

Луганська обласна державна адміністрація
Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України

Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля
Юридичний факультет
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля
(м. Сєверодонецьк, Україна)

ЗА СПРИЯННЯ
Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй
з відновлення та налагодження миру



ЮРИДИЧНИЙ
ФАКУЛЬТЕТ
СХІДНОУКРАЇНСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ

МАТЕРІАЛИ
МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ
КОНФЕРЕНЦІЇ
«КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ
В УКРАЇНІ»

25-26 жовтня 2018 р.
м. Сєверодонецьк (Україна)

Редакційна колегія :

Арсентьєва О.С., доц., к.ю.н.
Татаренко Г.В., доц., к.ю.н.
Котова Л.В., доц., к.ю.н.
Капліна Г.А., доц., к.ю.н.
Держак Н.О., доц., к.е.н.
Овчаренко Є.І., доц., д.е.н.
Лазніков В.М., начальник управління з питань нормативно-правової роботи та
децентралізації Луганської ОДА

Рецензенти:

Розовський Б.Г., проф., д.ю.н.
Проданов Н., заступник міністра юстиції Болгарії

М34 Міжнародна науково-практична конференція «Конституційно-правові засади адміністративної реформи в Україні» : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції викладачів, співробітників ЗВО і наукових організацій, магістрантів, аспірантів, докторантів, представників громадських організацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств та інших установ (25-26 жовтня 2018 р.) – Северодонецьк: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2018. – 224 с.

Мета конференції – аналіз та розробка нових механізмів створення системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі; формування системи державного управління, яка відповідатиме потребам і запитам людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння, національним інтересам українському народу; обговорення основних конституційних засад децентралізації державної влади, а також реформування публічної адміністрації в Україні; пошук шляхів вирішення проблем реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування; реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів; аналіз фінансово-правових аспектів діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації; обговорення перспектив функціонування публічної адміністрації з урахуванням зарубіжного досвіду її реформування; підвищення кваліфікації персоналу місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування; залучення провідних вчених та практиків до обговорення та оцінки сучасних проблем децентралізації з метою забезпечення сталого розвитку регіонів.

Друкуються в авторській редакції.

3. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угода ратифікована із заявою Законом №1678-VII від 16.09.2014. Офіційний вісник України від 26.09.2014, №75, т.1, ст. 2125 [Електрон. ресурс] - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
4. Про публічні закупівлі Закон України від 25.12.2015 № 992-VIII // Відомості Верховної Ради України ВВР , 2016, №9, ст.89 [Електрон. ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
5. Рейтинг Прозрачных Государственных Закупок [Електрон. ресурс] - Режим доступу: https://www.tprrating.org/public/uploads/Assessments%20RUS/PPL_Assessment_Ukraine_RUS.pdf
6. Про державні закупівлі Закон Грузії від 20.04.2005 № 1388-Іс // Законодавчий вісник Грузії №22, 18.05.2005.,[Електрон. ресурс] - Режим доступу: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/31252/56/ru/pdf>
7. Рейтинг Прозрачных Государственных Закупок [Електрон. ресурс] - Режим доступу: <https://www.tpp-rating.org/page/rus/country/georgia>
8. Сошников А.О. Деякі аспекти співвідношення публічних та приватних інтересів при здійсненні закупівель в комунальному секторі економіки. Трибуна дисертацнта «Деякі аспекти співвідношення публічних та приватних інтересів». [Електрон. ресурс] Режим доступу : file:///D:/Downloads/bmju_2012_11_22.pdf

Марина Володимирівна Семенова

*кандидат юридичних наук, науковий співробітник
відділу загальних проблем формування та реалізації інноваційної політики
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України,
керуючий партнер ПП «Юридична фірма «Семенова и Партнери»,
м. Харків, Україна*

КОМПЕТЕНЦІЯ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Доповідь присвячена дослідженню питань загальних засад саморегулювання господарської діяльності в Україні та питанням, пов'язаним з утворенням та компетенцією саморегулювних організацій в галузі туризму.

Сучасний етап формування та розвитку ринкової економіки, поглиблення процесу інтеграції, включення національних галузевих ринків до системи світового глобального ринку супроводжується створенням і розвитком конкурентного середовища в усіх галузях економіки. Туризм – одна із найбільш перспективних галузей сучасної економіки України. Експерти відзначають, що вкладений у туризм один долар дає сім доларів

інвестицій суміжним галузям економіки: ресторанно-готельному бізнесу, транспортів, сфері розваг. Кожні десять туристів дають роботу двом працівникам, а кожне робоче місце в туризмі створює чотири місця в суміжних галузях [1]. Розвиток туристичної галузі залежить насамперед від якості та різноманітності туристичних ресурсів країни, рівня розвитку її туристичної інфраструктури, підтримки сфери туризму з боку держави [2, с. 13] у тому числі шляхом створення ефективного механізму правового регулювання, якій дозволить ефективно функціонувати суб'єктам туристичної діяльності, але при цьому зменш кількість точок дотику бізнесу та держави.

Одним з найпоширеніших у світовій практиці методів скорочення державного регулювання є саморегулювання, тобто передачі частини прав щодо встановлення правил і контролю над ними власне учасникам ринку. Аналіз національного та міжнародного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що створення саморегулювальних організацій є альтернативним способом державного господарсько-правового регулювання будь-якої діяльності; механізм створення та функціонування саморегулювальних організацій повинен бути закріплений на законодавчому рівні, може доповнювати та конкретизувати закон і заміщати державне регулювання шляхом делегування повноважень державних органів.

В Україні немає єдиного нормативно-правового акта, що визначав би поняття, створення, повноваження, діяльність саморегулювальних організацій. Станом на сьогодні положення про саморегулювальні організації містяться у деяких окремих галузевих нормативних актах. В Україні також досі немає усталеного поняття саморегулювальної організації та єдиного підходу до врегулювання діяльності і обсягу повноважень саморегулювальних організацій.

Протягом останніх кількох років було розроблено та зареєстровано у Верховній Раді України низку законопроектів, наприклад: «Про фахові саморегулювальні і самоврядні об'єднання» від 10.09.2009 № 4841-1 [3]; «Про саморегулювальні організації» від 15.02.2012, № 10052 [4]; «Про саморегулювальні організації» від 11.12.2014 № 1444 [5], що стосуються саморегулювання у господарській діяльності, однак жоден з них не було прийнято. В період з 2016 по 2018 р. було прийнято декілька нормативних актів які передбачають необхідність розроблення проекту Закону України «Про саморегулювальні організації», а саме «План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності», затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України № 615 від 23 серпня 2016 р.[6], «План заходів з реалізації Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні», затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 598-р від 29 серпня 2018 р [7]. Таким чином наразі поступово здійснюється створення належної правовий бази для створення та функціонування саморегулювальних організацій.

Запровадження інституту саморегульованих організацій у сфері туризму та курортів (створення національної туристичної організації), як однієї з умов сталого розвитку сфери туризму та курортів, передбачено «Стратегією розвитку туризму та курортів на період до 2026 року», затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р [8]. Окрім того, необхідність діяльності СРО саме в галузі туризму підкреслюється значною кількістю професійних громадських організацій, Прагнення яких до об'єднання та консолідації своїх дій знайшло відображення в Постанові Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційної ради з питань туристичної діяльності від 14 травня 2015 р. № 388 [9].

Чинний Закон України «Про туризм» [10] не містить поняття «саморегульована організація», а вітчизняне законодавство, що регулює туристичну діяльність, характеризується відсутністю саморегульованих структур. Окремі положення про саморегульовану організацію у галузі туризму закріплені у проекті Закону «Про туризм» від 24.02.2014, реєстраційний № 4224 [11], який був знятий з розгляду Верховної Ради України у зв'язку із закінченням роботи Верховної Ради України VII скликання (далі – проект Закону «Про туризм» № 4224), але, вони не повною мірою відповідають принципам дерегуляції. Так ми вважаємо, що через недосконалість туристичних відносин в Україні передбачати можливість одночасного надання широкого спектра повноважень, як це передбачено названим законопроектом, недоцільно. Крім того, повноваження, пов'язані з відшкодуванням збитків та захисту інтересів туристів, на наш погляд, мають належити до компетенції уповноважених державних органів. У зв'язку з цим доцільно передбачити поступове делегування повноважень СРО в галузі туризму за такими етапами: 1) делегування повноважень щодо акредитації працівників суб'єктів туристичної діяльності, розроблення стандартів СРО щодо надання послуг туристичними операторами та турагентами; 2) розроблення типових умов договорів, пов'язаних з наданням туристичних послуг, якщо відповідні типові договори не затверджені уповноваженими державними органами; 3) розроблення системи рейтингування суб'єктів туристичної діяльності, туристичних об'єктів з урахуванням стану захисту інтересів туристів та їх безпеки; 4) розроблення стандартів СРО щодо надання будь-якої інформації суб'єктами туристичної діяльності про туристичні послуги.

В умовах дерегуляції підприємницької діяльності в Україні пропонуємо частково змінити процедуру видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу, визначену в Положенні про порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцям туристичного супроводу, затверджене Наказом Державної туристичної адміністрації України від 24 вересня 2004 р. № 83 [12] й делегувати ці

повноваження СРО. Пропонуємо порядок навчання, перепідготовку чи підвищення кваліфікації фахівців туристичного супроводу визначати в нормативно-правових актах головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в сфері туризму та курортів. Атестацію фахівців туристичного супроводу – складання іспитів та одержання свідоцтва за результатами іспитів – делегувати СРО. Завершальним етапом для підтвердження належного рівня фахівців туристичного супроводу буде подання ними відповідних документів та отримання дозволу на туристичний супровід в уповноважених підрозділах органів місцевого самоврядування, які й будуть вести реєстри про видані дозволи.

Також вважаємо, що до поступового внесення в законодавство положень щодо СРО, невідкладним є надання повноважень СРО щодо здійснення сертифікації для отримання категорії об'єкта тимчасового розміщення, а також повноваження щодо здійснення акредитації екскурсодів та інших суб'єктів, що потребують отримання спеціального дозволу на туристичну діяльність. Для створення якісної та дієвої моделі саморегулювання туристичної діяльності в Україні, що, з одного боку, зменшує вплив держави на цю сферу, а з другого – виключає можливість саморегулювальних організацій зловживати своїми повноваженнями, необхідно передбачити у спеціальному законі положення, що прийняті рішення СРО у межах делегованих повноважень реєструватимуться у визначених законодавством органах, підлягатимуть обов'язковому оприлюдненню і будуть доступні для ознайомлення, у тому числі безпосередньо споживачу послуг. Своєю чергою суб'єкти туристичної діяльності за допомогою участі в саморегулювальній організації зможуть більш ефективно захищати інтереси учасників перед контролюючими органами, а також у разі фінансової неспроможності перед споживачем шляхом створення механізму страхування відповідальності суб'єктів туристичної діяльності.

Список літератури

1. Покровська А. Туризм під час війни: чому українці вибирають закордонний відпочинок? / Анна Покровська // Молодіжне інтернет-радіо «Universe» [Електронний ресурс]. – URL: <http://universe.zp.ua/?p=8066>
2. Андрушко А. В. Злочинність у сфері туристичного бізнесу: кримінологічна характеристика та запобігання : монографія / А. В. Андрушко, І. А. Нестерова. – Ужгород : ТОВ «ІВА», 2016. – 220 с.
3. Про фахові саморегулювальні і самоврядні об'єднання : проект Закону України від 10.09.2009 р. № 4841-1 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36102&pf35401=14889>.

4. Про саморегульовальні організації: проект Закону України від 15.02.2012 р. № 10052 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10052&skl=7.
5. Про саморегульовальні організації : проект Закону України від 11.12.2014 р. № 1444 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52919.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 23 серпня 2016 р. № 615-р // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2016-%D1%80#n13>
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні» від 29 серпня 2018 р. № 598-р // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/598-2018-%D1%80#n5>
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року» // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#n9>
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційної ради з питань туристичної діяльності від 14 травня 2015 р. № 388 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2015-%D0%BF>
10. Закон України «Про туризм від 15.09.1995 № 324/95-ВР // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр>
11. Про туризм : проект Закону України від 24.02.2014 р. № 4224. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG39C00A.html
12. Про затвердження Положення про порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцям туристичного супроводу : Наказ Державної туристичної адміністрації України від 24 вересня 2004 року № 83. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1344-04>.

Наукове видання

МАТЕРІАЛИ
МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
«КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
РЕФОРМИ В УКРАЇНІ»

25-26 жовтня 2018 р.
м. Северодонецьк

Технічний редактор

Т.В. Погорєлова

Підписано до друку 09.11.2018.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Гарнітура Times.
Умов. друк. арк. 13,02. Обл.-вид. арк. 13,5.
Наклад 100 прим. Вид. № 3191. Замов. № 37(2018).
Ціна договірна.

**Видавництво Східноукраїнського національного університету
імені Володимира Даля**

Свідоцтво про реєстрацію: серія ДК № 1620 від 18.12.03 р.

Адреса : просп. Центральний, 59-А
м. Северодонецьк, 93400, Україна
E –mail видавництва: vidavnictvosnu.ua@gmail.com

Надруковано:
Відділ технічного обслуговування СНУ ім. В. Даля
Адреса: просп. Центральний, 59-А
м. Северодонецьк, 93400, Україна