зміни, які спрямовані на зміну умов здійснення господарської діяльності та державного контролю в галузі туризму. Це, у свою чергу, абсолютно не поліпшує умови

провадження даної діяльності (турагентської), а, навпаки, може призвести до безладдя і порушення прав споживачів туристичних послуг.

Скасування ліцензування турагентської діяльності за таких умов потрібно проводити з урахуванням необхідності забезпечення того, що при здійсненні цієї діяльності суб'єкт господарювання буде зобов'язаний дотримуватися певних обов'язкових організаційних та (або) кваліфікаційних вимог (насамперед, з метою захисту прав споживачів), а не провадити її на „власний” розсуд. Контроль за їх професійною діяльністю фактично покладається на суб'єкта господарювання – туроператора, що дозволить останнім на власний розсуд, іноді застосовуючи „індивідуальний підхід”, формувати вимоги до турагентів та зловживати своїм переважним (монопольним) становищем на ринку.

Не запропоновано альтернативу скасуванню ліцензування, а, отже, турагенти є поза межами контролю з боку місцевих і центрального органів виконавчої влади в галузі туризму. Адже, як свідчить багаторічна практика, ліцензування дисциплінує суб'єктів господарювання: загроза позбавлення ліцензії є важливим засобом впливу на підприємця, що має забезпечити його правомірну поведінку та дотримання вимог законодавства.

Крім того, відміна ліцензування турагентської діяльності не кореспондується з необхідністю здійснювати турагентом фінансове забезпечення своєї цивільної відповідальності перед туристом за можливі заподіяні йому збитки. Ця вимога передбачена Законом України „Про туризм” (ст. 15) і була однією з умов отримання відповідної ліцензії та у разі невиконання – відмови органом ліцензування у видачі ліцензії, а в окремих випадках – анулювання виданої раніше ліцензії. На практиці ж фактично втрачено механізм контролю за виконанням вимоги щодо забезпечення турагентом фінансових гарантій своєї відповідальності перед туристом. Цей контроль перекладається знову ж таки на суб'єкта господарювання – туроператора. Це, у свою чергу, суперечить конкурентному законодавству

України та фактично спотворює конкурентне середовище на ринку турпослуг, призводить до порушення прав споживачів турпослуг тощо.

До Закону введено також не менш дискусійну з точки зору права норму щодо визнання туризму виключним видом діяльності (абзац 2 ст. 5 та абзац 2 ст. 17), тобто законодавчо забороняється туроператорам займатися будь-яким іншим видом підприємницької діяльності та мати у власності так звані основні засоби „туристичного виробництва”: готелі, ресторани, автобуси, тощо.

Таким чином, діяльність туроператора зводиться до посередницької або своєрідної організаторської, коли він шляхом укладення партнерських договорів з третіми особами (готелями, перевізниками тощо) формує турпродукт і реалізує його безпосередньо або через турагентів. Водночас турагенти, які здійснюють класичну посередницьку діяльність на ринку турпослуг, можуть мати у власності і готелі, і ресторани, і автобуси тощо.

Дане законодавче ноу-хау негативно впливає на розвиток вітчизняного туризму в цілому, оскільки не дає можливості розвивати туристичну інфраструктуру, залучати інвестиції (іноземні та внутрішні). Для нашої держави така ситуація, по-перше, є економічно не вигідною, а по-друге – юридично некоректною. Адже не створюються додаткові робочі місця, не розвивається вітчизняна інфраструктура (дороги, їх облаштування за міжнародними транспортними маршрутами, аеропорти, автопарки, готелі, хостели, збереження та відтворення пам'яток історії й культури тощо). Як наслідок, держава не отримує значні кошти, в тому числі валютні, і, що парадоксально, - ще й законодавчо стимулює економічно не вигідний їй вид туризму – виїзний та підтримує економіки інших держав за рахунок вивезення значних коштів громадянами України. Міжнародна практика йде іншим шляхом: країни роблять все можливе і неможливе для залучення туристів і просування власного (національного) турпродукту за кордоном.

Варто зауважити, що за доходами від в'їзного туризму Україна, згідно з даними Всесвітньої туристичної організації (ЮНВТО), посідає останнє місце

серед 30 основних європейських країн. Якщо доходи країн Європи від в'їзного туризму прийняти за 100 відсотків, то ринкова частка України в цих доходах становить лише 0,3 відсотка, що є на рівні статистичної похибки.

Більше того, вказана норма (щодо виключності туроператорської діяльності, ст. 5 Закону України „Про туризм”), по-перше, порушує чинне законодавство України:

- ст. 13 Конституції України щодо забезпечення рівності усіх суб'єктів підприємництва та соціальної спрямованості економіки, оскільки туристичні підприємства дискриміновані відносно інших суб'єктів підприємництва та видів діяльності;

- ст. 42 Конституції України, якою гарантується право кожному на свободу підприємництва та вільний вибір видів і меж підприємницької діяльності;

- ст. 3 Цивільного кодексу України та ст. 43 Господарського кодексу України, оскільки підприємці мають право без обмежень приймати рішення і здійснювати самостійно будь-яку підприємницьку діяльність, що не заборонена законом, та вільно вибирати види своєї діяльності (ст. 44 Господарського кодексу України); не забезпечуватиметься свобода конкуренції та захист споживачів від проявів несумлінної конкуренції, тому що штучно обмежується коло суб'єктів, які надаватимуть ці послуги (ст. 25 Господарського кодексу України);

- ст. 25, 29 і 31 Господарського кодексу України, оскільки створюються нерівні правові та економічні умови на ринку турпослуг для всіх суб'єктів підприємництва, що гальмуватиме розвиток туристичного ринку. Вказане обмеження можна розцінити як дії, вчинені з метою створення перешкод доступу на ринок суб'єктів господарювання (ст. 29), що є дискримінацією та спробою обмежити конкуренцію на ринку турпослуг (ст. 31). Також порушується обов'язок держави щодо підтримання нею конкуренції як змагання між суб'єктами господарювання, що забезпечує завдяки власним досягненням підприємців здобуття ними певних економічних переваг,

внаслідок чого споживачі та суб'єкти господарювання отримуватимуть можливість вибору необхідної послуги (ст. 25).

По-друге, не відповідає міжнародній практиці. Отже, на нашу думку, норма цього Закону щодо виключності туристичної діяльності має бути вилучена шляхом внесення відповідних змін до нього.

Необґрунтованими і спірними є положення Закону про необхідність фінансового забезпечення відповідальності туроператора та турагента перед туристами на випадок свого банкрутства (ст. 15) [15].

Слід наголосити також на тому, що вперше на законодавчому рівні в абзаці 13 ст. 20 Закону закріплено норму, що відносини між туроператором і турагентом (їх права й обов'язки, відповідальність тощо) визначаються згідно із загальними положеннями про агентський договір. Отже, агентський договір у сфері туризму є нормативно закріпленим видом договору, на суттєві умови якого слід посилалися у разі виникнення спірних питань.

До прийняття нової редакції Закону України "Про туризм" поняття агентського договору взагалі не було визначено на законодавчому рівні, крім посилань на такий різновид угоди, зокрема, у Законі України "Про страхування".

Отже, на сьогодні у законодавстві України при вирішенні питань, що стосуються укладення агентських договорів, насамперед необхідно керуватися положеннями Господарського кодексу України (гл. 31). Водночас, нормативне регулювання укладення агентських договорів даною нормою ГК не обмежується. До цього виду договору застосовуються також загальні умови укладення господарських договорів, викладені в главі 20 ГК. В частині, не врегульованій ГК й іншими нормативними актами, до агентських договорів можуть застосовуватися норми Цивільного кодексу України, зокрема положення щодо договору-доручення (гл. 68). Оскільки агентський договір передбачає надання послуг, то, вочевидь, необхідно враховувати та використовувати при укладенні договорів у сфері туризму й загальні положення ЦК щодо договору про надання послуг (гл. 63).

Необхідно також зауважити, що при недотриманні суттєвих умов договору, які передбачені Цивільним кодексом України або Господарським кодексом України, зацікавлена сторона вправі звернутися до суду з позовом про розірвання договору або ж визнання його недійсним.

У статті 22 про договір на готельне обслуговування норма в частині визначення предмета цього договору містить колізійне формулювання: за договором на готельне обслуговування одна сторона (готель або інший суб'єкт, що надає послуги з розміщення) зобов'язується за дорученням іншої сторони (проживаючого) надати послуги з тимчасового проживання. Згідно з цим визначенням договір на готельне обслуговування має ознаки договору-доручення (ст. 1000 ЦК України), що слід заперечити. За своєю правовою природою договір-доручення є договором про представництво (посередницький договір), за яким одна сторона (повірений) зобов'язана діяти (вчинити певні юридичні дії) від імені та за рахунок іншої сторони (довірителя) щодо третіх осіб. Тобто у даному випадку одна сторона за договором на готельне обслуговування (готель) не надає безпосередньо послуги з розміщення іншій стороні (проживаючому), а лише зобов'язується вчинити певні дії від його імені шляхом укладання договору на розміщення в готелі з третьою особою, виступаючи при цьому фактично посередником. Отже, положення даної статті не узгоджуються з нормами Цивільного кодексу України (гл. 68), оскільки по суті договір на готельне обслуговування, якщо він укладається безпосередньо між готелем та споживачем – проживаючим (прямий договір), не є договором-доручення, внаслідок чого його може бути визнано недійсним (ст. 213, 215, 229 і 236 ЦК України).

На нашу думку, суперечливим є й положення ст. 35 про міжнародні договори України в галузі туризму та участь України в міжнародних туристичних організаціях. Даною статтею визначено, що держава сприяє розширенню та зміцненню міжнародного співробітництва в галузі туризму на принципах і нормах, розроблених Всесвітньою туристською організацією

(ЮНВТО). Таке формулювання є юридично некоректним, оскільки ЮНВТО є громадською організацією, а її принципи й норми мають рекомендаційний характер і не можуть зобов'язати державу їх дотримуватися при здійсненні своєї політики в тій чи іншій галузі [16, с. 107]. Натомість, включивши таке положення до Закону, Україна зобов'язується не відступати від принципів і норм ЮНВТО, що слід заперечити.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що узагальнення правозастосовчої практики норм Закону України “Про туризм” (в редакції від 18 листопада 2003 р.) дає підстави для нижченаведених висновків.

1. У цілому даний Закон ґрунтується на хибних позиціях концептуальних побудов, а звідси – відсутність державницьких підходів щодо розвитку вітчизняного туризму, оскільки він зорієнтований виключно на виїзний туризм (ст. 1, 15, 17, 20 і 37), що є економічно недоцільно для держави й у даному випадку може призвести до вимивання значних валютних коштів з України, а отже, до прямих втрат держбюджету. Навпаки, з боку держави, на нашу думку, потребують підтримки та стимулювання в'їзний, внутрішній туризм і екскурсійна діяльність, які в Законі залишилися поза межами правового регулювання. Саме ці види туризму мають забезпечувати наповнення державного бюджету, збереження наявних і створення нових робочих місць, розвиток малого й середнього підприємництва (туризм – це сектор економіки, де домінують малий і середній бізнес), є важливим джерелом доходів для багатьох депресивних регіонів, сприяють поліпшенню міжнародного іміджу України та її економічному зміцненню. Крім того, саме внутрішній туризм і екскурсійна діяльність є соціально орієнтованими видами туристичних подорожей, сприятимуть залученню незахищених верств населення (молоді, жінок з дітьми, літніх людей, інвалідів тощо) до відпочинку, організації свого дозвілля в умовах вільного часу. А їх пріоритетний розвиток, підтримка з боку держави обумовлять розбудову України як соціальної держави.

2. Для реалізації більшості статей Закону (вони не забезпечують максимально прямої дії вміщених норм та вичерпного регулювання правовідносин) необхідно буде розробити та запровадити значну кількість підзаконних актів (ст. 4, 5, 15, 17-19, 23 і 26). Все це може загальмувати процес подальшого розвитку туристичної галузі та негативно вплине на ефективність і стабільність законодавства про туризм.

3. Суттєвим недоліком Закону, на нашу думку, є й те, що він суперечить державній політиці підтримки розвитку малого та середнього підприємництва в Україні (ст. 5, 15 і 17) і створює додаткові бюрократичні бар'єри на шляху розвитку вітчизняного туристичного бізнесу, що може призвести до поступової ліквідації конкурентного середовища, витіснення з ринку турпідприємств – суб'єктів малого бізнесу.

4. Переважну більшість положень Закону спрямовано на обмеження підприємництва і передбачають безпідставне втручання державного органу з туризму в діяльність туристичних підприємств, що може спричинити відсутність конкуренції на ринку турпослуг та його монополізацію (ст. 5, 10, 15 і 17), а отже, – потурання конституційних прав людини і громадянина на свободу пересування, відпочинок, охорону здоров'я тощо.

5. У даному Законі простежується тенденція зарегулювати все, що тільки можливо, причому, як правило, те, що не є предметом регулювання галузевого Закону “Про туризм”, залишаючи поза увагою туристичні правовідносини. Деякі статті Закону за своєю суттю мають абстрактно-декларативний характер (ст. 2, 7-12), оскільки їх основний зміст полягає у проголошенні й констатації загальновстановлених принципів і норм.

Таким чином, практика повсякденного застосування правових норм та корективи, що вносить суспільство й держава в умовах соціально-економічного розвитку, загалом свідчать про недосконалість, а в ряді випадків і безсистемність нормативно-правової бази вітчизняного туризму, наявність прогалин у регулюванні деяких його аспектів, а це, в свою чергу, негативно впливає на ефективність розвитку галузі туризму й держави в

цілому. Безумовно, така ситуація вимагає докорінних змін і якісно нових підходів для її виправлення та ставить на порядок денний здійснення систематизації законодавства про туризм шляхом кодифікації.

Підзаконні нормативно-правові акти разом з актами законодавчої влади становлять єдину систему актів держави. Усім підзаконним актам державних органів притаманна спільна риса: вони видаються у межах компетенції виконавчих органів державної влади, не повинні суперечити закону, але можуть їх розвивати, доповнювати і конкретизувати. Наявність великого масиву підзаконних, у т. ч. відомчих нормативних актів у системі туристичного законодавства вважається його недоліком, але відмовитися від даного інституту неможливо.

Наприклад, відповідно до положень статей 18 і 19 Закону України „Про туризм” перелік туристичних послуг, що підлягають обов’язковій сертифікації стосовно безпеки для життя та здоров’я людей, захисту їх майна та охорони довкілля, порядок проведення сертифікації послуг у сфері туристичної діяльності визначаються Кабінетом Міністрів України відповідно до закону. На виконання даного положення Урядом прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 № 830 (набрала чинність 13 вересня 2012 р.) щодо скасування обов’язкової сертифікації послуг готелів.

Тобто в Україні скасовується необхідність проведення готелями та іншими засобами тимчасового розміщення обов’язкової сертифікації послуг стосовно рівня безпеки для життя і здоров’я людей, захисту їх майна та охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до напрацьованої практики обов’язкова сертифікація була однією із умов надання послуг з тимчасового розміщення (п. 8 Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 № 297).

Крім того, за результатами обов’язкової сертифікації послуг з тимчасового розміщення встановлювалися категорії готелям та іншим

об`єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 803 „Про затвердження Порядку встановлення категорій готелям та іншим об`єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)”).

Отже, зі скасуванням обов`язкової сертифікації присвоєння категорій готелям буде здійснюватися вже за результатами добровільної сертифікації послуг з тимчасового розміщення відповідно до договору між органом із сертифікації та власником або уповноваженою ним особою, а також оцінювання відповідності готелів вимогам певної категорії.

Безумовно, існує потреба суттєво звузити відомче регулювання туризму і пом`якшити властиві йому негативи, серед яких основним його недоліком є розпорошеність норм у великій кількості підзаконних нормативних актах. При розробленні й прийнятті нормативних актів з питань туризму більш послідовно необхідно дотримуватися принципу верховенства закону, проголошеного ст. 92 Конституції України.

Міжнародним співтовариством напрацьовані принципи й норми, що регулюють відносини у сфері туризму. Такі правила зафіксовані як у багатосторонніх і двосторонніх договорах держав, так і в рішеннях міжнародних організацій, насамперед Всесвітньої туристичної організації (ЮНВТО), Європейського Союзу (ЄС), Світової організації торгівлі (СОТ) та ін. [17]. Це й зумовило виділення норм міжнародного права, що регулюють туризм, в окрему групу – *четверту*, яка включає в себе:

1) міжнародні договори (двосторонні) України в сфері туризму: міждержавні та міжвідомчі;

2) міжнародні конвенції, що регламентують порядок надання послуг у сфері туризму, порядок здійснення туристичних формальностей (перетинання кордону, надання візової підтримки тощо);

3) рішення міжнародних недержавних організацій у сфері туризму.

У науковій літературі неодноразово зазначалося, що нині склалися нові суспільні відносини, раніше невідомі радянській доктрині права, потреба правового регулювання яких обумовлюється практикою [18, с. 36]. І це, на наш погляд, доволі влучна характеристика відносин у сфері туризму.

Аналіз регулювання туризму в рамках Всесвітньої туристичної організації, країн-членів Європейського Союзу та Світової організації торгівлі не тільки дозволить дослідити досвід подібного виду діяльності в країнах з розвиненим ринком туристичних послуг, а також дасть змогу вирішити практичні завдання вдосконалення вітчизняного законодавства про туризм, які постали перед Україною у зв'язку з набуттям членства у СОТ та підписанням Угоди з Євросоюзом.

Зокрема, формування сучасного міжнародного законодавства про туризм пов'язано з правотворчою діяльністю органів Європейського Співтовариства, результатом якої стали Директиви “Про подорожі, відпустки та всі поїздки” від 13.06.1990 № 90/314/ЄЕС [19] та “Про типовий контракт, що підлягає підписанню турагентством із клієнтом” від 13.05.1995 № 90/314/ЄЕС [20], що безпосередньо стосуються регулювання відносин у сфері туризму. Мета зазначених директив – максимальне зближення законів, правил і адміністративних формальностей країн-членів Співтовариства, які стосуються подорожей, відпусток тощо. У них трактуються ключові туристичні поняття (визначення суб'єктів надання турпослуг, їх видів, сутнісне значення комплексної послуги, вимоги до порядку укладення договору та його основних положень щодо змісту, забезпечення виконання договору та умови відповідальності тощо).

До цього часу, за винятком Німецького цивільного уложення, в якому було присвячено окрему главу (ст. 651 “а-к”) договорам (угодам) на туристичне обслуговування (1979 р.) [21], більшість правових систем європейських країн не мали спеціального законодавства, яке б регламентувало питання укладення договору на туристичне обслуговування, а використовувалися основні принципи зобов'язального права.

Водночас з самого початку свого існування Європейське Співтовариство приділяло значну увагу правовим аспектам туризму на міждержавному рівні. Одним із перших законодавчих актів ЄС була Директива від 29.06.1982 №82/470/ЄЕС “Про свободу надання транспортних послуг і послуг туристичних агентств на території країн-членів ЄС”. Нею передбачено заходи стосовно розвитку ефективного використання свободи організацій та свободи надання послуг відносно діяльності осіб, які займаються підприємницькою діяльністю (підприємців) по певних послугах, що є додатковими до транспортних та туристичних агенцій.

У Директиві 10.09.1984 №84/577/ЄЕС “Про зближення законів, правил і адміністративних формальностей країн-членів ЄС щодо неналежної реклами” надано визначення ключових термінів “реклама”, “неналежна реклама” та окреслено межі й умови відповідальності за розповсюдження “неналежної реклами”.

Важливим документом з питань захисту прав споживачів стала Директива від 20.12.1985 №85/577/ЄЕС “Про захист споживачів при проведенні переговорів поза місцем розташування ділового підприємства”. Дана директива застосовується до контрактів, сума яких перевищує 60 ЕКЮ. Споживач протягом семиденного терміну після укладення контракту вправі відмовитися від нього без будь-яких санкцій з боку контрагента.

Директиви “Про подорожі, відпустки та всі поїздки” від 13.06.1990 № 90/314/ЄЕС та “Про типовий контракт, що підлягає підписанню турагентством із клієнтом” від 13.05.1995 № 90/314/ЄЕС поєднали досвід найбільш розвинених туристичних країн, яким доцільно скористатися Україні для вдосконалення та дальшого розвитку вітчизняного законодавства про туризм. Положення даних Директив регламентують порядок укладення договорів з туристами на туристичне обслуговування, зокрема, всебічний захист прав та інтересів як турпідприємства, так і споживача при укладанні договору (контракту) про туристичне обслуговування та запобігання численним порушенням у цій сфері правовідносин.

За результатами проведеного Туристичною асоціацією України дослідження сучасного стану правового регулювання у вітчизняній туристичній галузі встановлено [22], що значну частку порушень при наданні турпослуг становлять порушення, пов'язані з недостовірною інформацією про подорож або взагалі її відсутністю. Друге місце посідають порушення, пов'язані з наданням неякісних послуг: невідповідність готелів і наданих ними послуг заявленій категорії; недотримання програми туру, в тому числі проведення меншої кількості екскурсій, ніж передбачено договором (контрактом) тощо. Кожне з цих порушень допускається під час оформлення договорів про туристичне обслуговування: містяться умови, згідно з якими турпідприємство має переважне право в односторонньому порядку змінювати їх, або формально підходить до його підписання без зазначення переліку конкретних послуг та умов їх надання.

Отже, ця норма вищенаведених Директив, зважаючи на посилення уваги в нашій державі щодо питань забезпечення захисту прав споживачів, є досить актуальною для українського законодавства.

Директива від 13.07.1992 № 92/421/ЄЕС “Про план розвитку туризму в рамках ЄС” зазначаючи, що туризм відіграє важливу роль в економіці ЄС, запроваджує ряд заходів, які необхідно вжити для його успішного розвитку, в тому числі поширення знань про туризм, розвиток туристичної статистики в рамках ЄС, удосконалення транснаціонального, культурного, сільського, соціального і молодіжного туризму, питання впливу туризму на стан навколишнього середовища, підготовки кадрів для туризму та його просування в третіх країнах [23].

Суттєве значення для правового регламентування туризму має Директива від 05.04.1993 № 93/13/ЄЕС “Про несумлінні умови в договорах із споживачами”. У статті 3 надано визначення “недобросовісних умов” контракту, в додатку до Директиви вказується перелік таких умов – всього 21 [24].

Загальні положення Директиви від 20.05.1997 № 97/7/ЄС Європейського Парламенту та Ради “Про захист прав споживачів у дистанційних контрактах”, регламентують відносини з укладення контракту на продаж товарів або надання послуг між споживачем і виконавцем без фізичної присутності їх в одному місці [25]. Такий контракт може бути розірвано споживачем без пояснення причин і будь-яких санкцій з боку виконавця послуги протягом семиденного терміну з моменту його укладення.

Питання відповідальності авіаперевізників встановлюються в Регламенті Ради ЄС від 09.10.1997 № 2027/97 “Про відповідальність авіаперевізників у разі нещасних випадків (аварії)” [26]. Положення цього документа поширюються на випадки смерті або завдання шкоди здоров'ю пасажирів у разі авіакатастрофи або іншого нещасного випадку на транспорті. У додатку до Директиви наводяться межі відповідальності авіаперевізників перед пасажиром згідно з національними законами держав ЄС.

Директивою Ради від 10.09.1984 № 84/450/ЄЕС „Щодо наближення законів, постанов та адміністративних положень держав-членів стосовно реклами, яка вводить в оману” із доповненнями, внесеними Директивою від 06.10.1997 №97/55 ЄС, регламентуються питання, спрямовані на захист саме економічних інтересів споживачів [27].

Насамперед встановлюються ознаки нечесної підприємницької практики та її заборона, визначаються дії або бездіяльність, що вводить в оману, запроваджується поняття „агресивна комерційна практика” (тобто практика, що використовує примус, докучання або неналежний вплив, а також суттєво впливає або може вплинути на свободу вибору чи поведінку споживача тощо) та відповідальність за нечесну підприємницьку практику.

Під нечесною розуміється практика, що суперечить вимогам професійної доброчесності, принципу добросовісності та суттєво впливає або може вплинути на економічну поведінку споживача або групи споживачів щодо продукції (послуг). Нечесна підприємницька практика також включає: вчинення дій, що кваліфікуються чинним законодавством як прояви

недобросовісної конкуренції; будь-яку діяльність (дії або бездіяльність), що вводить споживача в оману або є агресивною.

Поряд з вищенаведеними нормативними актами, що стосуються туризму, Європейське Співтовариство прийняло значну кількість документів щодо свободи пересування та спрощення туристичних формальностей в межах Співтовариства, а також уніфікації правил поїздок громадян держав, що не є членами ЄС. Прикладом цього є Конвенція “Про контроль за особами, які перетинають зовнішні кордони” від 10.12.1993 р., Шенгенська угода 1985 р., Вказівка від 29.05.1995 № 1683/95 “Про встановлення уніфікованої форми візи”, Вказівка від 25.09.1995 № 2317/95 “Про перелік держав, громадяни яких повинні отримувати візу при в’їзді на територію ЄС”, Візовий кодекс ЄС від 16 червня 2009 р. [28] та ін.

З урахуванням викладеного, можна зробити висновок, що з інтеграцією України до Євросоюзу, зростанням темпів законотворчої діяльності, назріла необхідність виваженої оптимізації законодавства України про туризм з урахуванням національних традицій, конституційних вимог та міжнародно-правових норм. Крім того, практична реалізація Закону України “Про туризм” також виявила ряд проблем у правозастосовчій практиці, невідповідність нормам Конституції України та нормам міжнародного права, що потребує свого невідкладного врегулювання на законодавчому рівні.

Таким чином, *система правового регулювання туризму в Україні* – це система норм права, закріплених у Конституції України, законах України, указах і розпорядженнях Президента України, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актах. Цю систему формують й окремі норми актів адміністративного, цивільного, кримінального, господарського, податкового, транспортного та інших галузей і підгалузей права, що регулюють відносини в сфері туризму.

Подана система, весь масив законодавства України, що регулює туризм, умовно може бути об’єднаний у два великих блоки: *законодавство загальної дії та спеціальне законодавство* (у т. ч. відомче).

Законодавче регулювання туризму нормативними актами загальної дії здійснюється за допомогою окремих законів, але з урахуванням особливостей, передбачених Законом України „Про туризм” і в тих його частинах, що його не суперечать.

Спеціальне законодавство (у т. ч. відомче) спрямоване на усунення прогалин у правовому регулюванні певних суспільних відносин, зокрема туристичних.

Таким чином, незважаючи на швидкий і в цілому прогресивний розвиток нормативно-правової бази сфери туризму, сьогодні вона потребує свого переосмислення й оптимізації з урахуванням правозастосовчої практики через ряд об'єктивних причин. З одного боку, туристичний бізнес є надзвичайно динамічним, а отже існує постійна потреба у вдосконаленні його правових механізмів, юридичному врегулюванні нових форм, видів відносин, що еволюціонують. З іншого боку, оскільки законодавство ряду ключових галузей переживає сьогодні своє становлення в умовах ринкової економіки (господарське, цивільне, адміністративне, податкове, митне тощо), необхідність приведення його до міжнародних стандартів, тому певного вдосконалення потребує й правове регулювання туризму, яке б враховувало тенденції розвитку загальних норм в нашій державі, та практику правового регулювання туризму в європейських країнах.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Закону України “Про туризм”: Закон України № 1282-IV від 18.11.2003р. [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2014]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
2. Павлик В. Права людини : міжнародні договори ООН та Ради Європи / Комітет виборців України / Павлик В., Тесленко В. – К. : Факт, 2001. – 151 с.
3. Опанасюк Н.А. Формування та розвиток туристичного законодавства в Україні // Держава і право : Збірник наукових праць, Юридичні і політичні науки. Випуск 16. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С.115-120.
4. Конституція України (із змінами та доповненнями) [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2014]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.

5. Цивільний кодекс України (із змінами та доповненнями) [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2014]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
6. Господарський кодекс України (із змінами та доповненнями) [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2014]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
7. Туризм в Україні : Збірник нормативно-правових актів: В 5 т. – Ужгород : ІВА, 1999. – 280 с. - Т. 1-2.
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (із змінами та доповненнями) / Офіційний вісник України від 10.12.2010 - 2010 р., № 92, том 1, стор. 9, стаття 3248.
9. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України №1775-III від 01.06.2000р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 36. - Ст.299.
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (із змінами та доповненнями) / Офіційний вісник України від 10.12.2010 - 2010 р., № 92, том 1, стор. 9, стаття 3248.
11. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. №959-XII (із змінами та доповненнями) [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2014]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
12. Генеральна угода про торгівлю послугами від 15.04.1994 року [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2014]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_017.
13. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг : Закон України від 06.07.1995 р. №265/95-ВР (із змінами та доповненнями) [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2014]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
14. *Опанасюк Н.А.* Про проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про туризм” // Держава і право : Збірник наукових праць, Юридичні і політичні науки. Випуск 20. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С.181-188.
15. *Опанасюк Н.А.* Цивільно-правові проблеми у діяльності туристичних підприємств: порівняльно-правовий аналіз / Вихристенко Б.І., Опанасюк Н.А. // Бюлетень Міністерства юстиції України. – К. - 2007. – № 8. - С.76-94.
16. Устав Всемирной туристской организации (ВТО) // Туризм в Україні : Збірник нормативно-правових актів : В 5 т. – Ужгород : ІВА, 2000. – 280 с. - Т. 5.
17. *Опанасюк Н.А.* Формування та розвиток туристичного законодавства в Україні // Держава і право : Збірник наукових праць, Юридичні і політичні науки. Випуск 16. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 115-120.
18. *Бобкова А.Г.* Правовое обеспечение рекреационной деятельности / НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований, Донецкий гос. ун-т. – Донецк : Юго-Восток, 2000. – 308 с.
19. Международный туризм : Правовые акты / Сост. Н.И. Волошин. – М. : Финансы и статистика, 2000. – С.244 - 251.
20. Типовой контракт, подлежащий подписанию турагентством и клиентом согласно директиве ЕЭС № 90/314 (от13.05.95г.) // Туризм в Україні : Збірник нормативно-правових актів : В 5 т. – Ужгород : ІВА, 2000. – 280 с. - Т. 5.
21. Германское право. Ч.1. Гражданское уложение : Пер. с нем. - М. : Междунар. центр финансового развития, 1996. – 466 с.

22. Поточний архів Туристичної асоціації України : Матеріали практичної конференції “Іноземний туризм: секторне дерегулювання”, 08 червня 2001 р. – К., 2001. - 146 с.
23. Директива Ради Європейського Економічного співтовариства “Про план розвитку туризму в рамках ЄС” від 13 липня 1997 р. № 92/421/ЕЕС // Вахмістров В.П., Вахмістрова С.І. Правове забезпечення туризму. - "Вид-во Михайлова". – 2005.
24. Директива Ради № 93/13/ЄЕС від 5 квітня 1993 року „Про несумлінні умови в договорах із споживачами” // Official Journal L095. - 21/04/1993. - P.0029-0034.
25. Директива № 97/7/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 1997 року „Про захист прав споживачів при укладанні контрактів на відстані” // Official Journal L144. - 04/06/1997. - P.0019-0027.
26. Регламент Ради ЄС № 2027/97 від 9 жовтня 1997 р. “Про відповідальність авіаперевізників у разі нещасних випадків (аварії)” [Електр. ресурс] / Міжнародні угоди та конвенції в галузі транспорту. - [К., 2014]. – Режим доступу : <http://legal-base.in.ua/ua/catalog/dir/42/2.htm>.
27. Директива Ради від 10.09.1984 р. № 84/450/ЄЕС „Щодо наближення законів, постанов та адміністративних положень держав-членів стосовно реклами, яка вводить в оману” із доповненнями, внесеними Директивою № 97/55 ЄС від 06.10.1997 р. [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2014]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_347.
28. Візовий кодекс Європейського Союзу від 16 червня 2009 року (набув чинності 05.10.2010 року) [Електр. ресурс] / Портал про європейського громадянського суспільства України. - [К., 2014]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/library/240218.html>.