

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Манойленко К. М.

Стаття присвячена проблемним питанням нормативно-правового регулювання туризму в Україні. Аналізуються визначення основних термінів туристичної галузі. Викладено питання державного регулювання туризму та забезпечення безпеки туристів. Окремо автор зупиняється на аналізі прав та обов'язків туристів відповідно до чинного законодавства. Автор на підставі аналізу нормативно-правових актів, існуючих точок зору науковців виказує власне ставлення до означеного питання та пропонує визначення окремих понять, що стосуються туристичної галузі.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, турист, туристична галузь, туристичний продукт, туризм.

Статья посвящена проблемным вопросам нормативно-правового регулирования туризма в Украине. Анализируются основные понятия туристической отрасли. Изложены вопросы государственного регулирования туризма и обеспечения безопасности туристов. Отдельно автор останавливается на анализе прав и обязанностей туристов. Автор на основе анализа нормативно-правовых актов, существующих точек зрения ученых выражает собственное отношение к указанному вопросу и предлагает определение отдельных понятий, относящихся к туристической отрасли.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, турист, туристическая отрасль, туристический продукт, туризм.

The Article is sanctified to the problem questions of the normatively-legal adjusting of tourism in Ukraine. The basic concepts of tourist industry are analyzed. The questions of government control of tourism and providing of safety of tourists are expounded. Separately an author decides on the analysis of rights and duties of tourists. Author, on the basis of analysis of normatively-legal acts, existent points of view of scientists expresses own attitude toward the indicated question and offers determination of the separate concepts related to tourist industry.

Key words: normatively-legal adjusting, tourist, tourist industry, tourist product, tourism.

Постановка проблеми. Здійснення туристичної діяльності базується на чіткій правовій основі, яку становить Конституція України, міжнародно-правові акти у сфері туристичної діяльності, Закон України «Про туризм» як спеціальний нормативно-правовий акт, галузеве законодавство та підзаконні нормативно-правові акти у сфері туризму. Правове регулювання туристичної діяльності в Україні має комплексний та міжгалузевий характер та покликане забезпечити правову основу для організації, безпеки та здійснення туристичної діяльності в Україні. Правове регулювання відносин у сфері туризму здійснюється з використанням джерел конституційного, цивільного, господарського, податкового, трудового, земельного, екологічного, адміністративного та кримінального права. Комплексний характер нормативно-правового регулювання туризму зумовлює необхідність ретельного аналізу його основних понять та дефініцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням нормативно-правового регулювання туризму присвя-

чені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, таких як: Ю.В. Алексєєва, В.К. Бабарицька, В.П. Вахмистров, В.Г. Гуляєв, А.Б. Добровольська, А.П. Дурович, В.Ф. Кифяк, В.В. Носік, Д.І. Соловійов, В.А. Шульга та ін. Але необхідно зазначити, що сучасні тенденції розвитку туристичної галузі в умовах євроінтеграційних процесів в Україні потребують подальших досліджень.

Мета статті – дослідити основні напрями нормативно-правового регулювання туризму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Держава проголошує туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності. Реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом: визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму; визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму; визначення основ безпеки туризму; нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); ліцензування в галузі туризму, стандартизації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу; встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу; організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму; участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму [1, с. 23; 2, с. 14].

Основним джерелом правового регулювання туристичної діяльності в Україні є Закон України «Про туризм», який визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав під час здійснення туристичних подорожей. Він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України [3, с. 14]. Закон України «Про туризм» був прийнятий Верховною Радою України 15 вересня 1995 року та введений в дію з дня його опублікування – 14 листопада 1995 року. Із часом виникла потреба в його вдосконаленні, і згодом він був викладений у новій редакції Закону України від 18 листопада 2003 року, в якій набрав чинності з 1 січня 2004 року [6, с. 48].

Чинне законодавство України визначає, що туризм – це тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає [5]. При цьому турист – це особа, яка здійснює подорож по Україні або до іншої країни з не забороненою законом країни перебування метою на термін від 24 го-

дин до одного року без здійснення будь-якої оплачуваної діяльності та із зобов'язанням залишити країну або місце перебування в зазначений термін [4]. Туристичний продукт – попередньо розроблений комплекс туристичних послуг, який поєднує не менше ніж дві такі послуги, що реалізується або пропонується для реалізації за визначеною ціною, до складу якого входять послуги перевезення, послуги розміщення та інші туристичні послуги, не пов'язані з перевезенням і розміщенням (послуги з організації відвідувань об'єктів культури, відпочинку та розваг, реалізації сувенірної продукції тощо). Місце надання туристичних послуг – країна, на території якої безпосередньо надаються туристичні послуги. Туристичними ресурсами України є пропонувані або такі, що можуть пропонуватися, туристичні пропозиції на основі та з використанням об'єктів державної, комунальної чи приватної власності.

Законодавство України про туризм складається з Конституції України, цього Закону, інших нормативно-правових актів, виданих відповідно до них. Організаційними формами туризму є міжнародний і внутрішній туризм. До міжнародного туризму належать: в'їзний туризм – подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають на її території, та виїзний туризм – подорожі громадян України та осіб, які постійно проживають на території України, до іншої країни. Внутрішнім туризмом є подорожі в межах території України громадян України та осіб, які постійно проживають на її території.

Залежно від категорій осіб, які здійснюють туристичні подорожі (поїздки, відвідування), їх цілей, об'єктів, що використовуються або відвідуються, чи інших ознак існують такі види туризму: дитячий; молодіжний; сімейний; для осіб похилого віку; для інвалідів; культурно-пізнавальний; лікувально-оздоровчий; спортивний; релігійний; екологічний (зелений); сільський; підводний; гірський; пригодницький; мисливський; автомобільний; самодіяльний тощо [5].

Учасниками відносин, що виникають під час здійснення туристичної діяльності, є юридичні та фізичні особи, які створюють туристичний продукт, надають туристичні послуги (перевезення, тимчасового розміщення, харчування, екскурсійного, курортного, спортивного, розважального та іншого обслуговування) чи здійснюють посередницьку діяльність із надання характерних та супутніх послуг, а також громадяни України, іноземці та особи без громадянства (туристи, екскурсанти, відвідувачі та інші), в інтересах яких здійснюється туристична діяльність [6, с. 49]. Суб'єктами, що здійснюють та/або забезпечують туристичну діяльність, є:

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

2) туристичні агенти – юридичні особи, створені згідно із законодавством України, а також фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють посередницьку діяльність із реалізації туристичного продукту труператорів та туристичних послуг інших суб'єктів туристичної діяльності, а також посередницьку діяльність щодо реалізації характерних та супутніх послуг;

3) інші суб'єкти підприємницької діяльності, що надають послуги з тимчасового розміщення (проживан-

ня), харчування, екскурсійних, розважальних та інших туристичних послуг;

4) гіді-перекладачі, екскурсоводи, спортивні інструктори, провідники та інші фахівці туристичного супроводу – фізичні особи, які проводять діяльність, пов'язану з туристичним супроводом, крім осіб, які працюють на відповідних посадах підприємств, установ, організацій, яким належать чи які обслуговують об'єкти відвідування;

5) фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності та надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування тощо.

Чинне законодавство передбачає, що основними цілями державного регулювання в галузі туризму є: забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав; безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд; збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів під час планування та забудови територій; створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності [3, с. 18].

Основними пріоритетними напрямами державної політики в галузі туризму є: вдосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму; забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць; розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму; розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку; створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб [5].

Регулювання в галузі туризму здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції.

Слід зазначити, що чинне законодавство окремо передбачає систему заходів щодо забезпечення безпеки туризму в Україні [2, с. 26]. Безпека в галузі туризму – сукупність факторів, що характеризують соціальний, економічний, правовий та інший стан забезпечення прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та держави в галузі туризму. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи в межах своїх повноважень вживають заходи, спрямовані на: забезпечення закріплених Конституцією України

прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля під час здійснення туристичних подорожей, захист громадян України за її межами; забезпечення особистої безпеки туристів, збереженість їх майна, незавдання шкоди довкіллю; інформування суб'єктів туристичної діяльності про загрозу безпеці туристів у країні (місці) тимчасового перебування; надання необхідної допомоги туристам, які опинилися в надзвичайній ситуації; забезпечення туристам (екскурснтам) можливості безперешкодного одержання медичної, правової та інших видів невідкладної допомоги, доступу до засобів зв'язку; заборона використання туризму з метою незаконної міграції, сексуальної, трудової та інших видів експлуатації громадян; охорону туристичних ресурсів України, встановлення гранично припустимих навантажень на об'єкти культурної спадщини та довкілля; забезпечення безпеки об'єктів туристичних відвідувань з урахуванням ризику виникнення природних і техногенних катастроф та інших надзвичайних ситуацій тощо [6, с. 52].

Із метою забезпечення безпеки туристів суб'єкти туристичної діяльності, здійснюючи відповідний вид діяльності, зобов'язані: інформувати туристів про можливі небезпеки під час подорожі, необхідність виконання загальнообов'язкових вимог та запобіжних чи попереджувальних заходів (медичних щеплень тощо); створювати безпечні умови в місцях надання туристичних послуг, забезпечувати належне облаштування трас походів, прогулянок, екскурсій тощо; забезпечувати спеціальні вимоги безпеки під час надання туристичних послуг із підвищеним ризиком (автомобільний, гірський, лижний, велосипедний, водний, мотоциклетний, пішохідний туризм, спелеотуризм тощо); забезпечувати туристів кваліфікованими фахівцями туристичного супроводу, спеціальним спорядженням та інвентарем; забезпечувати навчання туристів засобам профілактики і захисту від травм, попередження нещасних випадків та надання першої медичної допомоги; забезпечувати надання оперативної допомоги особам, які постраждали під час подорожі, транспортування потерпілих; оперативно інформувати органи місцевої влади та відповідальних осіб про надзвичайні ситуації, в яких опинилися туристи, подавати відомості про зниклих осіб. Надання необхідної допомоги туристам, які опинилися в надзвичайній ситуації в межах території України, здійснюється спеціалізованими державними, комунальними та приватними службами, а також рятувальними командами, що утворюються відповідно до законодавства.

Держава забезпечує захист законних прав та інтересів іноземних туристів відповідно до законодавства та міжнародних договорів України. Крім цього, держава гарантує захист законних прав та інтересів громадян України, які здійснюють туристичні подорожі за кордон. У разі виникнення надзвичайних ситуацій держава вживає заходів щодо захисту інтересів українських туристів за межами України, в тому числі заходів для їх евакуації з країни тимчасового перебування [1, с. 47].

Чинне законодавство України закріплює права та обов'язки туристів і екскурсантів. Туристи і екскурсанти мають право на: реалізацію закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб, захист і повагу людської гідності; необхідну і до-

стовірну інформацію про правила в'їзду до країни (місця) тимчасового перебування, а також виїзду з країни (місця) тимчасового перебування і перебування там, про звичай місцевого населення, пам'ятки природи, історії, культури та інші об'єкти туристичного показу, що знаходяться під особливою охороною, стан навколишнього середовища; інформацію про наявність ліцензії в суб'єкта, що здійснює підприємницьку діяльність у галузі туризму, інших документів, наявність яких передбачена законодавством; отримання обов'язкової інформації, що передує укладенню договору; отримання туристичних послуг, передбачених договором; особисту безпеку, захист життя, здоров'я, прав споживача, а також майна; одержання відповідної медичної допомоги; відшкодування матеріальних і моральних збитків у разі невиконання або неналежного виконання умов договору; сприяння з боку органів державної влади України в одержанні правових та інших видів допомоги, а громадяни України також і за її межами; реалізацію інших прав [5].

Туристи і екскурсанти зобов'язані: не порушувати права та законні інтереси інших осіб, вимоги законів, які діють на території країни перебування; виконувати митні, прикордонні, санітарні та інші правила; поважати політичний та соціальний устрій, традиції, звичаї, релігійні вірування країни (місця) перебування; зберігати довкілля, дбайливо ставитися до об'єктів природи та культурної спадщини в країні (місці) тимчасового перебування; дотримуватися умов і правил, передбачених договором про надання туристичних послуг; надавати персональну інформацію в обсязі, необхідному для реалізації туристичного продукту; дотримуватися під час подорожі правил особистої безпеки; відшкодувати збитки, завдані їх неправомірними діями.

Висновки. Слід зазначити, що на теперішній час нормативно-правове регулювання туризму в Україні здійснюється на підставі норм Конституції України, спеціального Закону України «Про туризм», інших законів України, низки нормативних актів відомчого характеру тощо. Разом із тим стрімкі зміни в існуванні туристичної галузі потребують звернення вітчизняного законодавця до досвіду зарубіжних держав.

Література

1. Албул С.В. Корисливо-насильницькі злочини відносно іноземців в Україні: кримінологічний аналіз: монографія. Одеса: Видавець Букаєв В.В., 2009. 144 с.
2. Албул С.В. Протидія органів внутрішніх справ корисливо-насильницьким злочинам у курортній місцевості: монографія. Одеса: ОДУВС, 2013. 140 с.
3. Ващишин М. Правове регулювання туристичної діяльності: навчально-методичний посібник. Львів: ПП Сорока Т.Б., 2014. 168 с.
4. Носік В.В. Туризм в Україні. URL: <http://www.ncrt.com.ua/>.
5. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР, із змінами та доповненнями, станом на 01.09.2017. URL: <http://www.rada.gov.ua/>.
6. Соловійов Д.І. Нормативно-правове та методичне забезпечення державного регулювання туристичної сфери. Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. 2013. № 3(23). С. 48-53.

*Маноїленко К. М.,
ад'юнкт докторантури та ад'юнктури
Одеського державного університету внутрішніх справ*