

Фліссак А.перший заступник голови Тернопільської облдержадміністрації,
професор Тернопільського національного економічного університету**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО (ПРОФСПІЛКОВОГО)
ТУРИЗМУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ****A. Flissak****LAW REGULATION OF THE SOCIAL TOURISM DEVELOPMENT NOWADAYS**

Виникнення сучасного соціального (профспілкового) туризму насамперед пов'язано з ринковими перетвореннями в економіці України, проведенням соціальної політики, яка призвела до надання працюючим щорічних оплачуваних відпусток, що одночасно є визнанням основного права людини на відпочинок і здоров'я.

Як показує вітчизняний і особливо закордонний досвід, галузь соціального туризму стала найбільш ефективним механізмом, через який вирішуються такі соціальні завдання, як захист і підтримка права на туризм дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян, дотримуючись при цьому принципу стійкого розвитку соціальної і культурної сфер.

З огляду на важливість соціального туризму, дана індустрія завжди потребувала більш чіткого законодавчого врегулювання з метою забезпечення гарантій і правового захисту соціально незахищеної верстви населення.

У радянські часи законодавча регламентація соціального (профспілкового) туризму була визначена цілою низкою спеціальних постанов, зокрема:

- Постановою Президії ВЦСПС від 27.11.1959 року «Про покращення керівництва розвитком туризму в профспілках»;
- Постановою ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР і ВЦСПС від 30.05.1969 року «Про заходи щодо подальшого розвитку туризму і екскурсій в країні»;
- Постановою ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР, ВЦСПС і ЦК ВЛКСМ від 18.07.1985 року «Про заходи щодо розвитку туризму і вдосконалення туристсько-екскурсійного обслуговування населення в країні у 1986-1990 роках і на період до 2000 року» тощо.

В Україні законодавче регулювання туристичної діяльності, в тому числі й соціального (профспілкового) туризму, стало формуватись з середини 90-х років, після здобуття державою політичної та економічної незалежності, зокрема було:

- прийнято Закон України «Про туризм»;
- розроблено програму розвитку туризму в Україні;
- визначено заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму;
- введено в дію Указ Президента України «Про реорганізацію державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму в Україні»;
- розпорядженням КМУ затверджені заходи розвитку іноземного і внутрішнього туризму;
- ратифіковано цілий ряд міжнародних договорів, угод, декларацій.

Як вже було зазначено, 15 вересня 1995 року приймається основний Закон України в даній галузі – «Про туризм», який складається із 33 статей, присвячених питанням державного регулювання туристичної діяльності, висвітленню основних гарантій та прав туристів, приділенню значної уваги міжнародному співробітництву в туристичній галузі, вперше визначені учасники відношень в сфері туризму – суб'єкти туристичної діяльності,

туристи.

Починаючи з 2004 року, відбувається істотний перегляд норм законодавства в сфері туризму. 1 січня 2004 року набирає чинності новий Закон України «Про туризм» (далі Закон Верховної Ради № 324/95) із змінами та доповненнями, у зв'язку з чим:

- приводяться у відповідність із Законом № 324/95 - ВР нормативні акти;
- забезпечується перегляд і скасування нормативно-правових актів, що суперечать вищезазначеному Закону;
- удосконалюється законодавство в сфері туристичної діяльності.

В оновленому Законі окремо виділено дитячий, молодіжний туризм, туризм для осіб похилого віку, малозабезпечених громадян, інвалідів, іншими словами на законодавчому рівні – виокремлено соціальний (профспілковий) туризм.

Основну увагу в цьому Законі приділено державній політиці і державному регулюванню сфери туризму – одному з головних чинників функціонування та розвитку даної галузі, за допомогою якого забезпечуються основні права громадян, гарантовані Конституцією України, Загальною декларацією прав людини – право на відпочинок, відновлення та зміцнення здоров'я, задоволення духовних і культурних потреб тощо.

Регулювання в галузі туризму здійснюється передусім Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади в галузі туризму, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, іншими органами в межах їх компетенції.

Спеціальним органом, який безпосередньо бере участь у реалізації державної політики в сфері туризму є Міністерство культури та туризму України.

Даючи характеристику даному Закону, необхідно наголосити, що особливо важливим аспектом у сфері державного регулювання є саме питання безпеки туристів-споживачів туристичних послуг.

Згідно з Розділом 3 статті 13 Закону України «Про туризм» безпека в галузі туризму – це сукупність факторів, що характеризують соціальний, економічний, правовий та інший стан забезпечення прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та держави в галузі туризму, шляхом забезпечення особистої безпеки туристів, збереженості їх майна, забезпечення прав громадян на безперешкодне одержання медичної, правової та інших видів невідкладної допомоги тощо.

Чинне законодавство України в сфері туризму визначає декілька способів реалізації вимог вищезазначеного Закону, зокрема, через запровадження мінімального розміру фінансового забезпечення турагента та туроператора, обов'язкове страхування, сертифікацію та стандартизацію, укладання відповідного договору на туристичне, екскурсійне, готельне обслуговування між суб'єктом туристичної діяльності і туристом-споживачем туристичних послуг та процедуру ліцензування.

Так, обов'язок страхування туристів-споживачів туристичних послуг передусім прямо передбачений Законом України «Про туризм». Тоді як сам порядок страхування детально врегульований Законом України «Про страхування», Цивільним кодексом України тощо.

Слід зазначити, що норми Закону України «Про туризм» де в чому мають диспозитивний характер. Зокрема, положення ч.1 ст.16 вищезазначеного Закону надають можливість туристу-споживачу туристичних послуг самому обирати Страховика, але з обов'язковим повідомленням суб'єкта туристичної діяльності про наявність укладеного договору страхування.

Не менш вагомим аспектом в забезпеченні безпеки туристів є наявність договору на туристичне, екскурсійне, готельне обслуговування між суб'єктом туристичної діяльності і туристом-споживачем туристичних послуг. Норми Закону України «Про туризм» вказують на необхідність укладання їх у письмовій формі. До правовідносин, що впливають з такого роду договорів застосовуються положення Цивільного кодексу

України.

Важливо зазначити, що законодавче закріплення такого обов'язку є цілком вірним і принциповим стосовно гарантування та захисту прав та інтересів туристів-споживачів туристичних послуг.

Одним з визначальних моментів державного регулювання суб'єктів туристичної діяльності є запровадження ліцензування.

Згідно з чинним законодавством, всі суб'єкти туристичної діяльності проходять досить складну, врегульовану діючим законодавством, процедуру отримання ліцензії. Такий порядок є загальнообов'язковим для будь-якого суб'єкта господарювання, що по-перше, дозволяє здійснити контроль з боку органів державної влади стосовно відповідності законодавству їх діяльності, захистити права та законні інтереси споживачів туристичних послуг, а по-друге, служить регулятором взаємоузгодженої і координаційної діяльності всіх суб'єктів туристичної діяльності.

Процедура отримання ліцензії детально врегульована насамперед нормами Законів України «Про туризм», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» із змінами та доповненнями, та підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємства, Міністерства культури і туризму України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження туроператорської та турагентської діяльності» від 11.09.07 року, №111/55, Наказом державної туристичної адміністрації України, Державного комітету статистики України «Про затвердження методики розрахунку обсягів туристичної діяльності» від 12.11.03 року, №142/394, Постановою Кабінету міністрів України «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» від 04.07.01 року, № 756 із подальшими змінами та доповненнями.

Сам порядок отримання ліцензії визначається наступними етапами:

1. Звернення суб'єкта господарювання (суб'єкта туристичної діяльності) до відповідного органу ліцензування із заявою про видачу ліцензії, включаючи відомості про заявника (найменування, місцезнаходження тощо), вид господарської діяльності, яка ліцензується.

2. Прийняття органом ліцензування рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії.

3. Повідомлення про відповідне рішення заявника – суб'єкта туристичної діяльності.

Отже, чинним законодавством встановлені чіткі вимоги до суб'єктів туристичної діяльності щодо отримання ними ліцензії на туроператорську та турагентську діяльність. Невідповідність вимогам, встановленим у діючому законодавстві є підставою для анулювання ліцензії або відмови у її видачі.

Тобто, керуючись вищенаведеним, пріоритетними принципами в державному регулюванні туристичної діяльності передусім є:

1. Захист прав та інтересів споживачів туристичних послуг через запобігання можливим шахрайствам та іншим зловживанням з боку суб'єктів туристичної діяльності.

2. Захист самих суб'єктів туристичної діяльності від недобросовісної конкуренції.

3. Забезпечення рівності прав та інтересів всіх суб'єктів господарювання шляхом запровадження єдиних правил, норм та стандартів щодо надання туристичних послуг.

Говорячи про соціальну політику в сфері туризму, неможливо не сказати про особливе значення для всієї системи соціального туризму профспілкових організацій, приділяючи належну увагу вирішенню гострих суспільних проблем; спрямовуючи своїх зусилля на задоволення інтересів окремих соціальних груп таких як молодь, діти, інваліди, люди похилого віку, малозабезпечені громадяни; відстоюючи позицію щодо необхідності забезпечення надійного соціального захисту малозабезпеченого населення, неприпустимості погіршення, звуження соціальних гарантій, пільг та преференцій

профспілки завжди відігравали велику роль у становленні та розвитку даної галузі.

При реалізації вищезазначених завдань профспілки передусім керуються наступними нормативно-правовими актами:

1. Законом України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» №-3142-ІУ від 29.11.2005 року з подальшими змінами та доповненнями. Одним із принципів соціального становлення Закон проголошує – саме доступність для кожного молодого громадянина соціальних послуг і рівність правових гарантій.

2. Законом України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю » №2558-111 від 21.06.2001 року із змінами та доповненнями.

Керівними напрямками Закону є :

- забезпечення соціального становища і соціальної підтримки дітей та молоді;
- соціальне обслуговування дітей та молоді, яке здійснюється шляхом надання соціальних послуг (туристичних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних) через застосування системи пільг та преференцій.

3. Законом України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування» №-2342-ІУ від 13.01.2005 року.

4. Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів» №-875-ХП від 21.03.1991 року.

5. Законом України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» №-2558-111 від 21.06.2001 року із змінами та доповненнями.

6. Постановою Кабінету міністрів України «Про заходи вдосконалення роботи із сім'ями, дітьми та молоддю» №1126 від 27.08.2004 року із змінами та доповненнями.

7. Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок надання пільг, передбачених законом України «Про статус ветеранів війни, гарантій їх соціального захисту» №94 від 16.02.1994 року із змінами та доповненнями.

З огляду на соціальну політику в сфері туризму, яку проводять профспілкові організації визначаються й принципи їх діяльності:

1. Соціальне спрямування (соціальний характер діяльності).

2. Доступність відпочинку і туризму для максимальної кількості людей, не обмежуючись єдиною метою максимального отримання прибутку.

3. Пріоритетність забезпечення права на відпочинок окремих соціальних груп населення.

4. Якісне надання туристичних послуг, здорова конкуренція.

Важливим моментом розвитку соціального туризму є саме налагодження міжнародного співробітництва в даній сфері.

Так, одним з центральних принципів діючого законодавства в сфері туризму є саме пріоритетність міжнародно-правових норм. Тобто, якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, передбачені інші правила, ніж ті, що встановлені Законом України «Про туризм», застосовуються правила міжнародного договору.

Як вже наголошувалось, в останнє десятиліття був прийнятий цілий ряд міжнародних угод, конвенцій, декларацій, які значно поліпшують правове становище саме соціального туризму в цілому.

Зокрема, з 24 по 27 вересня 1996 року з ініціативи Всесвітньої туристської організації в Індонезії проведена конференція з питань розвитку туризму, на якій була прийнята Балійська Декларація по туризму. Дана Декларація зіграла позитивну роль у формуванні розуміння необхідності розвитку соціальної і економічної сфери туризму.

27 вересня 2001 року у Сеулі відбулось зібрання чотирнадцятої Генеральної Асамблеї Всесвітньої туристичної організації, учасники якого звернулись до всіх держав із закликом співробітничати, з метою перетворення туризму в успішну галузь економіки, а також робити все для соціального розвитку і процвітання людства, забезпечення миру у всьому Всесвіті за допомогою туризму.

Треба сказати, що держава і профспілкові організації віддають належне розвитку ринкових відносин в сфері соціального туризму поза межами України.

Таким чином, при розгляді питання правового регулювання становища (профспілкового) соціального туризму, можна зробити наступні висновки.

На сьогодні профспілки все більше стають гарантами соціальної захищеності малозабезпеченої верстви населення, вся діяльність яких будується, виходячи із цієї головної мети.

Проводячи активну соціальну політику, профспілки спільно з державою готові завжди відстоювати і захищати першочергово інтереси та право соціальних меншин – інвалідів, людей похилого віку, малозабезпечених громадян – на гідний відпочинок, належне оздоровлення, лікування.

Однак, незважаючи на достатньо ефективні засоби, які здійснюються державою у сфері законодавчого регулювання сфери туризму в останній час, частина важливих проблем залишається неврегульованою або концептуально невизначеною.

Діюче законодавство в сфері визначення гарантій та пільг соціально незахищеної верстви населення давно застаріло і може призвести до паралізації процесів становлення і розвитку сфери соціального туризму надалі. Таке становище не може існувати, а відтак потребує усунення шляхом внесення до нього відповідних змін.

Цю проблему міг би вирішити новий закон, який би чітко врегулював питання сфери соціального туризму, максимально закріплював права, гарантії та преференції окремих соціальних груп на пріоритетне одержання туристичних, лікувально-оздоровчих можливостей і пільг, що безперечно позитивно вплине як на становлення та розвиток цієї галузі, на правове становище, гарантії діяльності самих профспілкових одиниць, так і на реалізацію законодавчо закріплених прав та інтересів всіх верств населення. Закони не будуть ефективними, якщо в них не будуть передбачені санкції та відповідальність за неправочинні дії. З цієї точки зору норми законодавства України в сфері туризму є правильними та прогресивними, і слід сподіватись на їх позитивний вплив як на (профспілковий) соціальний туризм, так і на туризм загалом.