

УДК 346, 34.03

DOI: 10.15587/2523-4153.2021.238875

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ТУРИЗМ

Н. А. Опанасюк, А. Г. Охріменко, С. І. Попович

How to Cite:
Опанасюк, Н., Охріменко, А., Попович, С. (2021). Legal regulation of tourist activity in the context of Ukrainian legislation reform about tourism. ScienceRise: Juridical Science, 3 (17), 9–17. doi: <http://doi.org/10.15587/2523-4153.2021.238875>

The problems of legal regulation of tourist activity in Ukraine are analyzed. Based on the diagnosis of the current Law of Ukraine "On Tourism" and the practice of their implementation, it is established, that the most conflicting are issues related to the requirements for tourism and the accumulation of excessive bureaucratic burden on business, the existence of discriminatory conditions of tourism enterprises guarantees that do not take into account the volume of travel services by enterprises, the exclusivity of tour operators, the regulation of issues related to the execution of contracts for tourist services, including in the form of vouchers, conflict of laws on the permit system for the right to provide tourist support; prohibitions for travel agents to cooperate with non-residents, etc.). It is also established, that the outdated terminological and conceptual apparatus is used, there is a lack of effective mechanisms for consumer protection and real stimulation of the development of priority for the state inbound and domestic tourism. Based on the study, it is noted, that the current Law of Ukraine "On Tourism" does not meet current trends and needs significant substantive comprehensive reform to meet the interests and demands of society and business, taking into account international experience in tourism development. Attention is drawn to the need to harmonize Ukrainian legislation with international law and take into account the experience of most countries with developed markets for tourism services, there are examples of settlement of tourism in the EU. It is also noted, that the strengthening of security measures during 2020-2021 due to the spread of the COVID-19 pandemic and changes in the conditions of providing services in the field of tourism (introduction of travel safety measures, vaccination certificates and PCR testing for travel, self-isolation and observation regimes for travelers, changes in the conditions of insurance protection of tourists to travel abroad, etc.) also require legal regulation at the legislative level. Examples of attempts to reform the current Law of Ukraine on Tourism are given.

Keywords: legal regulation, tourist activity, tourist services, tour operator activity, legislation on tourism, reforming legislation

© The Author(s) 2021

This is an open access article under the Creative Commons CC BY license

1. Вступ

Туризм проголошено державою одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки й культури, а також задекларовано створення належних умов для туристичної діяльності (стаття 6 Закону України «Про туризм») [1]. Тим самим законодавчо визначено зміст діяльності держави щодо регулювання туризму. Адже туризм охоплює велику кількість людей і ресурсів, а тому не може залишатися без спеціальних правових, організаційних, економічних важелів впливу, в тому числі й з метою обмеження негативних проявів конкуренції, а також забезпечення основ соціального захисту населення. Саме тому туризм і пов'язана з ним діяльність суб'єктів підприємництва потребує виваженого й системного підходу до формування законодавчих засад у сфері провадження туристичної діяльності та забезпечення безпеки туризму як для суб'єктів туристичної діяльності, так і інших учасників туристичних правовідносин, зокрема споживачів туристичних послуг. Правове регулювання туризму має бути покликане й пов'язане, насамперед, з необхідними та достатніми вимогами, що відображають інтереси суспільства в цілому та продиктовані сучасними тенденціями соціально-економічного розвитку [2].

Водночас, чинний Закон України «Про туризм» (зі змінами) не відповідає трендам розвитку туризму в Україні й світі та потребує суттєвого змістовного комплексного реформування для забезпечення інтересів і запитів суспільства й бізнесу з урахуванням міжнародного досвіду.

Питання правового регулювання туристичної діяльності в контексті доцільності й ефективності реформування законодавства України про туризм, а також питання щодо системного удосконалення законодавства про туризм не розглядалися, а відтак потребують свого дослідження й науково-практичного обґрунтування.

Правове регламентування туристичної діяльності потребує суттєвого удосконалення, що обумовлено сьогодні рядом зовнішніх і внутрішніх факторів щодо розвитку туризму в Україні та світі. По-перше, застарілий термінологічно-понятійний апарат, відсутність дієвих механізмів захисту прав споживачів та реального стимулювання розвитку пріоритетних для держави в'їзного й внутрішнього туризму, зарегульованість щодо провадження туристичної діяльності й нагромадження зайвого навантаження на бізнес, наявність дискримінаційних умов діяльності туристичних підприємств (механізм фінансових гарантій, що не враховує обсяги надання турпослуг підприємствами; виключність туроператорської діяльності; зарегульованість питань, пов'язаних з оформленням договорів на туристичне обслуговування; колізійність норм щодо дозвільної системи на право здійснення туристичного супроводу та ін.), а також необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з нормами міжнародного права та врахування досвіду більшості країн з розвиненим ринком турпослуг. По-друге, посилення заходів безпеки внаслідок поширення пандемії COVID-19 та зміни умов надання послуг у сфері туризму (запровадження запобіжних заходів з безпеки подорожей, сертифікатів вакцинації та ПЦР-тестування для здійснення подорожей, режимів самоізоляції та обсервації для подорожуючих, зміни умов страхового захисту туристів для виїзду закордон та ін.). Все це потребує правового регламентування саме на законодавчому рівні, що й обумовлює необхідність наукового дослідження окремих теоретико-прикладних аспектів правореалізації норм чинного Закону України «Про туризм» та обґрунтування необхідності його реформування з виокремленням ряду проблем, що потребують свого невідкладного вирішення.

2. Літературний огляд

Окремі доктринальні дослідження означеного наукового напрямку отримали розвиток у роботах українських і зарубіжних учених. Зокрема, А. Бобкова, С. Кудреватих і Є. Писаревський та ін. досліджували загальні питання правового забезпечення туризму як системи, формуючи систематизовані підходи про історію становлення, сучасний стан і перспективи розвитку правового забезпечення туризму в різних країнах світу, а також аналізуючи норми, що регулюють туристичні правовідносини в окремих країнах розвиненого туризму [3]. Автори також стверджують, що комплексний, міжгалузевий характер туристичної індустрії зумовлює наявність складних відносин між її учасниками, що вимагають адекватного правового регулювання, від стану якого, у свою чергу, залежить результативність такої економічної діяльності [3, с. 31].

Такої ж точки зору дотримується й інший правник, професор Я. Шевченко, яка переконує, що з розвитком ринкової економіки та появою нових правових категорій, явищ та інститутів туризм потребує детального врегулювання, що зумовлено потребою життя і практичного функціонування та розвитку цього суперечливого й багатоаспектного феномену – туризм [4].

Серед зарубіжних учених варто акцентувати увагу на працях А. Ануара [5], Р. Батлера [6], Т. Якуліна [7], присвячених розгляду туризму як мультиаспектного явища, зокрема й з правової точки зору. У працях інших науковців Б. Брамвелла [8], Р. Брокайя [9], М. Купера [10] ґрунтовно аналізувалися питання державного та регіонального управління туризмом і необхідності закріплення ключових регулюючих функцій держави в сфері туризму саме на законодавчому рівні (дозвільна система на право здійснення туристичної діяльності та надання екскурсійних послуг; гарантування безпеки споживачів та ін.). Питання туристичної політики в країнах ЄС, зокрема, формування конкурентного середовища на ринку туристичних послуг та врегулювання питань управління туристичними дестинаціями аналізувалися у праці С. Радулеску [11].

Дискусійному аналізу підлягали також питання про місце і роль законодавства про туризм в системі джерел національного права у зарубіжних країнах. Так, у міжнародній практиці для позначення галузі туристичного законодавства використовують різні назви та підходи [12]. Наприклад, Міжнародна асоціація адвокатів (ІВА) назвала свій комітет у складі секції комерційного права Комітетом по законодавству про туризм, подорожі й готельне господарство [12, 13]. Американські вчені й правники наводять різницю між законодавством про подорожі [12, 14] і законодавством про індустрію гостинності [12, 15], сутність якої полягає в тому, що в першому випадку розглядаються відносини, що опосередковують організацію й проведення туристичної поїздки, а також правові зв'язки туроператорів і турагентів, а у другому – діяльність підприємств готельного господарства, громадського харчування, індустрії розваг і відпочинку (клуби, парки розваг, атракціони і т.п.). У судовій практиці Європейського Союзу використовується також поняття “законодавство про відпочинок”, “законодавство про дозвілля” тощо. Так, голландський адвокат Пім де Вос визначає “законодавство про туризм і подорожі” як “а) частину системи цивільного права (приватного права), що регулює діяльність туристичних підприємств (туроператорів і турагентів); б) су-

купність норм про правовий статус споживача послуг (подорожуючого, відпочиваючого) і порядок їх реалізації” [12, 16].

Наведені результати досліджень цілком підтверджують нашу тезу про необхідність реформування законодавства України про туризм з урахуванням вимог сучасності та враховуючи тренди розвитку туризму в нашій державі й світі. Водночас, у вітчизняній науці до проблематики комплексного реформування застарілого сьогодні законодавства України про туризм науковці не зверталися. Варто також зазначити, що науковцями не проводився теоретико-правовий аналіз чинних норм, що регламентують туристичну діяльність в Україні, та не надано обґрунтованих пропозицій щодо їх удосконалення. Тому, на нашу думку, доцільним є проведення дослідження, присвяченого аналізу проблемних аспектів правового регулювання туристичної діяльності в контексті реформування законодавства України про туризм. Тим більше, законодавець упродовж останніх десяти років намагається безуспішно розглянути законопроекти про внесення змін до Закону України «Про туризм» (нова редакція), підготовлені суб'єктами законодавчої ініціативи та подані до Верховної Ради України кількох скликань. Вносяться лише фрагментарні або редакційні зміни до чинного Закону, що не змінюють концептуально сутність регламентування відносин у сфері туризму та правове поле діяльності туристичних підприємств.

3. Мета та завдання дослідження

Метою статті є дослідження проблемних аспектів правового регулювання туристичної діяльності в контексті необхідності реформування законодавства України про туризм.

Для досягнення даної мети були поставлені наступні завдання:

- дослідити проблемні питання правового регулювання туристичної діяльності;
- запропонувати можливі напрями їх вирішення, насамперед шляхом реформування/удосконалення законодавства України про туризм.

4. Матеріали і методи

Методологічною основою дослідження слугувала сукупність наявних методів і прийомів наукового пізнання (філософські, загальнонаукові та спеціальні методи дослідження). Застосовуючи спеціальні методи дослідження, було розкрито сутність проблем правового регулювання туристичної діяльності (описовий метод), досліджено правореалізацію окремих норм законодавства в практичній туристичній діяльності (аналітичний метод), узагальнено практику правового регулювання туристичної діяльності в країнах розвинутого туризму (порівняльно-правовий метод). За допомогою методу правового моделювання авторами було сформульовано напрями й шляхи удосконалення правового регулювання окремих відносин у сфері туризму.

5. Результати дослідження та їх обговорення

У правовому масиві України сформувався певний інститут законодавства про туризм, більшість норм якого присвячена питанням здійснення суб'єктами туристичної діяльності даного виду підприємництва.

Прийнятий у 1995 році Закон України «Про туризм» з подальшим внесенням змін не відповідає сучасним реаліям та потребує сьогодні комплексного й системного удосконалення. Так, законодавчо не вирішені усі правові питання, що існують у цій сфері. Однією з основних проблем на сьогодні є відсутність чіткого “правового” визначення понять “туризм” і “туристична діяльність” (наприклад, як виду господарської діяльності), а відтак – наукового осмислення кола туристичних відносин і формулювання точного уявлення про галузеву природу відповідного правового інституту [12, 17–19].

Вбачається, що у відсутності чіткої позиції законодавця щодо дефініцій „туризм” і „туристична діяльність” полягає причина недостатньої визначеності правового статусу суб'єктів, які здійснюють туристичну діяльність, та безсистемності прийняття нормативно-правових актів у цій сфері.

Враховуючи те, що відносини, які виникають у сфері туризму, мають свій предмет (вони покликані задовольнити суспільні потреби та виконувати важливі функції в суспільстві), у правовому полі України відсутнє законодавчо визначене поняття туристичної діяльності. Його відсутність, не зважаючи на те, що термін „туристична діяльність” широко використовується як у законодавстві України, так і в практичній діяльності та науковому середовищі, слід визнати прогалиною національного законодавства. І лише комплексний і системний аналіз законодавства про туризм дає можливість скласти уявлення про правовий зміст туристичної діяльності як виду підприємництва та окреслити її межі.

Через наведену причину вже тривалий час між науковцями відбуваються дискусії з приводу того, що саме представляє собою туристична діяльність.

Так туризм, маючи вікову історію, до цього часу не отримав однозначного юридично цілісного, науково обґрунтованого визначення й по-різному трактується не тільки зарубіжними науковцями, але й вітчизняними. Водночас, фахівцями були зроблені спроби визначити межі туризму та ті елементи, з яких він складається (у т. ч. як виду господарської діяльності), а відтак – надати даному явищу загального розуміння [18].

На сьогодні туризм має велику кількість визначень, що постійно підлягають коригуванню й вдосконаленню. Беззаперечною і загальноновизаною є думка, що туризм – це багатогранне явище сучасного світу.

Саме тому, на нашу думку, Закон України «Про туризм» потребує свого удосконалення в частині осучаснення термінологічно-понятійного апарату.

Наступним проблемним аспектом чинного Закону є стаття 15, що врегульовує питання фінансового забезпечення відповідальності туроператора та турагента перед туристами за заподіяння останньому шкоди в разі виникнення обставин неплатоспроможності туроператора/турагента чи внаслідок порушення процесу про визнання його банкрутом, які пов'язані з необхідністю покриття витрат туриста з його повернення в місце проживання (перебування), відшкодування вартості ненаданих послуг, обумовлених договором [1].

Передбачений згаданим Законом інститут фінансових гарантій не ґрунтується на нормах законодавства України та міжнародного права, а, отже, в практичній діяльності є фікцією та лише створює ілюзію правового захисту споживачів туристичних послуг. Крім того, не враховує специфіки провадження туроператорами таких пріоритетних для держави видів туризму як в'їзний та внутрішній, а також здійснення турагентської діяльності.

По-перше, банківська гарантія не є ефективним інструментом для захисту споживачами своїх прав. Даний механізм широко застосовується та є дієвим при укладенні контрактів між юридичними особами – коли з самого початку відомий конкретний бенефіціар за даним зобов'язанням, що в туризмі в принципі неможливе. Адже туристична фінансова гарантія оформлюється не під конкретний договір на туристичне обслуговування, а є загальною (для всіх договірних відносин, що виникатимуть у майбутньому) і діє упродовж строку, на який видано ліцензію на провадження туристичної діяльності. А тому процедура відшкодування коштів у випадку перешкодження з боку туроператора (а такий сценарій розвитку конфлікту між споживачем і туроператором вбачається найбільш вірогідним) може затягтися на роки та вимагатиме супутніх витрат у споживача на судовий захист.

Також механізм банківської гарантії абсолютно неефективний у випадках, коли порушення прав споживачів носить навмисний характер. За таких обставин запропонований інститут банківських гарантій за ефективністю мало чим відрізняється від існуючих традиційних засобів захисту порушених прав, врегульованих нормами чинного законодавства України.

По-друге, передбачений Законом гарантійний ризик – ненадання послуг внаслідок неплатоспроможності або банкрутства туроператора – також є надуманою нормою, оскільки маючи подібні випадки в історії українського туризму, прецедентів застосування інституту фінансових гарантій та відшкодування туристові понесених матеріальних збитків туристична історія немає. Тому значно звужує можливості для туристів відшкодувати сплачені кошти за ненадання або неналежне надання турпослуг за договором. За Законом таке відшкодування з використанням механізму фінансових гарантій можливе лише у випадку, якщо таке невиконання зобов'язань з боку туристичного підприємства сталося внаслідок його банкрутства або неплатоспроможності, що по суті значно обмежує права споживачів.

По-третє, не враховується специфіка провадження туроператорами таких пріоритетних для держави видів туризму як в'їзний і внутрішній. Залежно від видів туризму, якими займаються туроператори, повинні передбачатися й різні підходи у фінансовому забезпеченні їх відповідальності перед туристами.

Туроператори з в'їзного туризму не повинні забезпечувати таку відповідальність, оскільки вони не мають правовідносин безпосередньо з іноземними туристами (не укладають з ними прямих договорів на туристичне обслуговування), а діють на підставі зовнішньоекономічних контрактів з іноземними туристичними компаніями-нерезидентами, які й несуть таку відповідальність перед своїми туристами.

Якщо ж ненадання турпослуг виникло з вини українського туроператора (incoming touroperator), нерезидент може пред'явити претензії до такого туроператора згідно з нормами міжнародного права.

Туроператори, які займаються внутрішнім туризмом, також не повинні надавати фінансове забезпечення своєї цивільної відповідальності перед туристом. Такі подорожі здійснюються у межах держави і не мають ризиків, що характерні для закордонних подорожей наших громадян. Передбачені чинним Законом випадки для фінансового забезпечення відповідальності туроператора в разі виникнення обставин його неплатоспроможності, не впливають на факт надання чи ненадання оплачених споживачем послуг у туристичних дестинаціях і не мають притаманного закордонним подорожам ризику неповернення до місця постійного проживання.

Що стосується туроператорів, які займаються виїзним туризмом, то розмір фінансового забезпечення їх цивільної відповідальності перед туристами повинен залежати від обсягів наданих ними послуг. Тобто відійти від „зрівнялівки”, коли незалежно від фінансової потужності туроператорів до них застосовуються однакові розміри фінансового забезпечення. Тим самим буде забезпечено рівні можливості конкурувати на ринку турпослуг незалежно від фінансового стану, обсягу наданих послуг, кількості працюючих та інших показників потужності підприємства. А відтак фінансове забезпечення туроператора й гарантування надання послуг туристам буде реально відповідати вартості, наприклад, ексклюзивних і дуже дорогих подорожей до екзотичних або деяких європейських країн з індивідуальною програмою обслуговування. На практиці маємо ситуацію, коли невеличкий регіональний туроператор, який організовує/формує бюджетні автобусні тури на літній відпочинок до Болгарії і за сезон у середньому відправляє до 500 туристів, сплачує таку ж суму фінансових гарантій у 20 тис. євро (еквівалент у національній валюті по курсу НБУ на день сплати) як і потужні міжнародні туроператори (наприклад, TUI Ukraine, Coral Trevel, Pegas Touristik та ін.), що мають ексклюзивні пропозиції до різних країн світу, власні чартерні програми та значно більші обсяги наданих турпослуг й відповідно підвищені ризики у своїй діяльності.

Турагенти ж за своєю сутністю є посередниками між організатором (туроператором) і споживачем (туристом) з реалізації турпродукту/послуг. Отже, вони не повинні забезпечувати й нести цивільну відповідальність перед туристом. Така відповідальність покладається виключно на організатора - туроператора відповідно до укладеної агентської угоди.

Крім того, досвід більшості країн Європи щодо включення до свого законодавства норми про фінансове забезпечення відповідальності туристичних підприємств свідчить про різні форми й умови її запровадження.

Так, відповідно до ст. 651к Німецького цивільного уложення, організатор зарубіжної подорожі повинен гарантувати туристу (подорожуючому) відшкодування сплаченої суми за подорож шляхом страхового покриття, що надається страховиком [20].

Згідно з параграфом 3 розділу 2 Австрійського акту «Про гарантії бюро подорожей» організатор повинен гарантувати, що подорожуючому будуть повернуті суми всіх сплачених коштів (завдаток, аванс й ін.) за допомогою укладення договору страхування зі страховиком. Причому страхова сума різниться в залежності від типу транспорту (авіа, авто, залізничного, морського), а також виду перевезення (регулярний, чартерний і т.п.). Так, наприклад, при організації комплексної подорожі, що включає в себе авіаперевезення прямого сполучення або кораблем прямого сполучення, розмір фінансової гарантії складає 5 % від обсягу діяльності організатора за попередній фінансовий рік, але в будь-якому випадку не менше 1 млн. шилінгів (сума підлягає перерахунку в євро) [21].

Відповідно до ст. 33 Закону Республіки Словенія «Про розвиток туризму» організатори подорожей, крім інших умов, повинні також укласти контракт зі страховою компанією про страхування на випадок банкрутства. Цей страховий поліс гарантує повернення подорожуючих до місця їх проживання у разі, якщо організатор збанкрутів [22].

Отже, як вбачається з наведених вище положень законодавчих актів Німеччини, Австрії та Словенії, гарантувати свою відповідальність перед туристом за ненадання останньому турпослуг зобов'язані лише організатори подорожі, тобто туроператори. Український же законодавець передбачає застосування фінансових гарантій і для турагентів. Більше того, законодавство Австрії передбачає не фіксований, а диференційований розмір фінансової гарантії, що залежить від обсягу діяльності організатора за попередній фінансовий рік. Зазначене, на нашу думку, є більш справедливим підходом і створенням реального конкурентного середовища на ринку туристичних послуг для підприємств.

В Естонії запроваджено такий запобіжний засіб як застава. Відповідно до ст.15 Закону Естонії «Про туристичну діяльність» заставою вважаються кошти, якими у випадку, якщо туроператор або турбюро не виконує зобов'язання, що випливають з договору між ним та споживачем, використовуються третьою особою для виконання договірних зобов'язань. Наявність застави при наданні послуг в межах Естонії підтверджується договором страхування у розмірі 1 % від обсягу обігу, що планується, але не менше 10 тис. крон. Наявність застави при наданні послуг зарубіжного туризму – договором страхування у розмірі 1 % від обсягу обігу, що планується, але не менше 100 тис. крон [21, 23].

Згідно зі ст. 21 Декрету Президента Республіки Італія від 13.05.1995 про введення в дію Директиви ЄС № 90/314 при Президії Ради міністрів Італії створено Фонд з банкрутства і неплатежів організаторів. З Фонду відшкодовуються витрати на повернення туристів з-за кордону з країн, що не є членами ЄС, в умовах надзвичайних ситуацій з туристами, що виникли як з вини організаторів (продавців, їх контрагентів), так і внаслідок обставин, що не залежать від організаторів (їх контрагентів). Фонд фінансується за рахунок щорічних відрахувань в розмірі 0,5 % від суми усіх зобов'язань страхових премій, сплачених організаторами і продавцями за страхування їх цивільної відповідальності перед туристами [24].

В Угорщині питання фінансової відповідальності туроператорів регулюються окремим законом. Насамперед, ця умова стосується лише фірм, які займаються виїзним туризмом. Підставою для здійснення туристичної діяльності, крім отримання ліцензії (вимога Євросоюзу), є майновий (фінансовий) депозит, який туроператори оформлюють в залежності від обсягу наданих послуг. Існує й інша форма фінансової відповідальності – страхова – майнове гарантійне страхування або банківська гарантія на ту ж суму, якою повинен бути і депозит [21–22].

Отже, дієвим є запровадження диференційованого підходу до визначення сум страхових гарантій в залежності від обсягу наданих послуг кожним конкретним туроператором і лише для тих із них, що надають послуги у сегменті зарубіжного туризму. Тим самим буде забезпечено справедливність щодо всіх турпідприємств (як малих турфірм з депресивних регіонів, так і потужних туристичних компаній зі значним обсягом наданих послуг) й створено рівні конкурентні умови на внутрішньому ринку турпослуг.

Не менш проблемним є питання застосування дозвільної системи до провадження туристичної діяльності, зокрема туроператорської. Ліцензування турагентської діяльності, як посередницької, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» від 19.10.2010 № 2608-VI, який набрав чинності 17.11.2010, було відмінено [25]. На той час в Україні налічувалось понад 5780 турагентів і понад 2440 туроператорів. На сьогодні 80 відсотків скарг споживачів туристичних послуг надходить саме на діяльність турагентів. Поспішність з відміною ліцензування турагентської діяльності на практиці ускладнила ситуацію на ринку турпослуг (відсутність важелів захисту прав споживачів; ігнорування вимог щодо провадження турагентської діяльності: організаційних, кадрових, технологічних та інших; ускладнені партнерські відносини між агентом і оператором та необґрунтовані вимоги останнього щодо надання непередбачених законодавством України документів та інформації про свою діяльність і власних клієнтів – туристів при укладенні агентських договорів на реалізацію турпродукту тощо). Відсутність ліцензування турагентської діяльності поставила турагентів поза межі правового поля, а відтак – не контролюється ліцензіатом дотримання ними необхідних умов при організації та здійсненні турагентської діяльності. Фактично питання професійності діяльності турагентів покладено на туроператорів, які й укладають агентські договори на просування та реалізацію свого туристичного продукту на ринку послуг.

Під час аналізу наявної практики ліцензування діяльності туроператорів країн ЄС, де передбачено отримання ліцензії на цей вид господарювання та основних вимог для її отримання, авторами досліджено досвід регулювання ринку турпослуг 10 країн. Так, механізм ліцензування туроператорської діяльності діє в Бельгії, Болгарії, Італії, Латвії, Словенії, Угорщині, ін.

У Великобританії та Ірландії схожа система організації діяльності туроператорів. Так, у разі, якщо туроператор організовує комплексний тур, до складу якого входить авіаперевезення туристів, такий туроператор повинен мати ліцензію організатора авіаперевезень [26].

Литовська Республіка видає суб'єкту господарювання сертифікат на право надання послуг з організації подорожей, включаючи такого суб'єкта до Реєстру туристичних послуг і Реєстру туристичних ресурсів. При цьому, у Законі Литовської Республіки «Про туризм» наведено перелік вимог до підприємств, які працюють у туристичній сфері, зокрема щодо приміщень та їх санітарно-гігієнічного стану, освіти й досвіду роботи керівників підприємств тощо [27].

Заснування туристичного підприємства в Німеччині не потребує отримання ліцензії або інших дозвільних документів. Разом з тим, відповідно до Закону про підприємництво туристичні фірми підпадають під категорію так званого підприємницького нагляду, у зв'язку з чим при реєстрації фірми її засновник має подати додатково документи щодо персональної надійності, а саме: довідку з поліції та витяг з Єдиного торговельного реєстру щодо відсутності у засновника в минулому випадків банкрутства [28].

Отже, аналізуючи європейський досвід, кожна країна – учасниця країн ЄС приділяє підвищену увагу до суб'єктів господарювання, які надають послуги з організації туристичного обслуговування (туроператорська діяльність), регулюючи такі відносини через механізм ліцензування чи іншу дозвільну систему, або, відповідно, висуваючи додаткові вимоги до цього виду господарської діяльності.

Механізм ліцензування туроператорської діяльності передбачає особливі вимоги до суб'єкта господарювання при здійсненні такого виду господарської діяльності, зокрема, щодо фінансового забезпечення відповідальності туроператорів, забезпечення страхового захисту туристів, інформування про можливі небезпеки під час подорожі.

Беручи до уваги необхідність адаптації національного законодавства до стандартів законодавства ЄС, досвід країн-членів ЄС, а також громадську думку, потрібно розробити альтернативні чинники державного регулювання туристичної діяльності з урахуванням позитивного досвіду країн-членів ЄС, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Директиви Ради ЄС від 13.06.1990 про організовані туристичні подорожі та комплексний тур (90/314/ЄЕС) [29] і внести відповідні зміни до Закону України «Про туризм».

Наступною суперечливою нормою є вимога Закону України «Про туризм», що передбачає фіксацію даних у ваучері, як формі письмового договору на туристичне обслуговування, загальної вартості туристичних послуг, що надаються туристові (абзац третій ст. 23) [1].

Відповідно до міжнародної практики форма ваучера є довільною, але перелік інформації, що необхідно зазначити у ваучері, однаковий: назва і адреса фірми-власника ваучера, прізвище та ім'я туриста, дата його народження і номер паспорта, дата надання послуги, її найменування (наприклад, назва та категорія готелю, тип номеру і тип харчування, послуги перевезення, трансфер, ін.), адреса готелю та ін. До групового ваучера додається програма на мові туристів, а у ваучері вказується лише дата початку і закінчення обслуговування, місце тимчасового перебування.

Наприклад, при організації іноземного туризму (в'їзний туризм в Україну) вартість послуг не вказується, оскільки їх продаж здійснюється за кордоном (у Норвегії – в новезьких кронах, Великій Британії – у фунтах, у Японії – в єнах), а їх ціна складається з двох частин. Перша – вартість туристичного обслуговування на території України (яку дає приймаючий incoming touroperator), друга – вартість послуг, що надаються за межами території України (наприклад, страхування, авіаперевезення, візові послуги і т.п.). Тому у ваучері зазначається лише відмітка „сплачено”, а не конкретна сума послуг, як це вимагається нині діючим Законом.

Крім того, відповідно до міжнародної практики ваучер мають і використовують у роботі лише підприємства, які займаються виїзним та внутрішнім туризмом, тобто суб'єкти господарювання, які безпосередньо працюють (реалізують турпродукт) зі споживачами-туристами.

Така ж практика (коли у ваучері зазначається лише відмітка „сплачено”, а не конкретна сума послуг, як це вимагається нині діючим Законом) у виїзному та внутрішньому туризмі. Оскільки загальна вартість турпослуг складається з кількох частин, причому у виїзному туризмі з вартості обслуговування за кордоном (трансфер, проживання, харчування та екскурсійна програма, ін.), що надає партнер-нерезидент, і на території України (страхування, візові послуги та ін.). Тобто туристові надається комплекс послуг, а вартість кінцевого обслуговування туристів є сукупністю вартості окремих її складових плюс маржа (комісійна винагорода посередників у ланцюгу туристичного обслуговування). Тому зазначення загальної вартості турпослуг у ваучері є некоректним і становить комерційну таємницю туристичного підприємства. Отже, повинна міститися лише відмітка „сплачено”. Функцією контролю за розрахунком з боку туриста слугують інші передбачені законодавством України документи (квитанція, касовий чек, видатковий касовий ордер та ін.).

Таким чином, як вбачається з проведеного авторами аналізу норм чинного Закону України «Про туризм» та практики їх реалізації, останній потребує суттєвого реформування з урахування вимог міжнародного законодавства і трендів розвитку туризму в Україні та світі.

На розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» та деяких інших законодавчих актів щодо основних засад розвитку туризму», що передбачає внесення зміни до Закону України «Про туризм» та викладення його в новій редакції зі зміною назви (про основні засади туристичної діяльності), реєстраційний № 4162 від 29.09.2020, прийнятий у першому читанні за основу [30]. На нашу думку, що збігається з думкою професійної громадськості, науковців та експертів, пропонується законопроект не врегулює конкретні правовідносини в туризмі та не усуває існуючі колізії в законодавчому регулюванні, а лише створює ілюзію наявності правового поля в регламентуванні туристичної діяльності й відносин, що виникають при її провадженні. Більше того, даний проект значно звужує предмет регулювання, зводячи до законодавчого регламентування лише відносини з провадження туристичної діяльності. Нині ж діючим Законом про туризм регулюється весь спектр правовідносин у сфері туризму як системи. Пропонується законопроект викладено також з порушенням вимог законодавчої техніки, адже зміни істотно впливають на зміст чинного Закону, а відтак, доцільно прийняти новий закон, визнавши існуючий таким, що втратив чинність. Викладати ж закон у новій редакції (як пропонують автори законопроекту) варто у виняткових випадках, коли вноситься багато змін саме технічного характеру без зміни концепції чинного Закону про туризм. Згаданий законопроект за характером передбачених ним змін не є новою редакцією діючого Закону України «Про туризм», а новим законодавчим актом, що і має бути приведено у відповідність до вимог законодавчої техніки.

Зважаючи на прагнення України стати асоційованим членом ЄС та гармонізувати українське законодавство про туризм з нормами й стандартами європейського права, постійно будуть актуалізовані питання вдосконалення правового регулювання туризму в Україні, що потребуватиме подальшого наукового й практико-правового дослідження та аналізу.

6. Висновки

1. Досліджено проблемні питання правового регулювання туристичної діяльності, проаналізовано норми чинного Закону України «Про туризм» та практики їх реалізації. Визначено, що діючий Закон не відповідає сучасним трендам розвитку туризму в Україні й світі та потребує суттє-

вого змістовного комплексного реформування для забезпечення інтересів і запитів суспільства та бізнесу з урахуванням вимог міжнародного законодавства.

2. Правове регламентування туристичної діяльності потребує суттєвого удосконалення, що обумовлено сьогодні рядом зовнішніх і внутрішніх факторів щодо розвитку туризму в Україні та світі. Зокрема, застарілий термінологічно-понятійний апарат, відсутність дієвих механізмів захисту прав споживачів та реального стимулювання розвитку пріоритетних для держави візного й внутрішнього туризму, зарегульованість щодо провадження туристичної діяльності й нагромадження надмірного бюрократичного навантаження на бізнес, наявність дискримінаційних умов діяльності туристичних підприємств, а також необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з нормами міжнародного права та врахування досвіду більшості країн з розвиненим ринком турпослуг.

У зв'язку з цим, пропонується:

1) змінити підходи у гарантуванні туроператорами своєї цивільної відповідальності перед туристами, враховуючи позитивні зарубіжні практики Німеччини, Австрії та Словенії (інститут фінансових гарантій передбачено лише для туроператорів), Угорщини (лише для туроператорів, які займаються виїзним туризмом), Австрії, Великобританії, Естонії та Італії (сума гарантії залежить від обсягу наданих послуг туроператором за звітний рік);

2) повернутися до практики ліцензування турагентської діяльності, забезпечивши державний контроль за дотриманням умов при організації та провадженні такої діяльності (у більшості країн застосовується механізм ліцензування або інша дозвільна система, наприклад у Бельгії, Болгарії, Великобританії, Ірландії, Італії, Латвії, Литві, Німеччині, Словенії, Франції, Угорщині та ін.);

3) вилучити норму щодо виключності туроператорської діяльності (законодавство зарубіжних країн не містить подібних обмежень на право провадження такої діяльності).

Література

1. Про туризм (1995). Закон України № 324/95-ВР. 15.09.1995. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>
2. Опанасюк, Н. А., Охріменко, А. Г. (2018). Державне регулювання туризму в Україні: правові форми, засоби та моделі. Перспективи розвитку туризму в Україні та світі: управління, технології, моделі. Луцьк: Луцький НТУ, 17–37.
3. Писаревский, Е. Л. (2014). Правовое обеспечение туризма. Москва: Федеральное агентство по туризму, 336.
4. Шевченко, Я. М. (2002). Туризм і право на туризм. Туризм у XXI столітті : глобальні тенденції і регіональні особливості, 560.
5. Aris Anuar, A. N., Ahmad, H., Jusoh, H., Hussain, M. Y. (2012). The Roles of Tourism System towards Development of Tourist Friendly Destination Concept. *Asian Social Science*, 8 (6), 146–155. doi: <http://doi.org/10.5539/ass.v8n6p146>
6. Butler, R. (2015). The evolution of tourism and tourism research. *Tourism Recreation Research*, 40 (1), 16–27. doi: <http://doi.org/10.1080/02508281.2015.1007632>
7. Jakulin, T. J. (2016). Systems approach for contemporary complex tourism systems. *International Journal for Quality Research*, 10 (3), 511–522.
8. Bramwell, B. (2011). Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5), 459–477. doi: <http://doi.org/10.1080/09669582.2011.576765>
9. Brokaj, R. (2014). Local Governments role in the sustainable tourism development of a destination. *European Scientific Journal*, 10 (31), 56–69.
10. Cooper, M., Flehr, M. (2006). Government Intervention in Tourism Development: Case Studies from Japan and South Australia. *Current Issues in Tourism*, 9 (1), 69–85. doi: <http://doi.org/10.1080/13683500608668239>
11. Radulescu C.V. Tourism and Environment – Towards a European Tourism Policy / C. V. Radulescu // *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*. – 2011. – № 1 (5). – С. 66–234.
12. Опанасюк, Н. А. (2005). Конституційно-правові основи туризму в Україні. Київ: Інститут держави та права ім. В. М. Корецького НАН України, 19.
13. Newsletter of committee Y (Travel, Tourism and Hospitality Law) of the International Bar Association Section Business Law (1998). London.
14. Anolik, A. (1995). *Travel, Tourism, and Hospitality Law*. Backspace Ink, VIII.
15. Jefferies, J. P. (1995). Understanding hospitality law. Educational Institute of the American Hotel and Motel Association, 3.
16. de Vos, P. W. H. Principles of Travel Law. *European Travel Law*. Chichester: John Wiley&Sons Ltd., 115.
17. Опанасюк, Н. А. (2017). Система правового регулювання туризму в Україні. Інновінг у туризмі. Київ, 279–311.
18. Опанасюк, Н. А. (2014). Поняття туристичної діяльності: практико-правові аспекти визначення. Бюлетень Міністерства юстиції України, 10, 12–26.
19. Опанасюк, Н. А. (2002). Формування та розвиток туристичного законодавства в Україні. *Держава і право*, 16, 115–120.
20. Германское право (1996). Ч. 1. Гражданское уложение, 466.
21. Поточний архів Туристичної асоціації України (2012). Матеріали Проекту UNDP/Спільна програма Європейського Союзу та Програми розвитку ООН (проект „Спільнота Споживачів та Громадські Об'єднання”) – дослідження споживчої сфери та імплементація Європейських стандартів з питань захисту прав споживачів, Аналітична записка Туристичної асоціації України щодо стану нормативно-правового забезпечення захисту прав споживачів туристичних послуг (практика ЄС та досвід України), 46.
22. Опанасюк, Н. А. (2007). Цивільно-правові проблеми у діяльності туристичних підприємств: порівняльно-правовий аналіз. Бюлетень Міністерства юстиції України, 8, 76–94.
23. Republic of Estonia. Law Office. Available at: <https://infosila.ee/main/1398-zakonodatelstvo-estonii-na-russkom-yazyke.html>
24. Italian Law on the Reform of National Tourism Legislation (2001). Available at: <https://www.camera.it/parlam/leggi/011351.htm>

25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності (2010). Закон України № 2608-VI. 19.10.2010. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2608-17#Text>
26. About us. VisitBritain. Available at: <https://www.visitbritain.org/about-us>
27. On Tourism (1998). Law of the Republic of Lithuania No. VIII-667, 19.03.1998. Available at: <https://www.baltictimes.com/news/articles/29653/>
28. German Business Law. Available at: <http://www.germanbusinesslaw.de/>
29. Правове забезпечення туризму (2005). Директива Ради Європейського Економічного співтовариства „Про подорожі, відпустки і поїздки, які включають все” № 90/314/ЄЕС. 13.06.1990.
30. Про внесення змін до Закону України «Про туризм» та деяких інших законодавчих актів щодо основних засад розвитку туризму (2020). Проект Закону № 4162. 29.09.2020. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70072

Received date 27.05.2021

Accepted date 22.06.2021

Published date 30.09.2021

Опанасюк Наталія Анатоліївна*, кандидат юридичних наук, доцент, кафедра туризму, Національний університет фізичного виховання і спорту України, вул. Фізкультури, 1, м. Київ, Україна, 03150
Перший віце-президент, Всеукраїнська громадська організація – Туристична асоціація України
вул. Лютеранська, 24, м. Київ, Україна, 01024

Охріменко Алла Григорівна, доктор економічних наук, доцент, професор, кафедра готельно-ресторанного бізнесу, Київський національний торговельно-економічний університет, вул. Кіото, 19, м. Київ, Україна, 02156

Попович Сергій Іванович, кандидат історичних наук, доцент, кафедра туризму, Національний університет фізичного виховання і спорту України, вул. Фізкультури, 1, м. Київ, Україна, 03150

**Corresponding author: Nataliia Opanasiuk, e-mail: tau_nataly@ukr.net*