

до моменту її умертвіння (як насильницького, так і природного), після умертвіння тварини вона автоматично переходить у категорію власника «не одухотвореної» субстанції: м'яса, шкіри та інших продуктів харчування й вжитку. Отже, тварина в разі смерті залишається твариною з біологічної точки зору, але перестає класифікуватись з позицій права як «тварина-об'єкт права власності» і переходить до категорії «річ-об'єкт права власності». Це зумовлено тим, що тварина втрачає одухотвореність, ознаку, яка притаманна виключно їй як об'єкту права власності.

Підводячи підсумки, слід зауважити, що тварина як об'єкт права власності характеризується сукупністю відповідних ознак, що дозволяють її виокремити серед усіх інших об'єктів. Ці ознаки можна розподілити у дві групи: загальні, які притаманні тварині нарівні з усіма іншими об'єктами права власності, та спеціальні, які є унікальними ознаками, що притаманні виключно такому об'єкту права власності як тварина – біологічна відтворюваність та одухотвореність. Одухотвореність тварини є саме тією ознакою, яка визначила особливий характер її правового регулювання в якості об'єкта цивільних прав в цілому та права власності зокрема, й зробила неможливим проставлення знаку рівняння між дефініціями «тварина» та «річ».

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Устименко О. А. Тварина як об'єкт права власності (цивільно-правовий аспект) [Текст] : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Устименко Олена Анатоліївна. – Київ, 2014. – 20 с.
2. Пузевич А. Н. Понятие и признаки животных как объекта гражданского права // Юридическая наука. – 2011. – № 4. – С. 77–78.

3. Положення про Єдиний державний реєстр тварин: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.09.2012 року № 578 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 79. – Ст. 3217.

4. Цивільне право України: підруч. / Є. О. Харитонов, Н. О. Санахметова. – К. : Істина, 2003. – 776 с.

5. Цивільний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11 (28.03.2003). – Ст. 461.

6. Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом / О.А. Поротикова – 2-изд., испр. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 280 с.

7. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: Современное написание: В 4 т. Т. 2. И-О / В.И. Даль. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2004. – 1278 с.

8. Русско-украинский словарь. Т. II. [Под ред. С.И. Головащук]. – Київ, «Наукова думка», 1970. – 756 с.

9. Соколова З. П. Культ животных в религиях. – М. : Наука, 1972. – С. 215.

10. Заяичковский И. Ф. Памятники животным. – К. : Рад. школа, 1983. – 160 с.

11. Советское гражданское право: учебник. В 2-х томах. Т. 1 / Т.И. Илларионова, М.Я. Кириллова, О.А. Красавчиков и др.: под ред. О.А. Красавчикова. – [3-е изд., испр. и доп.]. – М. : Высш. шк., 1985. – 544 с.

12. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). – Т. 4: Об'єкти. Правочини. Представництво. Строки / За ред. проф. І. В. Спасибо-Фатєєвої. – Серія «Коментарі та аналітика». – Х. : ФО-П Колісник А. А., 2010. – 768 с.

13. Евсеев Е. Ф. О соотношении понятий «животное» и «вещь» в гражданском праве / Е. Ф. Евсеев // Законодательство и экономика. – 2009. – № 2. – С. 23-26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.civilista.org/article.php?id=13>.

УДК 346.7:338.48

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Білоус О. О.,**

старший викладач

Харківського торговельно-економічного інституту

Київського національного торговельно-економічного університету

**Анотація:** У статті висвітлені проблеми правового регулювання туристичної діяльності. Проведено аналіз нормативно-правових актів у цій сфері. Запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання та управління розвитку туризму.

**Ключові слова:** туристична діяльність, туризм, соціальний туризм, внутрішній туризм.

**Аннотация:** В статье освещены проблемы правового регулирования туристической деятельности. Проанализированы нормативно-правовые акты в этой сфере. Предложены пути совершенствования правового регулирования и управления развития туризма.

**Ключевые слова:** туристическая деятельность, туризм, социальный туризм, внутренний туризм.

**Annotation:** The article highlights the problems of legal regulation of tourist activity. The analysis of legal acts in the field has been done. Ways of improving the regulation and management of tourism.

**Key words:** travel, tourism, social tourism, domestic tourism.

Туризм у багатьох країнах світу є пріоритетним напрямом розвитку національної економіки та культури. Це зумовлено динамічністю, високо

прибутковістю та великим позитивним соціально-економічним і культурним впливом туризму на розвиток країн. Туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного управління.

Туризм впливає на збереження й розвиток культурного потенціалу, веде до гармонізації

відносин між різними країнами й народами, змушує уряди, громадські організації й комерційні структури брати активну участь у справі збереження й оздоровлення навколишнього середовища.

Сучасний розвиток туризму в Україні характеризується наявністю глибоких протиріч у його організаційній структурі, спрямованості розвитку, стані якісних і кількісних характеристик.

З одного боку, сучасний стан туризму в Україні розцінюється як кризове, пов'язане з різким падінням досягнутих раніше обсягів надання туристських послуг, скороченням матеріальної бази у сфері туризму й значною невідповідністю потребам населення в туристичних послугах.

З другого боку, відзначаються високі темпи будівництва туристичних об'єктів, що відповідають найвищим світовим стандартам, значне збільшення виїздів українців у закордонні поїздки, зростання числа туристичних організацій по всій території України.

Свідченням актуальності проблеми становлення і розвитку правового регулювання туризму є увага до неї таких вчених, як: М. А. Анан'єва, А. Б. Бідненка, К. Г. Борисова, Л. М. Гурвіча, В. Е. Іванова, А. П. Іванова, Д. К. Ісмаєва, В. М. Кривошеєва, В. М. Мікадзе, П. Г. Олдака, Ю. М. Соколова, Л. Б. Шейніна, В. Хунцикера, К. Крапфа, П. Бернеккера та багатьох інших.

Різноманітність досліджень питань туристичної галузі підтверджує складність, актуальність та неоднозначність цієї теми. У працях багатьох вчених економічна діяльність туристичних підприємств досліджується через використання показників фінансового стану, їх розрахунку та аналізу, рентабельність, ефективність використання активів і джерел їхнього утворення тощо. Однак слід зазначити, що ціла низка аспектів державного регулювання розвитку туризму в Україні ще не має адекватного й всебічного відображення у науковій літературі. Це, зокрема, роль, функції та повноваження держави в галузі туризму, механізми соціалізації туризму, роль територіальних громад у галузі туризму тощо. Сьогодні надзвичайно актуальним є також питання наукового обґрунтування місця та ролі туристичної сфери в системі соціально-економічних пріоритетів регіонального і місцевого розвитку, розробки методології оцінки ефективності освоєння туристичного потенціалу, вироблення теоретичних основ формування регіональної туристичної політики та механізмів її практичної реалізації. Інакше кажучи, необхідна розробка методології формування та механізму реалізації туристичної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях. Викладене вище зумовлює вибір теми та актуальність дослідження проблеми державного регулювання розвитку туристичної галузі України.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування і розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі України на національному, регіональному та місцевому рівнях з урахуванням зарубіжного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Туризм, як соціальне явище сучасності, можна розглядати в широкому і вузькому значенні.

Вітчизняний вчений П. Олдак дає визначення туризму у вузькому і широкому значенні: у першому – це «проведення відпочинку в подорожах»; у другому – «усі види руху населення, не пов'язані зі зміною місця проживання і роботи, - подорожі з метою відпочинку, лікування, участі в наукових, ділових і культурних зустрічах» [1, с. 10].

А. Кирилов і Л. Волкова в широкому значенні до туризму відносять будь-який маршрут переміщення в просторі, що виходить за межі повсякденних справ. На їхню думку, регулярні поїздки з дому на роботу та з роботи додому до туризму не відносяться, тоді як регулярний виїзд на рибалку – це вже туризм. Похід по магазинах на шляху додому або на роботу – це не туризм, а відвідання спеціалізованого ярмарку або цілеспрямовану поїздку в торговий центр в іншому регіоні можна віднести до туризму, якщо під час поїздки не купуються товари повсякденного попиту. У вузькому значенні до туристських відносять усі спеціально організовані маршрути по переміщенню громадян, здійснювані за їхній рахунок, крім переміщень, пов'язаних із виконанням професійних обов'язків [2, с. 38].

За визначенням ООН, туризм – усі види руху населення, що не пов'язані зі зміною місця проживання і роботи, подорожі з метою відпочинку, участі в наукових, ділових і культурних зустрічах [3, с. 152].

Конституція України 1996 року гарантує кожному працюючому право на відпочинок, що забезпечується представленням днів щотижневого відпочинку, щорічно оплачуваної відпустки та встановлення скороченого робочого дня для деяких професій (ст. 45) [4]. Право на туризм є також наслідком права на відпочинок і рекреацію, включаючи розумне обмеження робочого часу і періодично оплачувані відпустки, що гарантовані ст. 24 Всесвітньої декларації прав людини 1948 року [5] та п. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року [6].

Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 року є основоположним законодавчим актом, що визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики в галузі туризму, всебічно регламентує туристичну діяльність в Україні, створює умови для стимулювання ділової активності суб'єктів туристичного підприємництва, забезпечує оптимальний рівень державного регулювання процесу розвитку вітчизняного туризму [7].

Українська держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності. На законодавчому рівні закріплені основні напрями державної політики у цій сфері, зокрема це: залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення; забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, становлення

туризму, як високорентабельної галузі економіки України, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього та іноземного туризму; створення та вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного законодавства України, міжнародних норм і правил; захист прав та інтересів держави в галузі туризму; створення сприятливого для розвитку туризму податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів контролю; створення економічних умов, які стимулюють розвиток туризму; запровадження пільгових умов для організації туристичної та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків, молоді, інвалідів та малозабезпечених верств населення; заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туристичної індустрії; встановлення порядку стандартизації, сертифікації та ліцензування в галузі туризму; впровадження системи статистичної звітності суб'єктів туристичної діяльності; визначення порядку управління державною власністю в галузі туризму; створення рівних можливостей на ринку туристичних послуг для суб'єктів підприємництва незалежно від форм власності, сприяння розвитку конкуренції, забезпечення дотримання у цій галузі антимонопольного законодавства; забезпечення безпеки туристів, захист їх прав, інтересів та майна; підтримка розвитку туризму в регіонах, визначення статусу окремих туристичних центрів, створення умов для пріоритетного розвитку туристичної індустрії; організація та розвиток системи наукового забезпечення галузі туризму, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації туристичних кадрів; розвиток співробітництва із зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розробка та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх договорів у галузі туризму та визначення механізму їх реалізації.

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 і сертифікації 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.

Про визнання вагомості туризму, його впливу на розвиток життя країни свідчать Укази Президента України від 02.03.2001 року «Про підтримку розвитку туризму в Україні» [8] та від 14.12.2001 року «Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму» [9]. В цілому ж державна політика в галузі туризму визначається Верховною Радою України.

Треба зазначити, що відповідно до затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною [10], з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони до 2017 року перед Державним агентством України з туризму та курортів поставлено конкретні завдання, реалізація яких, у кінцевому результаті, сприятиме збільшенню кількості туристів, які здійснюють подорожі в межах України, зокрема іноземців; створенню нових робочих місць; збільшенню обсягу наданих туристичних послуг; підвищенню рівня туристичного обслуговування; збільшенню обсягу надходжень до бюджетів усіх рівнів від провадження туристичної діяльності.

Так, Планом заходів передбачено розробити та подати в установленому порядку пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про туризм», розробити технічний регламент «Про організовані туристичні подорожі, відпочинок з повним комплексом послуг та комплексні турне» відповідно до Директиви Ради від 13.06.1990 № 90/314/ЄЕС та національні стандарти, як доказову базу до цього технічного регламенту.

Незважаючи на прийняття нової редакції Закону України «Про туризм», який, безперечно, став кроком вперед, існує нагальна потреба у вдосконаленні правового забезпечення галузі і приведення її у відповідність зі світовими стандартами. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі стала відсутність протягом тривалого часу вираженої регіональної політики, що зумовило потребу у створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій та досвіду країн з високорозвинутою туристичною індустрією.

Досвід показує, що сучасне туристичне підприємство функціонує в умовах неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави. Це особливо наочно проявляється на рівні малих міст і сільських населених пунктів, у яких туризм може стати важливим чинником соціально-економічного та культурного розвитку завдяки забезпеченню зайнятості населення, розбудові міської інфраструктури, реконструкції та збереженню пам'яток тощо.

З огляду на зазначене, Держтуризмкурортом проведено порівняльний аналіз відповідності законодавства України положенням Директиви Ради № 90/314/ЄЕС та розроблено План імплементації цієї Директиви, який заплановано погодити із заінтересованими органами виконавчої влади 22 жовтня 2014 року, на засіданні Робочої групи у сфері туризму, утвореної при Міністерстві інфраструктури України [11].

Метою цього плану імплементації є наближення до законодавства Європейського Союзу законів та інших нормативно-правових актів України, що стосуються комплексу туристичних послуг.

Основними завданнями імплементації є:

- гарантування дотримання цілей Директиви, якими передбачено необхідність вдосконалення ринку туристичних послуг, встановлення загальних правил щодо туристичного продукту, достовірність інформації щодо комплексу туристичних послуг, захист прав споживачів туристичних послуг, створення здорової конкуренції на ринку туристичних послуг, забезпечення зобов'язання туристичних операторів та туристичних агентів надавати значні докази їх надійності;

- розроблення технічного регламенту «Про організовані туристичні подорожі, відпочинок з повним комплексом послуг та комплексні турне» відповідно до Директиви;

- гармонізація національних стандартів із європейськими відповідно до положень Директиви.

Аналіз наукових джерел показує, що регіональний та місцевий рівні державного регулювання є найважливішими, оскільки саме там розміщені туристичні та рекреаційні ресурси, виробляється і споживається туристичний продукт, працює персонал туристичних підприємств, створюється певний імідж не тільки окремої місцевості, а й країни взагалі. Умовою регіонального розвитку туризму, як свідчить зарубіжний досвід, є конкретний розподіл повноважень та матеріальних ресурсів між центральними та регіональними органами влади в галузі туризму, що базується на принципах децентралізації, деконцентрації та делегування значних повноважень органам місцевого самоврядування.

В умовах майже повної комерціалізації туристичної галузі держава має розвивати соціальний туризм і створювати умови для залучення до споживання туристичного продукту широких верств населення, насамперед дітей, студентів, молоді, людей похилого віку, інвалідів тощо. Визначено, що розвиток соціального туризму сприяє ефективному впровадженню державної політики соціалізації молоді як сукупності форм, методів та напрямів державного впливу на неї та вдосконалення процесу соціалізації молодого покоління в інтересах збереження та розвитку людства на основі загальних цінностей. Все це зумовило необхідність введення в науковий обіг поняття «соціалізації туризму» як державної політики, спрямованої на створення умов для залучення широких верств населення до активного та стабільного споживання туристичних послуг.

Ефективне державне регулювання потребує наукового та методичного забезпечення. Проте

вітчизняна наука про туризм, так само як і предмет дослідження, ще відносно молода та перебуває у процесі становлення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються недостатньо розробленими. Бракує робіт, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі і створення умов для її ефективного впровадження є складним завданням. Для успішного його вирішення, запобігання політичним помилкам та прорахункам доцільно скористатися досвідом інших країн.

Дослідження й узагальнення теоретико-методологічних і практичних аспектів державного регулювання туристичної галузі, документів і матеріалів всесвітньо відомих туристичних організацій підтвердило необхідність державного регулювання розвитку туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях шляхом застосування правових, адміністративних, економічних, організаційних та інших механізмів. Державна туристична політика здійснюється парламентами, урядами, державними організаціями, що відповідають за туристичну діяльність, з метою регулювання і координації туристичної галузі, створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та підприємств щодо розвитку туризму.

Актуальними залишаються питання створення нормативно-правової бази державного регулювання в галузі туризму, податкової політики, приватизації й акціонування, створення інвестиційних умов, що стимулюють приплив коштів в об'єкти туристичної індустрії на території України. Насамперед, це стосується готельних і курортно-лікувальних підприємств країни, які можна ефективно розвивати, створюючи нові робочі місця, популяризуючи культурні цінності, багатство флори і фауни, рекреаційний потенціал нашої країни.

Серед інших гострих проблем туристичної галузі України необхідно особливо виділити такі: невідповідність наявної туристичної інфраструктури світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку; низька якість туристичних послуг; відсутність сприятливого інвестиційного клімату, що зумовлює нерозвиненість соціальної інфраструктури; недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною галуззю за кількісними та якісними параметрами; занадто складні, порівняно із загальновізваною міжнародною практикою, візові, митні та прикордонні процедури; відомча підпорядкованість закладів розміщення, санаторно-курортних та рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, підвищення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Однак, незважаючи на всі існуючі проблеми в цій галузі, забезпечення сталого розвитку туристичної галузі значною мірою має базуватися на модернізації інфраструктури туристичної та курортно-

рекреаційної сфери. Водночас, для розвитку туризму в Україні необхідно здійснити ряд певних дій з боку держави, зокрема:

- створення дієвих дисконтних систем для молоді та студентів, підтримка міжнародних дисконтних карток та студентських посвідчень, формування системи пільг для іноземних студентів та молоді, що прибули до України з метою навчання, подорожей чи за програмою культурного обміну (наприклад, введення диференційованих тарифів на транспортні послуги для іноземних студентів, знижки на розміщення, харчування, страхування, туристичні послуги);

- створення умов для сезонного працевлаштування молоді в туристичній галузі (сезонні біржі праці, сприяння залученню молоді до сезонних робіт та їх оплата тощо), системи пільгового кредитування для студентів та молоді з метою участі в туристичних та обмінних програмах (пільговий відсоток на кредит, невелика застава тощо);

- залучення до розвитку соціального туризму органів місцевого самоврядування і впровадження механізмів стимулювання підприємців щодо розвитку соціального туризму (наприклад, надання певних податкових пільг, преференцій).

Із цією метою видається необхідним запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що має спонукати іноземних та вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Олдак П.Г. Индустрия туризма – одно из ведущих направлений современной экономики / П.Г. Олдак // Проблемы развития индустрии туризма / Под ред. Л.Ф. Ходоркова. – Новосибирск, 1990. – С. 9-13.
2. Маркетинг в туризме: учеб. пособие / Кириллов А.Т., Волкова Л.А. – СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1996. – 184 с.
3. Международные туристские организации: справочник / Уваров В.Д., Борисов К.Г. – М.: Международные отношения, 1990. – 288 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
5. Всеобщая декларация прав человека // Международные акты о правах человека: сб. документов. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 39 – 42.
6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Междунар. публ. право: сб. документов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – Т.1. – С. 467 – 470.
7. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР // Відом. Верховн. Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
8. Про підтримку розвитку туризму в Україні: Указ Президента України від 02.03.2001 року № 127/2001 // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 45.
9. Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму: Указ Президента України від 14.12.2001 року № 1213/2001 // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 51. – Ст. 2266.
10. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження КМУ від 17.09.2014 № 847-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 185.
11. Офіційний сайт Державного агентства України з туризму та курортів // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tourism.gov.ua/ru>