

ТОРЯНИК В. М.,
доктор політичних наук,
завідувач кафедри
загально-правових дисциплін
(Дніпропетровський
гуманітарний університет)

УДК 340.11

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ТУРИЗМ: СУТНІСТЬ, ГЕНЕЗИС, ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ

Визначено генезис і сутність системи законодавства України про туризм. З'ясовано етапи її становлення та розвитку на теренах сучасної України.

Ключові слова: система, законодавство, туризм, становлення, історичні етапи.

Определен генезис и сущность системы законодательства Украины о туризме. Обозначены этапы ее становления и развития на территории современной Украины.

Ключевые слова: система, законодательство, туризм, становление, исторические этапы.

Certain genesis and essence of the system of legislation of Ukraine is about tourism. Found out stages of its becoming and development on the walks of life of modern Ukraine.

Key words: system, legislation, tourism, becoming, historical stages.

Вступ. Упродовж останньої чверті ХХ ст. туризм стрімко увійшов до повсякденного життя сотень мільйонів людей. У цьому зв'язку особливої актуальності набуває дотримання узятих державою згідно з Конституцією України зобов'язань щодо права людини на свободу пересування, права вільно залишати територію держави та повертатися до неї, а також інших суміжних прав і свобод, що забезпечуються усебічним розвитком туризму. Як засвідчує досвід багатьох розвинених демократичних країн світу, в Україні в умовах розбудови державності туризм може і повинен стати засобом загальнодоступного й повноцінного відпочинку, відновлення життєдіяльних сил людини, однією із форм раціонального використання вільного часу, важливим складником культурного та духовного виховання громадян.

Успішний розвиток цих процесів в Україні зумовлюється низкою чинників, серед яких основним є створення ефективної системи законодавства, здатної забезпечити регулювання суспільних відносин у сфері туризму. Важливою передумовою створення правової основи туризму стало прийняття 1995 року Закону України «Про туризм», який окреслив стратегічну лінію і конкретні завдання його розвитку в державі. Однак туризм в Україні не посів належного йому місця в економічній і соціальній структурі суспільства, що не в останню чергу спричинено недосконалістю нормативно-правової бази.

Подолання суттєвих недоліків національного законодавства про туризм і досягнення єдиної концептуальної спрямованості норм вимагає створення його наукової основи. На думку Н. Опанасюк, важливість цієї проблематики зумовлена і специфікою туризму як особливої форми реалізації основоположних прав та свобод людини й громадянина в Україні: права на свободу пересування, відпочинок та інших суміжних прав [10].



Свідченням актуальності проблеми виникнення і становлення правового регулювання туризму є увага до неї таких науковців: М. Анан'єва, А. Бідненка, К. Борисова, Л. Гурвіча, В. Іванова, А. Іванова, Д. Ісмаєва, В. Кривошеєва, В. Мікадзе, П. Олдака, Н. Опанасюк, Ю. Соколова, Л. Шейніна, В. Хунцикера, К. Крапфа, П. Бернеккера, Х. Юбеля та ін.

Постановка завдання. Мета дослідження – визначити генезис і сутність системи законодавства України про туризм, з'ясувати етапи її становлення та розвитку на теренах сучасної України.

Результати дослідження. Нині система законодавства України про туризм охоплює такі джерела: Конституцію України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти. Цю систему формують й окремі норми актів адміністративного, цивільного, господарського, міжнародного та інших галузей права, що регулюють відносини у сфері туризму.

Законодавчою базою, яка передбачає впорядкування такого складного й багатогранного явища, як туризм, є Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Закони України «Про туризм», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про страхування», нормативно-правові акти з питань оподаткування, інше поточне законодавство України, а також міжнародні правові акти у сфері туризму.

За юридичною силою нормативно-правових актів законодавство, що регулює туризм, є вертикальною ієрархічною системою, структура якої зумовлена структурою органів законодавчої та виконавчої влади, що мають нормотворчі повноваження з регулювання питань у сфері туризму. На підставі трирівневого підходу, що застосовується наукою, можна виокремити три рівні конституційно-правового регулювання туризму залежно від юридичної сили нормативно-правових актів: конституційні, законодавчі та підзаконні. Крім того, за предметом регулювання нормативно-правові акти України у сфері туризму поділяються на загальні і спеціальні. Загальні характеризуються тим, що предмет їх регулювання досить широкий та охоплює як туристичні, так і інші суспільні відносини. Спеціальні – це акти, які цілком присвячені питанням туризму.

За характером правового регулювання відповідні акти поділяються на матеріальні та процесуальні. Нормативно-правові акти України у сфері туризму матеріального характеру – це 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 у сфері туризму: надання дозволів на право здійснення туристичного супроводу, ліцензування діяльності у сфері туризму, сертифікацію туристичних послуг, порядок в'їзду та виїзду громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства з метою туризму, захист прав і свобод людини та громадянина у сфері туризму тощо. За своїм характером нормативно-правові акти також умовно можна поділити на кодифіковані та некодифіковані.

За результатами аналізу нормативно-правових актів, що регламентують відносини у сфері туризму та становлять систему законодавства України про туризм, необхідно зробити висновок про їх низький стимулюючий потенціал, а також про те, що ефективне законодавче регулювання відносин в окресленій сфері можливе лише тоді, коли у ньому визначальною формою стане законодавчий кодифікований акт. Він, ґрунтуючись на основоположному принципі невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини, повинен відповідати нагальним потребам практики, відтворювати зміни, що відбуваються у політичній та соціально-економічній сферах держави, а також у державно-туристичній політиці й суспільстві загалом. У зв'язку з тим, що часом відліку історії туризму в сучасному його розумінні прийнято вважати кінець XVIII століття, на нашу думку, саме цей час рекомендовано визначити як початок виникнення законодавства про туризм.

На підставі цього та залежно від тієї ролі й значення, які відіграв туризм у суспільстві на певному історичному етапі, виникає можливість періодизації становлення і розвитку законодавства про туризм.



Так, після відповідного аналізу різноманітних періодизацій розвитку законодавства про туризм, запропонованих вітчизняними та зарубіжними вченими, слід погодитись із висновками Н. Опанасюк, що історію становлення і розвитку законодавства про туризм на теренах сучасної України доцільно поділити на 6 етапів [10].

1. Туризм виникає як життєва потреба людей переміщуватись із метою паломництва, лікування й оздоровлення, згодом – торгівлі, а отже, з'являються і перші ознаки правового оформлення здійснення цих подорожей (перший період просвітницький – до 90-х р. XVIII ст.). Відносини між народами і державами під час таких подорожей регулювалися за допомогою наявних у них обов'язкових до виконання «правил» подорожей, а також традицій і звичаїв.

Наприкінці XVII ст. у Росії за дворянами закріплюється право на свободу пересування за межі країни й право повертатися до неї у будь-який час. У цьому зв'язку з'являється необхідність правового оформлення здійснення таких подорожей (зарубіжних) шляхом запровадження дозвільної системи: спеціального проїзного документа та відповідної процедури оформлення виїзду за межі країни (необхідність звернення особисто до імператора за дозволом, що надавався лише на лікування або для укладення комерційних угод).

2. Із часом подорожі перетворюються на важливий елемент загального культурного розвитку, змістовного дозвілля, відпочинку, а також стають одним із прибуткових видів діяльності (організований період, 1890–1917 рр.). Осіб, які вирушали у такі подорожі, можна вважати туристами (у сучасному розумінні цього слова), оскільки разом із бажанням отримати знання з'являється мотив подорожі – відпочинок і розваги, що відіграє усе більше значення у суспільстві. Відбувається формування туризму як сфери обслуговування, створення туристичної інфраструктури, запровадження у практику укладання договорів тощо. У зв'язку з цим слід зробити висновок, що, незважаючи на позитивні процеси з правового регламентування туризму, воно мало характер приватно-правового регулювання, що відповідало загальним тенденціям розвитку будь-якого суспільного явища в історії людства.

3. Поява радянського туристичного руху (централізований період, 1917–1950 рр.) охарактеризувалася зміною ідейного змісту туризму та екскурсій, зародженням марксистсько-ленінської методології, формуванням системи управління туризмом при Наркомпросвіти. Приймаються перші нормативно-правові акти з питань туризму, зміст яких тісно пов'язаний з історичними й політичними подіями нашої країни. Аналізуючи їх положення, визначається, що характерною рисою у регулюванні відносин, пов'язаних із здійсненням туризму, є домінуюча роль держави, що стало здебільшого яскраво проявлятися як у державно-туристичній політиці, так і у змісті нормативно-правових актів. Водночас розвиток «туристичного» законодавства не набув свого логічного завершення – видання окремого закону про туризм. Констатується, що регулювання правовідносин у сфері туризму здійснювалось у різних правових формах, регулятивний вплив яких є слабким через їх значну розпорошеність, а комплексні правові дослідження проблем туризму взагалі були відсутні.

4. Наступний період (нормативний, 1950–1980 рр.) розвитку туризму відбувався в умовах жорсткого планування і нормування, характеризувався невідповідністю процесів стрімкого й ефективного його розвитку інституційному та правовому оформленню; створюються наукові основи вчення про туризм, з'являються перші спроби надати цьому явищу теоретичне обґрунтування, з'ясувати роль і значення туризму в житті суспільства. Водночас за весь період існування радянської держави окремого закону про туризм так і не було прийнято. Не відбулось осмислення і виокремлення туризму в самостійний інститут правового регулювання.

5. Перехідний період від адміністративно-командної економіки до ринкової (1980–1991 рр.), підсилення приватно-правових основ у регулюванні туризму призвело до створення туристичних підприємств різних форм власності, формування ринку туристичних послуг на підставі нових економічних законів, переосмислення засад і принципів правового регулювання у державі всіх суспільних відносин, а також прискорення процесу здійснення законодавчого регламентування туризму. З іншого боку – до серйозної дезорганізації туристичної галузі в державі, втрати всіх налагоджених механізмів управління та організації ту-



ристичної діяльності, що потребувало відновлення і створення сучасної системи управління туризмом, формування основ державної політики та правових засад його функціонування.

6. Завдяки керованості процесів на сучасному етапі (від 1991 р.) туризм почав відроджуватися на системній основі. Характерною рисою цього етапу є досить інтенсивна правотворчість із питань туризму і водночас широка розгалуженість його норм, а звідси – їх колізійність, стихійність, наявність прогалин у правовому регулюванні деяких аспектів туристичних відносин, а в низці випадків і «вимушеність» туристичного законотворення. Аналізуючи законодавство України про туризм, можна зробити висновок, що, по-перше, було уточнено місце і роль туризму як одного з пріоритетних напрямів розвитку національної культури й економіки; по-друге, вперше за багато років у законодавчому порядку було сформовано термінологічно-понятійний апарат у сфері туризму, визначено ключові поняття, на яких будуються туристичні відносини.

Також із прийняттям у 1995 році Закону України «Про туризм» було закладено правову основу для подальшого розвитку законодавства у сфері туризму. Закон відіграв важливе значення для формування концепції законодавства про туризм, а в прогностичному плані – для окреслення структури туристичних норм та науково-практичної необхідності виокремлення їх у підгалузь права (туристичне право).

Висновки. Таким чином, система законодавства України про туризм охоплює такі нормативно-правові акти: Конституцію України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та ін.

Слід погодитись із висновками Н. Опанасюк, що історію становлення і розвитку системи законодавства про туризм на теренах сучасної України доцільно поділити на 6 етапів: перший – просвітницький (до 90-х р. XVIII ст.), другий – організований (1890–1917 рр.), третій – централізований (1917–1950 рр.), четвертий – нормативний (1950–1980 рр.), п'ятий – перехідний (1980–1991 рр.), шостий – сучасний (від 1991 р.).

Список використаних джерел:

1. Конституція України: зі змінами станом на 15.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Про захист прав споживачів : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
4. Международный туризм. Правовые акты / сост. Н.И. Волошин. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 400 с.
5. Правове регулювання туристичної діяльності в Україні. Збірник нормативно-правових актів (станом на 1 травня 2002 р.) / за заг. ред. В.К. Федорченка. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 640 с.
6. Правовое обеспечение международного туризма : [учеб.-практ. пособ.] / сост. Г.Н. Жарков. – К. : Кондор, 2009. – 486 с.
7. Роїна О.М. Реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : [практ. посіб.] / О.М. Роїна. – К. : КНТ ; Скіф, 2008. – 400 с.
8. Селецький С.І. Правове регулювання туризму в Україні : [навч. посіб.] / С.І. Селецький. – К. : ЦУЛ, 2012. – 186 с.
9. Туристичні послуги в Україні. Збірник нормативних актів. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 320 с.
10. Опанасюк Н.А. Конституційно-правові основи туризму в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.А. Опанасюк. – К., 2005.
11. Торяник В.М. Розвиток туризму в Україні: правові особливості функціонування та шляхи їх удосконалення / В.М. Торяник // Актуальні проблеми та перспективи сталого розвитку підприємств та регіонів України : матер. Всеукр. наук.-практ. конфер. науковців, мол. вчених і студентів (м. Дніпропетровськ, 12 травня 2016 р.). – Дніпропетровськ, 2016. – С. 80–83.

