



МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА КАК ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

Велеонин КОХАНОВСКИЙ,

аспирант кафедры гражданского права

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article is devoted to a brief analysis of the international and national stages in the development of tourism as the historical premises of civil-legal regulation of relations in the sphere of tourism in Ukraine. Period of the emergence and adoption of international acts and establishment of organizations in the tourism, tourism industry, and later the tourism business is studied. The characteristic of the historical periods of development of tourism and legislation in the field of tourism in the territories of contemporary independent Ukraine is given, as well as to the provisions of the special Law of Ukraine "On Tourism". It is proposed to pay particular attention to a civil-legal aspects of the development of tourist relations.

Key words: civil-legal regulation of tourism, stages of development of tourism, international acts and organizations in the tourism sphere, legislation in the field of tourism and tourism activities.

Аннотация

Статья посвящена краткому анализу международного и национального этапа развития туризма как историческим предпосылкам гражданско-правового регулирования отношений в сфере туристической деятельности в Украине. Исследуется период появления и принятия странами международных актов и организаций в сфере туризма, туристической деятельности, а затем и туристического бизнеса. Дается характеристика исторических периодов развития туризма и законодательства в сфере туризма на территории современной независимой Украины, а также положений действующего специального Закона Украины «О туризме». Особое внимание на современном этапе предлагается уделять гражданско-правовым аспектам развития туристических отношений.

Ключевые слова: гражданско-правовое регулирование туристической деятельности, этапы развития туризма, международные акты и организации в сфере туризма, законодательство в сфере туризма и туристической деятельности.

Постановка проблемы. Анализ историко-правовых аспектов различных явлений зачастую играет ключевую роль в поиске закономерностей их появления, применения соответствующей терминологии и верных путей развития законодательства. Изучение международного и национального этапов развития туризма и туристической деятельности на территории современной независимой Украины может служить надежной основой для последующего выявления особенностей и перспектив гражданско-правового регулирования отношений в сфере туристической деятельности. Комплексный анализ в этом направлении до сих пор в цивилистической научной литературе практически не проводился, поэтому провести такой анализ и сформулировать собственные выводы считаем своевременным и полезным не только для развития теории гражданского права, но и в практическом аспекте.

Актуальность темы исследования подчеркивается ее общеправовой ориентацией не только на выявление историко-правовых закономерностей развития туризма в международном масштабе, но и изучение характерных особенностей

правового регулирования туристических отношений на разных этапах развития Украины, особенно в период независимости, а также гражданско-правовых аспектов такого регулирования как наиболее перспективных на современном этапе.

Состояние исследования названной тематики в настоящее время нельзя назвать удовлетворительным, поскольку цивилистами недостаточно изучены вопросы историко-правовых закономерностей развития туризма, особенно в гражданско-правовом аспекте. Многочисленные работы специалистов сферы туризма и несколько современных работ отечественных авторов-цивилистов, таких как М.М. Гудима, О.Ю. Серегин, Р.И. Яворский и ряд других, не могут удовлетворить постоянно возрастающего интереса к решению комплекса проблем, очерченных выше.

Целью статьи является формулирование собственных выводов об исторических предпосылках и перспективах гражданско-правового регулирования отношений в сфере туризма на основе анализа международных и национальных этапов развития туризма, международных актов и специального законодательства.

Изложение основного материала.

Основным признаком этапа монополизации туристической индустрии, начиная приблизительно с 60-х годов прошлого столетия, можно считать выделение ее в самостоятельную составляющую сферы услуг. В это время туризм из элитного вида досуга превращается в эффективное средство рекреации и в необходимость для все большего количества людей. К этому же периоду относится, как известно, создание крупных транснациональных компаний. Специалисты в области туристического бизнеса предоставляют убедительные данные: «В настоящее время около 100 млн. человек во всем мире заняты в туристической индустрии. Они обслуживают около полумиллиарда туристов в год, причем их количество ежегодно растет» [1, с. 20].

Представители юридической науки в связи с этим обращают внимание на особенности международного этапа правового регулирования туристических отношений (примерно с 1946 по 1975 годы прошлого века), который связан непосредственно с созданием и деятельностью Организации Объединенных Наций (ООН). В частности, характерной чертой



данного этапа, по их мнению, стало выделение сферы предоставления туристических услуг в самостоятельную отрасль национальных хозяйств стран мира. Это произошло благодаря стремительному увеличению количества путешествующих. В литературе отмечалось, что отсутствие универсального правового регулирования международных туристических отношений стало успешно компенсироваться высоким уровнем институализации туристической отрасли в мире [2, с. 7]. В 1946 году, после создания ЮНЕСКО [3], межгосударственной организации, которая развивала направления образования, науки и культуры, была разработана и в 1950 году начала активно осуществляться программа развития туризма ЭКОСОС, направленная на превращение туризма в отрасль экономики и его быстрое развитие. Одновременно с этими процессами в 1947 году значительное количество международных туристических организаций, которые функционировали с начала века, объединились в Международный союз официальных туристических организаций (МСОТО) [4].

В 1975 году, когда была ликвидирована МСОТО и создана Всемирная туристская организация (ВТО) со штаб-квартирой в Мадриде, которая объединила в своем составе более 120 государств, Генеральная ассамблея ООН признала за ВТО статус международной организации, координирующей развитие международного туризма. 27 сентября 1975 г. был принят Устав ВТО (позднее – UNWTO) [5]. UNWTO, кроме того, приняла ряд важных для развития туризма и его правового обеспечения деклараций, среди которых – Манильская декларация «О туризме в мире» (Филиппины, 1980 г.), «Документ Акапулько» (Мексика, 1982), Гагская «Декларация о туризме» (Голландия, 1989 г.) и ряд других. Кроме того, благодаря созданию Всемирной туристической организации в 1975 г. был установлен единый минимальный стандарт договорного предоставления туристических услуг. Это событие, по нашему мнению, можно считать началом гражданско-правового регулирования отношений в сфере туризма. В разработке документа принимали участие Международный институт унификации частного права (УНИДРУА) [6], Международная гостиничная ассоциация (МГА) и Всемирная федерация ассоциаций туристических агентств (УФТАА) [7]. Значитель-

ный вклад в возможность применения странами общепринятых прогрессивных стандартов гражданско-правового регулирования туристической деятельности был внесен именно УНИДРУА. На фоне деятельности международных организаций в сфере туризма развитие получило и правовое регулирование соответствующих отношений в отдельных странах, что может служить предметом отдельного исследования.

Обращает на себя внимание ряд особенностей развития туризма и его правовой регламентации в Украине. В частности, в литературе можно встретить предложения изучать их с помощью деления на исторические этапы [8; 9]. Работы ученых позволяют кратко проанализировать содержание каждого периода, уточнив специфику правового регулирования туристических отношений в независимой Украине.

Так, на первом этапе, который упоминается как первичная форма туризма (IX–XIX в.в.) [10], распространенным было так называемое странничество. На пути его развития встали войны и другие негативные общественные процессы, но уже в XIX в. украинцы сделали значительный вклад в географические исследования [8]. Во второй период, просветительский (конец XIX–начало XX в.в.), возникли первые туристические организации как на территории Российской, так и Австро-Венгерской империи [10]. Характерными его признаками стало использование экскурсий, путешествий, походов с целью получения географической и краеведческой информации, образования, а также изучения родного края. Именно в это время наблюдается рекреационное освоение Крыма и Карпат. Считается, что туризм и экскурсии в значительной мере способствовали выполнению социальных программ [10]. Во второй половине XIX в. был исследован лечебный потенциал Крыма, Прикарпатья и Закарпатья. Конец века стал периодом создания первых туристических бюро, которые занимались организацией туристических путешествий в регионе. Отношения между бюро и туристами оформлялись соглашениями, которые уже в это период имели наиболее существенные положения будущих классических гражданско-правовых договоров. Третий, или предпринимательский этап, начался с развития капитализма на украинских землях [1, с. 21]. Была сформирована туристская

инфраструктура – гостиницы, рестораны, транспортная сеть. В результате появился туристический рынок, в котором выделилось два сегмента: элитарный туризм состоятельных слоев населения и экскурсионный, рекреационный туризм интеллигенции. Именно на этом этапе наблюдается появление многочисленных туристических фирм, компаний, бюро, клубов и обществ, но это развитие было прервано Первой мировой войной, которая обострила экономические, социальные противоречия, в результате чего все ресурсы были направлены на военные цели. Послереволюционный организационно-централизованный четвертый этап состоял из межвоенного (1918–1939 г.г.) и послевоенного (1945 – конец 60-х г.г.) подэтапов [10]. Как известно, в 1922 Украина вошла рядом своих территорий в состав СССР. В западноукраинских землях, находившихся тогда под властью Польши, Румынии, Чехословакии, туристско-краеведческой деятельностью занимались общества «Плай» и «Черногора». Сначала, в так называемый период «украинизации», туристическая деятельность активизировалась, но со временем полностью подпала под управление централизованной системы туризма. В целом наблюдалось доминирование идеологических функций над хозяйственными или бизнес-интересами [8; 9]. Указанное привело к тому, что договорная деятельность этого периода приобрела преимущественно типовые формы, а инициатива участников таких отношений – минимальный характер. В 1928 г. появляется АО «Советский турист», а в 1929 – Общество пролетарского туризма, что знаменует собой начало периода монополизации туризма на украинских землях.

Не сразу, но довольно быстро восстанавливалась туристическая инфраструктура после второй мировой войны. Одновременно с этим совершенствовалась система управления ею. Впрочем, специалисты обращают внимание на то, что развитие туризма происходило большей частью экстенсивно, за счет включения новых ресурсов и территорий [8]. Так, в СССР сложилась система трех монопольных туристических структур, таких как: ОАО «Интурист», Туристско-экскурсионное управление, которое с 1962 г. получило название Центральный совет по туризму, БММТ «Спутник» ЦК ВЛКСМ (их филиалы работали и в УССР) [11]. Положительным результатом данного



этапа неоднократно называли формирование самой большой, а главное – самой дешевой в мире материальной базы социального и самостоятельного туризма. Впрочем, одновременно обострились и противоречия – например, невозможность удовлетворить рекреационные потребности всего населения и сохранить относительно низкие цены на отдых. Таким образом, возникла необходимость поиска новых форм организации и планирования туризма, в чем помогло развитие гражданско-правовых отношений в этой сфере.

Пятый, административно-нормативный этап (1969–1990 г.г.) считается расцветом советского туризма [8; 9; 10]. Прежде всего, в этот период усилилось международное туристическое движение. Быстрое развитие социального туризма, но при этом стремительное отставание от мировых стандартов, по мнению ряда авторов, является специфической чертой этого этапа, так же, как и рост научных исследований в сфере туризма, создание системы рекреационного проектирования, формирование новой профессионально-квалификационной структуры и системы подготовки кадров туристической сферы [10]. Впрочем, административно-командная система, пренебрежение преимуществами гражданско-правового регулирования привели к тому, что этот период так и не смог стать надежной основой для решения задач реального повышения качества туристической деятельности.

Подводя итог анализу приведенных этапов развития туризма в Украине, можно сделать вывод, что до 1991 года рекреационно-туристическое хозяйство Украины находилось в едином рекреационно-туристическом комплексе Советского Союза. Курорты принадлежали государству, а руководство туристической деятельностью осуществлялось централизованно, преимущественно административными методами. При этом условия для развития настоящей инициативы в предоставлении туристического продукта, договорной сферы туризма, решения спорных вопросов между участниками туристической деятельности наиболее эффективными гражданско-правовыми способами еще не сложились.

С 1991 года можно вести отчет шестого этапа в развитии туризма и его правового регулирования. Он совпал с провозглашением независимости Укра-

ины, получил название переходного и выявил ряд новых тенденций развития национального туризма и туристического бизнеса, договорных отношений в условиях внедрения экономических реформ. Среди них следует назвать: изменения структуры реакционных потребностей и начало сегментации туристического рынка; переход от монопольного к многоукладному туристическому хозяйствованию и активное развитие малых и средних туристических предприятий; переход к использованию природных ресурсов и культурного наследия на основе экономических отношений; переход от административного регулирования функций туристического хозяйства к экономическому стимулированию туристического рынка на новой законодательной основе с внедрением гражданско-правовых элементов, развитие договоров и научных исследований о сущности туристической деятельности с позиций цивилистики и специалистов в сфере международного частного права. Для осуществления вышперечисленных целей Указом Президента от 31 мая 2000 г. был создан Государственный комитет молодежной политики, спорта и туризма Украины [12]. До этого действовало Постановление Кабинета Министров Украины от 10 ноября 1992 г. № 616, которым учреждался Государственный комитет Украины по туризму [13]. До 1995 г. в системе социального туризма произошла деструктуризация, и 15 сентября 1995 г. Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «О туризме» [14], который стал важным шагом в создании правовых основ отечественной туристической деятельности. В дальнейшем многие его положения пересматривались с целью углубления договорной составляющей правоотношений участников туристической деятельности. Положения этого нормативного акта требуют отдельного детального исследования через призму гражданско-правовой науки. 9 декабря 2010 г. был создан Государственный комитет по туризму при Министерстве инфраструктуры Украины. Впечатляющим достижением следует назвать тот факт, что к 2013 году туристической деятельностью в Украине занималось 2,5 тыс. различных организаций, в которых работало более 100 тыс. человек [1, с. 22]. Украина видела будущее отрасли в развитии транспортных коридоров и туристической инфраструктуры, в контроле за качеством туристических услуг,

развитии гражданско-правовой договорной сферы отношений в сфере туризма. К сожалению, события последних двух лет существенно и негативно повлияли на развитие туризма, нарушив целостную инфраструктуру в этой сфере.

Выводы:

1) после создания Всемирной туристической организации в 1975 г. был установлен единый минимальный стандарт договорного предоставления туристических услуг, что можно считать началом гражданско-правового регулирования отношений в сфере туризма. Значительный вклад в возможность применения странами общепринятых прогрессивных стандартов гражданско-правового регулирования туристической деятельности был внесен УНИДРУА;

2) разные исторические этапы развития туризма и его правовой регламентации имеют свои особенности в Украине, особенно после провозглашения независимости;

3) переходный этап в развитии туризма и его правового регулирования совпал с провозглашением независимости Украины и выявил ряд новых тенденций развития национального туризма и туристического бизнеса, договорных отношений в условиях внедрения экономических реформ;

4) Закон Украины «О туризме» стал важным шагом в создании правовых основ отечественной туристической деятельности; в дальнейшем многие его положения пересматривались с целью углубления договорной составляющей правоотношений участников туристической деятельности. Положения этого нормативного акта требуют отдельного детального исследования через призму гражданско-правовой науки;

5) события последних двух лет существенно и негативно повлияли на развитие туризма в Украине, существенно нарушив целостную инфраструктуру в этой сфере.

Список использованной литературы:

1. Мальська М.П., Худо В.В. Туристичний бізнес: теорія і практика / М.П. Мальська, В.В. Худо. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 368 с.
2. Сьєрогін О.Ю. Правове регулювання міжнародних туристичних відносин : автореф. дис ... канд. юрид.



наук : 12.00.03 / О.Ю. Серьогін. – Київ : Б.в., 2002. – 21 с.

3. Система статистики и культуры ЮНЕСКО [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001910/191061r.pdf/>.

4. Міжнародний Союз офіційних туристських організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://infotour.in.ua/msoto.htm>.

5. UNWTO. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www2.unwto.org/>.

6. UNIDROIT. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unidroit.org/>.

7. Сенин В.С. Организация международного туризма DOC / В.С. Сенин. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 400 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.tourlib.net/books_tourism.

8. Федорченко В.К., Дьорова Т.В. Історія туризму в Україні / В.К. Федорченко. – К. : Вища школа. – 2002. – 195 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : tourlib.net/books_tourism.

9. Абрамов В.В., Тонкошкур М.В. Історія туризму / В.В. Абрамов. – Харків : Харківська національна академія міського господарства, 2010. – 294 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : tourlib.net/books_tourism.

10. Устименко Л.М., Афанасьев І.Ю. Історія туризму / Л.М. Устименко. – К. : Альтерпрес, 2005. – 320 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : tourlib.net/books_tourism.

11. Зорін І.В., Квартальнов В.А. Енциклопедія туризму. Фінанси і статистика, 2003. – 368 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : tourlib.net/books_tourism.

12. Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України. Указ Президента № 740/2000 від 31.05.2000. Втрапив чинність. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ukraine.uapravo.net/data/base49/ukr49629.htm>.

13. Про Положення про Державний комітет України по туризму. Указ Президента від 29.12.1998 № 1400/98 Втрапив чинність [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U1400_98.html.

14. Про туризм. Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 31. – Ст. 241.

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Юлия КРАСНОВА,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры аграрного, земельного и экологического права имени академика В.З. Янчука Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Summary

In the article analyzed the modern scientific approaches to systematization of ecological legislation and questions of the legal providing of ecological safety place. It is established that national environmental and legal science suggests to consider ecological safety as part of ecological law, and therefore its regulation should be carried out under the proposed decision to (at choice) the Ecological code of Ukraine, Code of Ukraine on environment, Environmental law or the law of Ukraine «Onecological (naturally-technogenic) safety». Instead, analysis of foreign practice on this question showed, that the imposition of environmental safety in a single direction of environmental relations and decision based on his special normative acts are wrong legislative practice, these regulations are repealed. And this consideration of ecological safety as basic principle of environmental management and guard of natural environment got the continuation in a number of foreign regulations that is accepted and continue effectively to be used. It is established that such regulations should be used as an example for improving national legislation on the subject.

Key words: systematization of legislation, ecological safety, code, law, Strategy for environmental safety.

Аннотация

В статье проанализированы современные научные подходы к систематизации экологического законодательства и место в нем вопросов правового обеспечения экологической безопасности. Установлено, что отечественная эколого-правовая наука предлагает рассматривать экологическую безопасность как составляющую экологического права, а поэтому ее регулирование должно осуществляться в рамках Экологического кодекса Украины, Кодекса законов Украины об окружающей среде, Природоохранного закона или Закона Украины «Об экологической (природно-техногенной) безопасности». Зато анализ зарубежной практики по данному вопросу показал, что вынесение экологической безопасности в отдельное направление экологических правоотношений и принятие на его основании специальных нормативно-правовых актов является ошибочной законотворческой практикой, и такие нормативно-правовые акты утрачивают силу. А рассмотрение экологической безопасности как основного принципа рационального природопользования и охраны окружающей среды получил свое продолжение в ряде зарубежных нормативно-правовых актов, которые приняты и продолжают эффективно применяться. Установлено, что именно такие нормативно-правовые акты должны быть применены как пример для совершенствования отечественного законодательства по данному вопросу.

Ключевые слова: систематизация законодательства, экологическая безопасность, кодекс, закон, Стратегия экологической безопасности.

Постановка проблемы. Правовое регулирование общественных отношений по обеспечению экологической безопасности в Украине еще находится в процессе реформирования, однако в науке с уверенностью утверждается, что существующие нормы уже на сегодняшний день заложили основы формирования подотрасли экологического права – права экологической безопасности. Это предопределяет острую необходимость дальнейшей

конкретизации и совершенствования правового регулирования соответствующих отношений.

В эколого-правовой теории и практике уже давно идет дискуссия о необходимости очередной систематизации экологического законодательства в связи с расширением механизмов правового регулирования и их объектов. В связи с этим предлагается принять (на выбор) Экологический кодекс Украины [1, с. 5–9], Природоресурс-