



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011, тел. (044) 254-56-73, факс (044) 254-43-93
E-mail: inform@dkrp.gov.ua, Web: <http://www.drs.gov.ua>, код ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____

на № _____ від _____

Рішення № _____ від _____ 2018 р. про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері туризму» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до проекту Закону, надіслані Міністерством економічного розвитку і торгівлі України листом від 08.05.2018 № 4501-01/19999-03.

За результатами проведеного аналізу проекту Закону та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі - Закон)

встановлено:

проект Закону розроблено, як зазначено в аналізі регуляторного впливу доданого до нього (далі - АРВ), з метою :

- розширення термінологічно-понятійного апарату;
- надання визначень існуючих видів туризму та запровадження нових видів;
- запровадження декларативного принципу на набуття права займатися туристичною діяльністю;
- посилення фінансової відповідальності туроператорів та турагентів перед туристом;
- запровадження додаткового виду страхування цивільної відповідальності операторів та турагентів перед туристами;
- визначення засад організації роботи саморегулювних організацій;
- створення Реєстру суб'єктів туристичної діяльності;
- врегулювання діяльності фахівців туристичного супроводу;
- визначення основних засад статистичного обліку у сфері туризму;
- встановлення відповідальності суб'єктів туристичної діяльності за порушення законодавства у сфері туризму.



1. Статтею 1 проекту Закону запропоновано наступні визначення термінів:

- «засіб розміщування – об’єкт туристичної інфраструктури, в якому регулярно або час від часу надаються послуги з тимчасового розміщування. Засоби розміщування поділяються на дві категорії: колективні (готелі та **аналогічні засоби розміщування**, спеціалізовані засоби розміщування (санаторно-курортні та оздоровчі заклади, молодіжні табори, конгрес центри тощо) з загальною кількістю місць 10 або більше) та індивідуальні (приватні та орендовані приміщення: квартири, сільські садиби, вілли, котеджі, будинки для відпочинку (дачні будинки) з загальною кількістю місць менше 10)». При цьому визначення поняття «**аналогічні засоби розміщення**» відсутнє;

- «**об’єкти туристичної інфраструктури** – індивідуальні та колективні засоби розміщування, заклади харчування, культури, розваг та спорту, медичних та оздоровчих послуг курортної сфери, торгівлі, транспортні засоби та транспортні підприємства (перевізники), інформаційні ресурси та інформаційні системи, засоби забезпечення автоматизованих інформаційних систем та їх технологій, а також інші матеріальні і нематеріальні блага, майно, майнові комплекси (підприємства), результати та продукти інтелектуальної діяльності, що належать суб’єктам туристичної діяльності на праві власності, іншій законній підставі (за договором) і використовуються ними для виробництва та надання комплексних та/або окремих туристичних послуг;

- **знак категорії об’єкта туристичної інфраструктури** – вивіска на фасаді будівлі з інформацією про вид об’єкта, його найменування та встановлену йому категорію».

Виходячи зі змісту запропонованих термінів, знак категорії мають мати усі об’єкти туристичної інфраструктури. При цьому у статті 19 проекту Закону йдеться про встановлення категорій колективним засобам розміщення (готелі та **аналогічні засоби розміщування**, спеціалізовані засоби розміщування (санаторно-курортні та оздоровчі заклади, молодіжні табори, конгрес центри тощо) з загальною кількістю місць 10 або більше).

Також даною статтею запропоновано визначення терміну **дестинація** (туристична), разом з цим у проекті Закону даний термін жодного разу не використано, а використано інший термін – туристична **дестинація**.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схваленої постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41 (далі - Методичні рекомендації), на точність термінології необхідно звертати особливу увагу. Визначення термінів повинно відповідати тому змісту, який у нього вкладають літературознавці, вчені та юристи, і *має бути уніфікованим по всьому тексту закону*.

2. У статті 5 проекту Закону зазначено: «Учасниками відносин, що виникають при здійсненні туристичної діяльності є **юридичні особи та фізичні особи-підприємці**, які створюють туристичний продукт, надають туристичні послуги (перевезення, тимчасового розміщення, харчування,

екскурсійного, курортного, спортивного, розважального та іншого обслуговування) чи здійснюють посередницьку діяльність із надання характерних та супутніх послуг, а також громадяни України, іноземці та особи без громадянства (туристи, екскурсанти, відвідувачі та інші), в інтересах яких здійснюється туристична діяльність».

Тобто, відповідно до вимог зазначеної статті проекту Закону, фізична особа, що має на меті надавати послуги з тимчасового розміщування в індивідуальних засобах розміщування – приватних та орендованих приміщеннях: квартирах, сільські садибах, віллах, котеджах, будинках для відпочинку, має зареєструватись як підприємець.

Відповідно до статті 761 Цивільного кодексу України, фізична особа може передавати майно в найм (оренду), не реєструючись як підприємець.

Відповідно до п. 1 ст. 810 Цивільного кодексу України за договором найму (оренди) житла одна сторона - власник житла передає або зобов'язується передати другій стороні житло для проживання у ньому на певний строк за плату.

Отже, норми статті 5 проекту Закону обмежують права громадян, що встановлені діючим законодавством.

3. Статтею 15 проекту Закону пропонується встановити, що сума гарантії або страхова сума за договором страхування цивільної відповідальності має бути не меншою від 5 відсотків:

річного обсягу продажу туристичних пакетів туроператора (без урахування доходу від продажу авіаквитка, якщо послуга не включена до туристичного пакету) за попередній рік, але не менше ніж 100 000 (сто тисяч євро);

від річного обсягу продажу туристичних пакетів (агентської винагороди) тур агента за попередній рік, але не менше ніж 50 000 (п'ятдесят тисяч) євро.

Для новоствореного туроператора/турагента або такого, що не провадив діяльність у році, що передує року отримання фінансового забезпечення на новий термін, розмір фінансового забезпечення складає 50 000 (п'ятдесят тисяч) євро для туроператора та 10 000 євро (десять тисяч) євро для турагента».

В АРВ зазначено, що відповідно до статті 15 Закону з метою забезпечення прав та законних інтересів громадян – споживачів туристичних послуг туроператор та турагент зобов'язаний здійснити фінансове забезпечення своєї цивільної відповідальності (гарантією банку або іншої кредитної установи) перед туристами. При цьому розмір фінансового забезпечення туроператора, який надає послуги у повному обсязі/туроператора, який надає послуги виключно з внутрішнього та в'їзного туризму/турагента становить суму, еквівалентну не менше ніж 20 000/10 000/ 2 000 євро відповідно.

За останній рік рішеннями НБУ низку банків ліквідовано або визнано неплатоспроможними, що призвело до значних витрат туроператорів при укладенні відповідних договорів з новими банками-гарантами. Також, розмір суми фінансового забезпечення при значних обсягах продажу туристичного

продукту не може забезпечити відшкодування збитків, що можуть бути заподіяні споживачу туристичних послуг в результаті невиконання або неналежного виконання туроператором/турагентом зобов'язань за договором на туристичне обслуговування, в тому числі в разі виникнення обставин його неплатоспроможності, суб'єктами туристичної діяльності.

За таких обставин є незрозумілим, якої саме мети прагне досягнути розробник, оскільки із змісту зазначеного вбачається, що єдиною метою збільшення розміру фінансового забезпечення є зменшення обсягів продажу туристичного продукту.

4. Проектом Закону пропонується скасувати ліцензування туроператорської діяльності та запровадити декларації про провадження туристичної діяльності. Водночас такими змінами значно розширюється регулювання господарської діяльності у сфері туризму.

Так, підпунктом 9 пункту 4 проекту Закону пропонується доповнити Закон України «Про туризм» розділом III¹ «Право на провадження туристичної діяльності» та новими статтями 16¹ «Декларація про провадження туристичної діяльності» та 16² «Реєстр суб'єктів туристичної діяльності».

Зокрема, проектом Закону пропонується визначити, що декларація про провадження туристичної діяльності – це документ, яким суб'єкт туристичної діяльності повідомляє центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері туризму, про відповідність суб'єкта туристичної діяльності вимогам, встановленим для таких суб'єктів цим Законом.

Також пунктом 5 проекту Закону пропонується частину другу статті 2 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – про дозвільну систему) доповнити словами «декларування діяльності суб'єктів туристичної діяльності», що призведе до виходу з-під сфери дії Закону про дозвільну систему відносин суб'єктів господарювання, що проводять господарську діяльність у сфері туризму.

Закон про дозвільну систему визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів.

Статтею 1 Закону про дозвільну систему визначено, що декларація відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства (далі – декларація) – документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє адміністратора або представника відповідного дозвільного органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам законодавства. У такий спосіб суб'єкт господарювання набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру.

Тобто, запропонована розробником декларація про провадження туристичної діяльності за своєю сутністю відповідає визначенню, передбаченому Законом про дозвільну систему, та є невід'ємною частиною

сукупності відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання.

Тому внесення змін до статті 2 Закону про дозвільну систему щодо нерозповсюдження сфери дії цього Закону на відносини, пов'язані з декларуванням діяльності суб'єктів туристичної діяльності, не підтримується.

Проектом Закону пропонується встановити відповідальність за здійснення туристичної діяльності суб'єктами господарювання без подання декларації (накладення штрафу на керівника юридичної особи у розмірі п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на фізичну особу-підприємця – двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Такі розміри штрафів є необґрунтованими та неспіврозмірними зі штрафами, передбаченими за порушення порядку провадження господарської діяльності, зокрема, без одержання документа дозвільного характеру (статтею 164 Кодексу про адміністративні правопорушення передбачено накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Разом з тим не визначено відповідальність органу, який вносить інформацію до Реєстру суб'єктів туристичної діяльності (у разі її внесення).

Тому, доцільним є доповнення положення щодо застосування принципу мовчазної згоди для реєстрації декларації (у разі, коли орган не вніс інформацію до реєстру у визначений строк, декларація вважається зареєстрованою).

5. Абзацом другим статті 16² проекту Закону пропонується встановити, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері туризму, у строк протягом семи робочих днів, але не раніше дня наступного за днем закінчення строку для подання виправленої декларації, вносить до Реєстру інформацію про суб'єктів туристичної діяльності, зазначену у декларації, а також інформацію про присвоєння колективному засобу розміщення певної категорії. У Реєстр також вноситься інформація щодо результатів здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктів туристичної діяльності вимог законодавства у сфері туризму та зупинення туристичної діяльності.

Статтею 4¹ Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про контроль), передбачено створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі – ІАС ДНК) з метою забезпечення суб'єктів господарювання та органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформацією про заходи державного нагляду (контролю).

До інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) вносяться відомості про:

- суб'єктів господарювання (юридичних та фізичних осіб-підприємців);
- найменування органів державного нагляду (контролю);

- види господарської діяльності, що підлягають державному нагляду (контролю);
- перелік нормативно-правових актів, дотримання вимог яких перевіряється під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), з посиланням на офіційні веб-сторінки відповідних органів державного нагляду (контролю);
- річні плани проведення заходів державного нагляду (контролю) та план проведення комплексних заходів державного нагляду (контролю);
- звіти про виконання річних та комплексного планів проведення заходів державного нагляду (контролю) за попередній рік;
- дату і номер наказу (рішення, розпорядження), місце здійснення заходу, строки здійснення, тип, підставу та предмет здійснення заходу, найменування органу державного нагляду (контролю), що зазначені у посвідченні (направленні) на проведення заходу державного нагляду (контролю);
- результати здійсненого заходу державного нагляду (контролю) із зазначенням номера акта щодо виявлення або відсутності порушень законодавства, посилання на відповідні вимоги законодавства у разі виявлення порушень;
- короткий зміст розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснених заходів державного нагляду (контролю);
- застосовані до суб'єктів господарювання адміністративно-господарські санкції за результатами здійсненого заходу державного нагляду (контролю);
- результати оскарження розпорядчих документів органів державного нагляду (контролю) та застосовані до суб'єктів господарювання адміністративно-господарські санкції.

Доступ до відомостей ІАС ДНК (крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків та паспортних даних) здійснюється через мережу Інтернет та є відкритим і безоплатним.

Під час створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) забезпечуються її сумісність і взаємодія з іншими інформаційними системами та мережами, що складають інформаційних ресурс держави.

Відомості, внесені до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), захищаються відповідно до вимог законодавства у сфері захисту інформації.

Також зазначаємо, що відповідно до частини десятої статті 4¹ Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 387 затверджений Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей.

Звертаємо увагу, що відповідно до вимог частини одинадцятої статті 4¹ Закону про контроль, органи державного нагляду (контролю) зобов'язані вносити відомості до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) у строки, визначені законодавством.

Отже, запропонована редакція абзацу другого статті 16² проекту Закону, в частині внесення до Реєстру інформації щодо результатів здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктів туристичної діяльності вимог законодавства у сфері туризму та зупинення туристичної діяльності встановлює дублювання відомостей ІАС ДНК, визначених частиною другою статті 4¹ Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Зважаючи на викладене вище, проект Закону потребує доопрацювання з урахуванням зазначених зауважень.

Крім того, суттєвого доопрацювання потребують й інші норми проекту Закону, оскільки даний проект у більшості своїх положень позбавлений прозорості, системності, впорядкованості як у поняттях, так і в запропонованому механізмі державного регулювання.

При цьому зауважуємо, що відповідно до Методичних рекомендацій текст проекту закону має бути викладено стисло, простою літературною мовою, по можливості короткими фразами. Мова повинна бути зрозумілою і точною, фрази - нескладної конструкції без зайвого перевантаження підрядними реченнями і займенниками. Необхідно також уникати прислівникових і дієприслівникових зворотів.

6. Крім того, наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту Закону не у повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151, (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення аналізу впливу регуляторного акта (далі - АРВ), викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

Так, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, зокрема:

- визначити причини її виникнення;
- оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб;
- визначити основні групи, на які вона справляє вплив;
- обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Разом з тим, у розділі I АРВ проблему взагалі не визначено. Не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не вирішують проблему та потребують вдосконалення. Не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність

проблеми, визначали її масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери життя та діяльності, на які проблема має найбільший негативний вплив.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ розробник повинен чітко визначити мету державного регулювання, що має бути безпосередньо пов'язана з розв'язанням проблеми.

Натомість, в цьому розділі розробником зазначено, що проект Закону розроблено з метою розширення термінологічно-понятійного апарату, надання визначень існуючих видів туризму та запровадження нових видів, запровадження декларативного принципу на набуття права займатися туристичною діяльністю, посилення фінансової відповідальності туроператорів та турагентів перед туристом, запровадження додаткового виду страхування цивільної відповідальності операторів та турагентів перед туристами, визначення засад організації роботи саморегулювних організацій, створення Реєстру суб'єктів туристичної діяльності, врегулювання діяльності фахівців туристичного супроводу, визначення основних засад статистичного обліку у сфері туризму, встановлення відповідальності суб'єктів туристичної діяльності за порушення законодавства у сфері туризму.

Враховуючи відсутність визначеної у попередньому розділі АРВ проблеми, задекларовані розробником цілі державного регулювання не є вимірюваними.

Зокрема, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризувало б досягнення мети регулювання, а тому зробити висновок, чи є цілі реально досяжними не вбачається можливим.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми, з яких обрати не менше двох альтернатив, стисло описати їх та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожній з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них. При цьому, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва окремо кількісно розробником не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

Розробником не наведено жодних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, окрім часових витрат на ознайомлення з вимогами акта та витрат на заповнення звітних форм, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту Закону, так і внаслідок застосування альтернативних

способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

Отже, у зазначеному розділі розробником не обґрунтовано значне збільшення сум фінансового забезпечення.

Також відсутній розрахунок витрат суб'єктів господарювання на виконання вимог, встановлених статтею 15 проекту Закону.

Крім зазначеного, проект Закону містить й інші вимоги, дотримання яких призведе до додаткових витрат суб'єктів господарювання.

Враховуючи зазначене, розробнику необхідно здійснити розрахунок витрат, які понесуть суб'єкти господарювання на виконання вимог регуляторного акта.

У зв'язку з неналежним опрацюванням попереднього розділу АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

Таким чином, розробку проекту Закону здійснено без урахування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме без дотримання принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 цього Закону, зокрема принципів доцільності, ефективності, адекватності та збалансованості, а також не дотриманням вимог статті 5 в частині викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Ураховуючи викладене, керуючись частиною п'ятою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері туризму»

В. о. Голови Державної регуляторної служби України



В. Загородній