

# АНАЛІЗ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ТУРИЗМ» З ОГЛЯДУ НА СУЧАСНИЙ ДОСВІД КРАЇН ЄС

**Семенова Марина,**

*НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку*

*НАПрН України, науковий співробітник,*

*кандидат юридичних наук, м. Харків, Україна*

*ORCID 0000-0002-2216-4343*

The report is devoted to the analysis of changes to the Law of Ukraine «On Tourism» contained in the Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine «On Tourism» regarding the improvement of the conceptual apparatus in the tourism industry and the liberalization of tourism activity.

**Keywords:** tourist, visitor, contract, tourism, tour operator, travel agent, travel services

Доповідь присвячена аналізу змін в закон України «Про туризм», що містяться в Проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення понятійного апарату у туристичній галузі та лібералізації туристичної діяльності.

**Ключевые слова:** турист, відвідувач, договір, туризм, туроператор, турагент, туристичні послуги

10 квітня 2019 року в Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення понятійного апарату у туристичній галузі та лібералізації туристичної діяльності» № 10216 [1] (Далі- Проект № 10216). Згідно до пояснювальної записки [2] Проект № 10216 розроблено з метою імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» та у відповідності до норм Директиви (ЄС) 2015/2302 Європейського парламенту та Ради ЄС від 25 листопада 2015 р. про пакетні тури та пов'язані з ними туристичні послуги, що вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 2006/2004 і Директиви 2011/83/ЄС Єв-

ропейського парламенту та Ради та скасовує Директиву Ради 90/314/ЄЕС.

Розглянемо деякі дискусійні питання щодо змін, які пропонуються Проектом № 10216, а саме: 1) внесення змін до ст. 5, 17 Закону України «Про туризм»; 2) введення ліцензування турагентської діяльності та збільшення розміру фінансового забезпечення цивільної відповідальності турагентів.

1. Внесення змін до ст. 5, 17 Закону України «Про туризм».

В ході обговорення низки положень Проекту № 10216 зустрічалося думку про те, що вказаний проект Закону не містить положень щодо визначення переліку та вимог до документів, необхідних для отримання зазначеного дозволу та ліцензії, платності або безоплатності цих послуг, переліку підстав для відмови у видачі вказаних дозвільних документів. Необхідно зазначити, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 [3] надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням, особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 02.03.2015 (Далі – Закон № 222-VIII) [4].

Згідно з преамбулою Закону України «Про туризм» [5] цей Закон 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 при здійсненні туристичних подорожей. Він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України.

Окремі питання щодо ліцензування в галузі туризму, стандартизації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу встановлюються окремими нормативно-правовими актами, які розробляють та приймають спеціально уповноважені органи, що здійснюють регулювання в галузі

туризму у відповідності до вимог Розділу II Закону України «Про туризм». Так, статтею 5 діючого Закону України «Про туризм» та Проекту Закону прямо передбачено, що перелік посад фахівців туристичного супроводу та кваліфікаційні вимоги до них визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері трудових відносин. Детальні положення щодо визначення переліку та вимог до документів, необхідних для отримання зазначеного дозволу, платності або безоплатності цих послуг, переліку підстав для відмови у видачі вказаних дозвільних документів містять наступні нормативні акти: Наказ Державної туристичної адміністрації України № 83 від 24.09.2004 «Про затвердження Положення про порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцям туристичного супроводу» [6]; ДСТУ EN 15565:2016 (EN 15565:2008, IDT) «Туристичні послуги. Вимоги до професійної підготовки та кваліфікаційних програм для гідів» [7]; ГОСТ 28681.3-95 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Требования по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов» [8], та ін.

Що стосується відсутності положень щодо визначення переліку та вимог до документів, необхідних для отримання ліцензії на турагентську діяльність, необхідно зазначити наступне: згідно з ч. 5 ст. 2 Закону № 222-VIII формування та реалізацію державної політики у сфері ліцензування у встановленому цим Законом порядку здійснюють: Кабінет Міністрів України або інший орган державної влади у випадках, встановлених законом, - шляхом прийняття нормативно-правових актів у сфері ліцензування; спеціально уповноважений орган з питань ліцензування; органи ліцензування. Відповідно до вимог ст. 1 Закону України № 222-VIII ліцензійні умови – нормативно-правовий акт, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, приймається Кабінетом Міністрів України, іншим уповноваженим законом органом державної влади.

Аналіз вказаних нормативних актів дозволяє зробити висновок, що в Законі України «Про туризм» не може міститися детальні положення щодо визначення переліку та вимог до документів, необхідних для отримання дозволів на право здійснення туристичного супроводу та ліцензування турагентів, положень, щодо платності або безоплатності цих послуг, перелік підстав для відмови у видачі вказаних дозвільних документів. Натомість, ці положення повині розробляти та впроваджувати уповноважені органи згідно до вимог Закону України «Про туризм», Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 Закону № 222-VIII.

2. Введення ліцензування турагентської діяльності та збільшення розміру фінансового забезпечення цивільної відповідальності турагентів.

Проектом № 10216 пропонується введення ліцензування діяльності та збільшення розміру фінансового забезпечення цивільної відповідальності перед туристами турагентів, які здійснюють посередницьку діяльність на території України з укладення договорів на туристичне обслуговування з іноземними суб'єктами туристичної діяльності. Необхідно звернути увагу на те, що на сьогодні здійснення такої діяльності заборонено ст. 37 Закону України «Про туризм» [9], але Проектом № 10216 пропонується в межах лібералізації господарської діяльності дозволити таку групу відносин у зовнішньоекономічній діяльності, а важелями, що будуть піднімати на відповідний рівень захист інтересів прав споживачів, стане підвищення для таких відносин з участю турагента фінансового забезпечення на рівень туристичних операторів, які надають послуги в сфері виїзного туризму, та введення ліцензування для турагентів.

Необхідно зазначити, що як вказує Семенова М. В. [10, с. 125, 126], вимоги щодо отримання ліцензії турагентом містяться в законодавстві деяких країн-членів ЄС. Так, відповідно до ст. 16 Закону «Про туризм» [11] (далі – Закон ЛР «Про туризм») нова редакція якого набула чинності 01 січня 2018 року, комплексне туристичне обслуговування та туристичні послуги може надавати туроператор, а пропозицію про продаж або продаж може здійснювати туроператор або турагент, які відповідають певним умовам в тому числі,

отримали спеціальний дозвіл (ліцензію) який надається на невизначений термін. В Законі Литовської Республіки «Про туризм» від 19 марта 1998 г № VIII-667 в редакції, що діє з 17 липня 2018 року (далі – Закон № VIII-667) [12], містяться вимоги щодо отримання ліцензії тільки туроператором (організатором путешествія), але ст. 27 Закону № VIII-667 передбачена додаткова відповідальність турагента, який пропонує або реалізує туристичні послуги, які організовано туроператором, який не є резидентом Литовської Республіки або іншої країни-члена ЄС. Аналогічний підхід використовується також в ряді Європейських країн. Так в параграфі 5 Закону Естонської Республіки «Про туризм» [13] в редакції від 01.07.2018 року, визначено, що турагент, який пропонує пакетну туристичну подорож, яка створена туроператором, який зареєстровано поза межами Європейської економічної зони, повинен відповідати вимогам, що встановлені для туроператора – резидента Естонської Республіки. Згідно з розділом 34 Закону Фінляндії «Про туристичні службові комбінації» [14] якій набув чинності 01.07.2018 року, турагент несе відповідальність за зобов'язаннями як національний туроператор, якщо туроператор зареєстровано поза межами Європейської економічної зони. Зміни були внесені на виконання вимог Директиви (ЄС) 2015/2302 Європейського парламенту та Ради ЄС від 25 листопада 2015 р. про пакетні тури та пов'язані з ними туристичні послуги, що вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 2006/2004 і Директиви 2011/83/ЄС Європейського парламенту та Ради та скасовує Директиву Ради 90/314/ЄЕС, які держави-члени ЄС повинні були виконати до 01 січня 2018 року, а також на виконання наступних актів ЄС: Regulation (EU) No 181/2011 of the European Parliament and of the council of 16 February 2011 concerning the rights of passengers in bus and coach transport and amending Regulation (EC) No 2006/2004 (Text with EEA relevance); Regulation (EU) No 1177/2010 of the European Parliament and of the council of 24 November 2010 concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 (Text with EEA relevance); Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and

amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR); Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91 (Text with EEA relevance); Regulation (EC) No 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air (Text with EEA relevance) [10]

Аналіз вказаного дозволяє зробити висновок про те, що впровадження Поекту № 10216 сприятиме удосконаленню положень Закону України «Про туризм» щодо конкретизації основних понять, посиленню захисту споживачів туристичних послуг та дозволить зробити законодавство, що регулює туристичну галузь, більш зрозумілим для потенційних інвесторів з країн-членів ЄС, що призведе до розвитку туристичної галузі та зростанню економіки.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ТА ІНШИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення понятійного апарату у туристичній галузі та лібералізації туристичної діяльності № 10216 від 10.04.2019. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=65798&pf35401=481855>
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення понятійного апарату у туристичній галузі» 10.04.2019. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=65798&pf35401=481973>
3. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06.09.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
4. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України № 222-VIII від 02.03.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>
5. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>
6. Tūrisma likums Pieņemts: 17.09.1998. Stājas spēkā: 01.01.1999, Attēlotā redakcija 01.01.2018. URL: <https://likumi.lv/ta/id/50026-turisma-likums>
7. Наказ Державної туристичної адміністрації України № 83 від 24.09.2004 «Про затвердження Положення про порядок видачі дозволів на право

- здійснення туристичного супроводу фахівцям туристичного супроводу»  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1344-04>
8. ДСТУ EN 15565:2016 (EN 15565:2008, IDT) «Туристичні послуги. Вимоги до професійної підготовки та кваліфікаційних програм для гідів». URL: <http://me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=ecfd6c5a-1760-4d8d-a931-3a63f64e2310&title=GaluzeviStandarti>
  9. ГОСТ 28681.3-95 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Требования по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов». URL: <http://me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=ecfd6c5a-1760-4d8d-a931-3a63f64e2310&title=GaluzeviStandarti>
  10. Семенова М. В. Ліцензування як засіб господарсько-правового регулювання туристичної діяльності в праві ЄС, Латвії та України : I International Intersectoral Conference Support for entrepreneurship and innovation economy in the EU, Latvia and Ukraine law, 2018. 140 с. URL: <http://bsa.edu.lv/docs/2018/sbtez07122018.pdf>
  11. Tūrisma likums Pieņemts: 17.09.1998. Stājas spēkā: 01.01.1999, Attēlotā redakcija 01.01.2018. URL: <https://likumi.lv/ta/id/50026-turisma-likums>
  12. Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas Priėmimo data: 19.03.2018 VIII-667. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3c3504d2804011e89188e16a6495e98c>
  13. Turismiseadus Vastu võetud 15.11.2000 RT I 2000, 95, 607 jõustumine 01.03.2001. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031?leiaKehtiv>
  14. Laki matkapalveluyhdistelmistä 14.12.2017 № 901/2017. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170901>