

УДК 346.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.60>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Моца А.А.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри географії та туризму
Закарпатського угорського інституту ім. Ференца Ракоці II
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2603-6269>
e-mail: andriy.motsa@gmail.com*

Моца А.А. Особливості правового регулювання туристичної діяльності в умовах воєнного стану в Україні.

У статті розглянуто сучасний стан правового регулювання туристичної діяльності в умовах дії воєнного стану в Україні. Визначені особливості правового регулювання туристичної діяльності під час воєнного стану та окреслені повноваження державних органів у цій сфері. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення діяльності сфери туризму.

Російсько-українська війна спричинила помітне зменшення міжнародних туристичних потоків, до чого призвели ряд пов'язаних з війною факторів, де перше місце займає безпека туристів, яку на сьогоднішній день Україна з об'єктивних причин гарантувати не може. Не дивлячись на складну ситуацію в державі, туризм продовжує функціонувати. Питання регулювання туристичної діяльності в Україні за допомогою нормативно-правової бази стає дедалі актуальнішим, оскільки на галузь туризму нашої держави протягом останніх кількох років впливають чимало негативних факторів: пандемія коронавірусу, російське вторгнення та пов'язані з ним кількомільйонний відтік населення, фактичне обнуління туристичних потоків з-за кордону тощо.

На цей час на законодавчому рівні немає конкретики щодо врегулювання процедури ліцензування та видачі документів дозвільного характеру для здійснення туристичної діяльності під час воєнного стану. Водночас строки надання адміністративних послуг суб'єктами, що їх надають, та строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні призупинено. Зупинені строки будуть поновлені у місячний строк після припинення чи скасування воєнного стану на відповідній території України.

Обгрунтовано, що звільнення від відповідальності за порушення умов договору під час воєнного стану можна прирівняти до обставин, які мають істотне значення, передбачених частиною 1 статті 617 Цивільного кодексу. Відповідно до положень цієї статті особа, яка порушила зобов'язання, звільняється від відповідальності за порушення обов'язку, якщо доведе, що це порушення сталося внаслідок випадку або непереборної сили.

Ключові слова: туристична діяльність, воєнний стан, російсько-українська війна, нормативно-правове регулювання, законодавство.

Motsa A.A. Peculiarities of legal regulation of tourism activities under martial law in Ukraine.

The article analyzes the current state of legal regulation of tourism activities under martial law in Ukraine. The author identifies the peculiarities of legal regulation of tourism activities during martial law and outlines the powers of state authorities in this area. The author analyzes the regulatory and legal support of the tourism sector.

The Russian-Ukrainian war has led to a noticeable decrease in international tourist flows, which was caused by a number of war-related factors, with the first place being occupied by the safety of tourists, which Ukraine cannot guarantee for objective reasons. Despite the difficult situation in the country, tourism continues to operate. The issue of regulating tourism activities in Ukraine through the regulatory framework is becoming increasingly relevant, since the tourism industry of our country has been affected by many negative factors over the past few years: the coronavirus pandemic, the Russian

invasion and the associated outflow of several million people, the actual zeroing of tourist flows from abroad, etc.

At present time, there are no specifics at the legislative level regarding the regulation of the procedure for licensing and issuance of permits for tourism activities during martial law. At the same time, the terms for the provision of administrative services by the entities that provide them and the terms for the issuance of permits by the licensing authorities have been suspended for the period of martial law in Ukraine. The suspended periods will be renewed within one month after the termination or lifting of martial law in the relevant territory of Ukraine.

The author substantiates that exemption from liability for breach of contract during martial law can be equated with the circumstances of essential importance provided for in Article 617(1) of the Civil Code. Pursuant to the provisions of this Article, a person who has breached an obligation shall be released from liability for breach of duty if he/she proves that the breach occurred as a result of an accident or force majeure.

Key words: tourist activity, martial law, Russian-Ukrainian war, legal regulation, legislation.

Постановка проблеми. Туризм є одним із провідних видів економічної діяльності. Разом з розвитком туризму паралельно розвивається транспортна інфраструктура, покращується екологічний стан навколишнього середовища поблизу туристичних підприємств і рекреаційних зон, а також міська та комунальна інфраструктура. Проте туристичний ринок дуже вразливий до криз різного походження, таких як стихійні лиха, епідемії, соціально-економічні та політичні кризи, збройні конфлікти, які призводять до дестабілізації ситуації всередині країни. Цей факт підтверджує ситуація в туристичній галузі України, яка з початком повномасштабної війни пережила справжній колапс. Зокрема, велика кількість туристичних компаній припинили або змінили мету своєї діяльності, а готелі, санаторії та туристичні бази приймали вимушено переміщених осіб з окупованих територій. Ситуація ускладнюється тим, що небо над Україною закрито для польотів через постійні масові ракетні удари.

Незважаючи на воєнні дії, які тривають у багатьох регіонах нашої країни, і введені обмеження, туристична сфера продовжує функціонувати в безпечних регіонах, де не ведуться бойові дії. Проте туристична діяльність в умовах воєнного стану має певні особливості правового регулювання, які потребують додаткового розгляду та аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання розвитку туризму в умовах нестабільності ситуації, зокрема в умовах воєнного стану, вивчають такі науковці як М. Барвінок, Н. Барвінок, Л. Бондаренко, І. Гурська, З. Герасимів, Л. Демчук, А. Зарубіна, А. Парфіненко, Е. Сіра, Л. Ткачук. Однак, на сьогоднішній день недостатньо дослідженим залишається питання особливостей правового регулювання туристичної діяльності в умовах воєнного стану.

Мета статті полягає у визначенні особливостей правового регулювання туристичної діяльності в умовах дії воєнного стану, визначенні повноважень державних органів та аналізі нормативно-правового забезпечення діяльності туризму.

Виклад основного матеріалу. Повномасштабне вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року поставило під загрозу не лише туризм в Україні, а й міжнародний туристичний сектор, який щойно почав оговтуватися від пандемії Covid-19. Вітчизняний туризм, який почав впевнено відновлюватися в січні 2022 року, вже в березні 2022 року значно звузив можливості свого повномасштабного зростання.

Під загрозою потрапив як в'їзний, так і виїзний туризм в Україні. До причин, що стали перешкодою для розвитку в'їзного туризму на сучасному етапі розвитку, відносяться: бойові дії на території України, які становлять загрозу не тільки для туристів, а й для всього населення України, особливо на окупованих територіях та в зонах ведення активних бойових дій; втрата значної частини туристично-рекреаційних ресурсів (історичних пам'яток, пам'яток культури, архітектури, релігійно-туристичних об'єктів, природно-заповідного та лікувально-оздоровчого фонду) у зв'язку з їх повним або частковим знищенням внаслідок воєнних дій або розміщенням у зонах окупації чи бойових дій; руйнування інфраструктури в районах активних бойових дій (заклади розміщення, заклади харчування, розважальні заклади тощо); закриття повітряного простору для цивільної авіації; порушення логістики на території України, яке пов'язане або з руйнуванням шляхів сполучення, або з розміщенням окупаційних військ на шляхах сполучення; розміщення окупаційних військ на території областей, які є важливими туристичними центрами України;

значні втрати трудових ресурсів, які пов'язані з масовим виїздом українців за кордон, переведенням працівників в інші регіони України або залученням до бойових дій.

Жодна галузь ринкової економіки не може функціонувати без відповідного правового регулювання, особливо в умовах воєнного стану, в тому числі й туристична, тому розглянемо її основні аспекти.

Правове регулювання туристичної діяльності в Україні здійснюють такі органи державної влади: Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері туризму; Верховна Рада Автономної Республіки Крим і Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; інші органи в межах їх компетенції. В умовах воєнного стану на рівні областей правове регулювання туристичної діяльності здійснюють обласні військові адміністрації, на рівні районів – районні військові адміністрації, на рівні населених пунктів – міські військові адміністрації.

Відповідно до Закону України «Про туризм» [1] основними способами реалізації державної політики у сфері туризму, державного регулювання та управління розвитком туристичного бізнесу є: ліцензування, стандартизація та сертифікація туристичних послуг, організація та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства.

Визначені вектори реалізуються завдяки мережі органів державної влади, що у межах своєї компетенції забезпечують реалізацію державної політики у сфері туризму за окремим напрямом, а саме:

- Державне агентство розвитку туризму України Міністерства культури та інформаційної політики України;
- Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості»;
- Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Важливу роль відіграє Державне агентство розвитку туризму України (ДАРТ) – орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури та інформаційної політики, який реалізує державну політику у сфері туризму та курортної діяльності (крім державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів).

Здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про туристичну діяльність у межах повноважень, передбачених законом, покладено на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Законодавство України визначає туризм як одну з пріоритетних сфер і створює правову основу для розвитку туризму та мінімальні гарантії захисту прав туристів. І так, зокрема, в прийнятому Верховною Радою України 15 вересня 1995 р. Законі України «Про туризм» зазначено, що «держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності» [1], а прийнятий 18 листопада 2003 р. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» визначає принципи раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією та здійсненням туристичної діяльності на території України [2].

В умовах воєнного стану слід виділити окрему групу нормативно-правових актів, які не стосуються туристичної діяльності, але мають на неї безпосередній вплив. До цієї групи належать: Закон України «Про правовий статус воєнного стану» [3] від 24 лютого 2022 року, згідно з яким запроваджено воєнний стан, та Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [4], оскільки в період дії правового режиму воєнного стану чоловікам - громадянам України, віком від 18 до 60 років, а також жінкам-військовозобов'язаним обмежено виїзд за межі України.

Це не може не позначитися на розвитку туризму, адже послуги, які пропонують суб'єкти туристичної діяльності для певної категорії людей стають неможливими, бо заборонені на законодавчому рівні. Крім того, відповідно до Указу Президента України № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» [5], обласні військові адміністрації разом з органами місцевого самоврядування, Національною поліцією та Державною службою з надзвичайних ситуацій можуть вводити обмеження туристичної діяльності на окремих територіях. Наприклад, у таблиці 1 наведено обмеження, які запроваджують обласні військові адміністрації, що діють на період воєнного стану.

Обмеження роботи туристичних об'єктів у різних областях України

Область	Обмеження
Київ, Київська, Черкаська, Полтавська Волинська області	Забороняється відвідувати зелені зонита ліси, які розташовані поза межами житлових масивів, окрім того дозволено відпочинок біля водойм, перелік який визначає військова адміністрація.
Закарпатська область	Дозволяється відвідувати ліси, за виключенням частини Карпатського біосферного заповідника та Ужанського національного парку, однак заборонені польоти на одномоторних літаках.
Львівська область	Дозволяється відвідувати ліси, але забороняється пересуватися по них на транспорті. Єдиним виключенням є випадки, за яких через ліс прокладено транзитний шлях чи людина пересувається на велосипеді. Дозволяється відпочивати біля водойм, перелік яких визначений військовою адміністрацією.
Тернопільська область	Дозволяється відвідувати ліси, однак забороняється розпалювати багаття. Всі суб'єкти туристичної діяльності працюють в звичному режимі.
Івано-Франківська область	Дозволяється відвідувати ліси та гори, однак забороняється пересуватися по них на джипах, квадроциклах, багі та мотоциклах. Ця заборона поширена також на курорт Буковель.
Вінницька область	Забороняється відвідувати ліси, однак дозволена туристична діяльність біля водойм, за винятком тих місць, які знаходяться неподалік об'єктів інфраструктури.
Житомирська область	Дозволяється відвідувати ліси, збирати гриби та ягоди, за винятком територій, що розташовані за 20 км від кордону з Білоруссю. Дозволяється також працювати тим закладам культури, які мають обладнані укриття.
Рівненська область	Дозволяється відвідувати ліси, збирати гриби та ягоди, за винятком територій, які знаходяться в північній частині.
Чернівецька область	Дозволяється відвідувати ліси. Туристичні об'єкти працюють в звичному режимі.
Хмельницька область	Дозволяється відвідувати ліси з певними обмеженнями. Туристичні об'єкти працюють в звичному режимі.
Миколаївська область	Дозволяється відвідувати визначені військовою адміністрацією лісові урочища з деякими обмеженнями.

Джерело: сформовано на основі [6].

Широкомасштабні військові дії, розпочаті країною-агресором 24 лютого 2022 року, скоригували організацію та функціонування внутрішнього туризму та структуру внутрішніх туристичних потоків в Україні. Для розміщення внутрішньо переміщених осіб використовуються різноманітні види туристичних комплексів, готелів, притулків тощо, а для організації харчування – заклади громадського харчування, пов'язані з туристичним бізнесом.

Сьогодні, незважаючи на військові дії, внутрішній туризм продовжує функціонувати, оскільки у відносно безпечних регіонах країни можна відвідати туристичні об'єкти, музеї, рекреаційні заклади і т. д.

Введення воєнного стану в Україні з 24 лютого 2022 року не могло не вплинути на умови організації туристичної діяльності. Відповідно до пункту 3 Указу № 64, у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану, конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені ст. 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України можуть бути тимчасово обмежені на час дії воєнного стану, а також запроваджувати тимчасові обмеження прав та інтересів юридичних осіб у межах та обсягах, необхід-

них для забезпечення можливості запровадження та реалізації правових заходів воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3].

На цей час на законодавчому рівні немає конкретики щодо врегулювання питань процедури ліцензування та видачі документів дозвільного характеру для здійснення туристичної діяльності під час воєнного стану.

Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 165 «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру» [7] (із зміною, внесеною постановою Кабінету Міністрів України від 09 березня 2022 року № 233 «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165» [8]), строки надання адміністративних послуг суб'єктами, що їх надають, та строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні призупинено. Зупинені строки будуть поновлені у місячний строк після припинення чи скасування воєнного стану на відповідній території України.

Крім того, дозвільні документи та ліцензії, термін дії яких закінчується на період воєнного стану, поширюють свою дію на всю територію України на період дії воєнного стану та протягом двох місяців з дня його закінчення.

Верховна Рада України прийняла Закон України від 3 березня 2022 року № 2115-IX «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» [9]. Зазначеним законом передбачено:

- подання звітностей та інших документів, подання яких передбачено нормами чинного законодавства, здійснюватиметься протягом трьох місяців після припинення та скасування воєнного або стану війни протягом усього періоду неподання звітності чи обов'язку подати документи;
- фізичні особи-підприємці, юридичні особи не несуть відповідальності за неподання або несвоєчасне подання звітності та/або документів, подання яких передбачено нормами чинного законодавства, у період дії воєнного стану, а також протягом трьох місяців після його припинення.

При розгляді документів, що подаються до органів державної реєстрації суб'єктів туристичної діяльності, слід враховувати положення нормативно-правових актів, які визначають особливості надання державних послуг у період дії воєнного стану в Україні. 18 березня 2022 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову №314 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» [10]. Пунктом 4 частини першої Постанови № 314 передбачено, що на період воєнного стану призупиняється перебіг законодавчо встановлених строків подання заяв про надання публічних послуг. З дня припинення або скасування воєнного стану продовжують відраховувати зазначені строки з урахуванням часу, що минув до їх зупинення. На період дії воєнного стану така підстава для відмови у проведенні державної реєстрації, зокрема державної реєстрації рішення про припинення юридичної особи, як порушення встановленого законом строку подання документів, встановленого пунктом 105 частини першої статті 28 Закону про реєстрацію, не застосовуються.

Договір про надання туристичних послуг є основним елементом підготовки до подорожі. Права та обов'язки, відповідальність сторін та інші умови договору між туроператором і турагентом визначаються відповідно до загальних положень агентського договору, якщо інше не встановлено договором, укладеним між ними. Якість туристичних послуг має відповідати умовам договору про надання туристичних послуг, порядок і способи захисту порушених прав туристів визначаються Законом України «Про захист прав споживачів» [11].

Відповідно до ст. 611 Цивільного кодексу у разі невиконання зобов'язання вони тягнуть за собою правові наслідки, передбачені договором або законом, зокрема: припинення зобов'язання внаслідок односторонньої відмови від зобов'язання; зміна умов зобов'язання; сплата штрафу; відшкодування збитків та моральної шкоди. Виникає питання про правові наслідки невиконання цивільно-правових договорів відповідно до положень цієї статті в умовах воєнного стану.

Виходячи з аналізу норм цивільного законодавства, можна зробити висновок, що звільнення від відповідальності за порушення умов договору під час воєнного стану можна прирівняти до обставин, що мають істотне значення, передбачених частиною 1 статті 617 Цивільного кодексу. Відповідно до положень цієї статті особа, яка порушила зобов'язання, звільняється від відповідальності за порушення обов'язку, якщо доведе, що це порушення сталося внаслідок випадку або непереборної сили [12].

Офіційним листом від 28 лютого 2022 року Торгово-промислова палата України заявила, що військова агресія російської федерації проти України є обставиною форс-мажорною (непереборної сили), а

зазначені обставини від 24 лютого 2022 року до їх офіційного закінчення – надзвичайні, неминучі та об'єктивні обставини для суб'єктів господарської діяльності та/або фізичних осіб по договору, окремим податковим та/чи іншим зобов'язанням/обов'язком, виконання яких/-го настало згідно з умовами договору, контракту, угоди, законодавчих чи інших нормативних актів і виконання відповідно яких/го стало неможливим у встановлений термін внаслідок настання таких форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили) [13].

З метою підтримки діяльності суб'єктів у сфері туризму прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної підтримки культури, туризму та креативних індустрій» [14], яким зменшено податок на додану вартість діяльності для надання послуг у сфері тимчасового розміщення (перебування) після 01 січня 2023 року, що надаються готелям та прирівняним до них засобам тимчасового розміщення. Відповідно до абзацу 7 підпункту «в» пункту 193.1 статті 193 Податкового кодексу України ставка податку на додану вартість встановлюється від бази оподаткування у розмірі 7% по операціях з постачання послуг із тимчасового розміщування (проживання), що надаються готелями і подібними засобами тимчасового розміщування. Зазначена норма є сталою і постійною.

Висновки. Як наслідок, туристична сфера України зазнає негативного впливу російсько-української війни ще з 2014 року, що призвело до значного зниження в'їзного та виїзного туристичних потоків, що, в свою чергу, призводить до зменшення надходжень до бюджету країни як від безпосередньо туристичних підприємств, так і від підприємств, котрі прямо чи опосередковано пов'язані з туризмом.

В умовах сьогодення туризм у значній частині регіонів взагалі не може функціонувати через розташування окупаційних військ, ведення бойових дій чи близькість таких місць. У регіонах, де це відносно безпечно, внутрішній туризм певною мірою функціонує, але його рівень далекий від довоєнного. Проводячи аналіз законодавства України щодо забезпечення діяльності туристичної галузі, виявлено, що перераховані вище законодавчі та правові документи створюють правову основу для формування та розвитку туристичної галузі в умовах воєнного стану.

Список використаних джерел:

1. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про внесення змін до Закону України «Про туризм»: Закон України від 18.11.2003 № 1282-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1282-15#Text>.
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
4. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.
5. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.
6. Зарубіна А. В., Сіра Е. О., Демчук Л. І. Особливості туризму в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. № 41. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-41-14>.
7. Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 165. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%BF#Text>.
8. Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165: Постанова Кабінету Міністрів України від 09 березня 2022 року № 233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2022-%D0%BF#Text>.
9. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни: Закон України від 03.03.2022 р. № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>.
10. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану: Постанова КМУ № 314 від 18 березня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-%D0%BF#Text>.
11. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 30. Ст. 379.

12. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n3076>.
13. Лист Торгово-промислової палати України від 28.02.2022 № 024/02.0-7.1. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/621c8a543cda9382669631.pdf>.
14. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної підтримки культури, туризму та креативних індустрій: Закон України від 04.11.2020 № 962-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-20#Text>.