



**СЕРЬОГІН О.Ю.,  
асистент**

*Інститут  
міжнародних відносин  
Київського  
національного  
університету імені  
Тараса Шевченка*

**АНАЛІЗ ЕТАПІВ  
РОЗВИТКУ ТА  
СУЧАСНОГО  
СТАНУ  
ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ  
МІЖНАРОДНИХ  
ТУРИСТИЧНИХ  
ВІДНОСИН В  
УКРАЇНІ ТА СВІТІ**

Десята річниця незалежності України – добра нагода для підведення підсумків, аналізу здобутків та невикористаних можливостей. Саме тому надзвичайно приємно відмічати той факт, що попри всі політичні та соціально-економічні негаразди цих років, індустрія туризму стала чи не єдиною галуззю народного господарства України, яка з року в рік без залучення державних дотацій, стабільно нарощує обсяги виробництва товарів і послуг.

Але туризм це та специфічна галузь, яка крім належного правового регулювання як на міжнародному так і внутрішньодержавному рівні потребує ще й іміджевої підтримки з боку держави. Однак в 1999 році з передбачених на рекламу українського туристичного продукту у бюджеті 1,3 млн. грн. фактично було отримано 2,2%. Принципово ситуація не змінилася і в 2000 р. – з передбачених у бюджеті 1,3 млн. грн. фактично було отримано лише 13,8%.

За таких умов неоцінімим є внесок дипломатичних та консульських представ-

ництв України за кордоном та іноземних представництв в Україні для формування позитивного туристичного іміджу нашої держави. Адже Україну як незалежну державу визнали вже 154 країни світу, 138 з них встановили з дипломатичні відносини. У Києві функціонують 60 дипломатичних представництв іноземних держав, 9 представництв міжнародних організацій, 1 Генеральне консульство, 7 почесних консулів. Консульські установи іноземних держав функціонують також у Львові, Харкові, Одесі, Сімферополі, Ужгороді. 70 іноземних держав представлені в Україні за сумісництвом.

Як зауважують І. Бліщенко та Ж. Доріа – якщо раніше держави зосереджували свою увагу на усуненні перепон для розвитку туризму у приймаючій країні то зараз, враховуючи важливість цього виду "невидимого експорту" товарів та послуг, вони по суті перейшли до другого етапу багатостороннього регулювання міжнародного туризму – етапу усунення перепон у самій країні походження туристу<sup>1</sup>.

Для належного аналізу цієї ситуації слід дослідити основні етапи розвитку правового регулювання міжнародних туристичних відносин в світі. Адже беззаперечним фактом є те, що туризм, будучи епохальним явищем – продукт розвитку цивілізації, потреба в якому, як одному з видів відпочинку, виникла лише на певному етапі розвитку суспільства.

Саме завдяки НТР, підвищенню продуктивності праці у матеріальному виробництві, розвитку транспорту та зв'язку як і багатьом іншим факторам, склалися умови за яких поступово виник надзвичайно великий попит на організацію дозвілля, а особливо на такий вид відпочинку як подорожі за межі країни свого постійного перебування чи громадянства.

Якщо раніше в абсолютній більшості випадків у людей виникала необхідність рушати у подорожі з комерційних міркувань<sup>2</sup>, то з цього часу на перший план виходить бажання відпочити, власне, у такий спосіб. Так міжнародний туризм став надзвичайно поширеним явищем в світі.

Природно, що при такому динамічному процесі зростання туристичного попиту на шляху свого розвитку туристична індустрія пройшла низку етапів:

1. Етап появи окремих складових елементів індустрії туризму;
2. Етап первинного (кількісного) розвитку та популяризації туризму;
3. Етап вторинного (якісного) розвитку індустрії туризму;
4. Сучасний етап розвитку туристичної індустрії.

Слід особливо наголосити на тому, що кожному з зазначених етапів також притаманним є й відповідний підхід до правового регулювання туристичних відносин, який, в першу чергу, є віддзеркален-

ням стану наукової розробки, юридичного закріплення та розв'язання основних проблем правового регулювання туристичних відносин в кожній країні окремо та світі в цілому.

Як вірно зауважує Г.Ф. Шаповал, початок історії подорожей не можна датувати а ні певним роком, а ні сторіччям: їх витoki йдуть у сиву давнину<sup>3</sup>. Прикладом одного з перших, в сучасному розумінні, туристичних центрів куди у стародавні часи можна було б без великого ризику для життя здійснити подорож для відпочинку, не маючи на меті зміну місця постійного проживання чи роботу, була Олімпія під час проведення олімпійських ігор.

Вже в цей період можна казати про появу певних звичаїв, що визнавалися у всій Елладі. Так, древні греки під час подорожі в якості вболівальників чи учасників олімпійських ігор користувалися недоторканістю у інших полісах-державках. Отже є всі підстави говорити про утвердження відповідних норм гостинності, зміну ставлення до іноземців. Оскільки за будь яких інших умов громадянин іншого полісу вважався потенційним завойовником, отже ворогом.

Є достовірні відомості про те, що в Римській імперії у II ст. н.е. лікарі досить часто практикували курси лікування цілющими водами, тимчасовою зміною клімату тощо, започаткувавши цим появу нового виду – оздоровчого туризму та розвиток відповідної інфраструктури.

В ранньому середньовіччі широкого розвитку набувають подорожі палігримів до священних місць. Першими гідями по таким місцям поклоніння стають монахи. Пізніше виникає ціла гільдія професіоналів, які починають знаходити в цьому зайнятті засоби для існування.

Після відкриття цілющих властивостей морської води, підвищується роль та увага до міст на морському узбережжі. З'являються та здобувають світове визнання відомі й у наш час курорти.

Приблизно на протязі століття з 1841-1946 рр., що за часовими рамками відповідає другому етапу, з наростаючим темпом пішов процес формування основних складових частин та інфраструктури сучасної індустрії туризму. Поряд з виробниками відповідних послуг почали з'являтися й посередники (туроператори та турагенти, разом турагенти) між ними та бажаними подорожувати – туристами.

Одним з перших, хто почав на цьому заробляти гроші був англієць Томас Кук. Розпочавши свою діяльність з придбання в 1841 році на пільгових умовах у залізниці 600 квитків та перепродавши їх з вигодою для себе, він, власне, й поклав початок турагентській діяльності.

Наступним його кроком було формування та супроводження груп англійських туристів на континент. Перша подорож, організована ним в 1863 році до Швейцарії стала початком ери організованого міжнародного туризму в світі<sup>4</sup>. Вже у 1867 році 20 тисяч англійців відвідали па-

ризьку виставку через фірму "Томас Кук та син", а в 1878 році кількість туристів, які скористувалися її послугами сягнуло 75 тисяч<sup>5</sup>.

Характерною рисою даного етапу стала поява на ринку товару на той час нового виду – туризму з відповідними особливостями при реалізації останнього у формі надання відповідних послуг та турагентів з його реалізації.

З іншого боку, завдяки стрімкому росту туристичного попиту, почала змінюватись споживча спрямованість туристичної пропозиції. Туристичні послуги почали втрачати свою аристократичну елітарність. Послугами ще не досить чисельних на той час туристичних агентств почали користуватися не тільки представники привілейованого класу та ті хто був змушений мандрувати (емігранти тощо), а і всі бажаючі з різним рівнем освіти, отже й, природно, з невизначеністю щодо мети та місця, як і інших істотних моментів подорожі.

Так поряд з головним видом діяльності – продажем туристам квитків потужних транспортних компаній, замовленням місць в готелях, до роботи турагентів починають додаватися такі не притаманні їм до цього функції, як надання консультацій та порад щодо умов перетину кордонів, звичаїв країни перебування, поряд із консультаціями щодо вибору маршруту подорожі, умов й рівня послуг тощо<sup>6</sup>.

Збільшення асортименту туристичних послуг, розширення сфери діяльності й необхідність виконувати не притаманні турагентам на той час функції з конструювання подорожі на замовлення клієнта, з наступним гарантуванням відповідного рівня обслуговування, безпосередньо не могло не знайти відображення на об'ємі прав та кореспондуючих ним обов'язків турагентів й, відповідно, потребувало вивчення та перегляду їх правового статусу.

Економічні реалії діяльності в цій сфері впевнено довели, що з простого типового посередника, повіреного чи комітента турагенти, виконуючи свою справу за невелику винагороду, стали чи не найголовнішою стороною у сфері договірних зобов'язань в галузі туризму.

З розвитком та залученням все більшої кількості людей, популяризації туризму, роль останніх стала особливо важливою. Саме вони почали не просто допомагати туристам дістатися, наприклад морського узбережжя, організувати там розміщення й дозвілля, а й формувати моду та попит на відповідні туристичні послуги, певні соціальні й економічні цінності та пріоритети.

Але знову-таки головний вид їх діяльності, як то продаж квитків потужних транспортних компаній, майже не змінився й по сьогодні. Такий вид послуг мабуть є об'єктивним процесом розподілу праці – спеціалізації, та не підлягає гармонізації чи будь-яким змінам, як було справедливо вказано Комісією УНІДРУА<sup>7</sup>.

В кінцевому випадку, свідченням цього є і те, що навіть потужні виробники туристичних послуг почали повністю покладатися на турагентів, які з часом довели свою унікальну спроможність по залученню туристів.

Як відомо, однією з передумов популяризації туризму на цьому етапі став також розвиток міжнародного транспорту – ключового елементу, який і забезпечив саму можливість існування та належного функціонування світової торгівлі товарами та послугами, зокрема туристичними.

Поступове вирішення основних проблем правового регулювання міжнародних перевезень позитивно вплинуло й на розвиток міжнародних туристичних відносин, адже організація перевезення туристів та їх багажу є невід'ємною складовою частиною будь-якої подорожі.

Характерною особливістю правового регулювання цієї сфери стає те, що основні проблеми міжнародних вантажних та пасажирських перевезень знаходять своє розв'язання в спеціальних міжнародних угодах (транспортних конвенціях), які містять у собі уніфіковані норми, що одноманітно регулюють умови здійснення перевезень. У разі ж відсутності таких уніфікованих матеріально-правових норм для визначення компетентного правопорядку застосовуються колізійні норми відповідних транспортних конвенцій або національного законодавства<sup>8</sup>.

Так, за наявності відповідної міжнародної уніфікаційної конвенції, починають виокремлюватися основні міжнародно-правові режими правового регулювання міжнародних перевезень.

Бернські конвенції про залізничні перевезення вантажів (МВК) та про залізничні перевезення пасажирів і багажу (МПК), відповідно 1890 року та 1923 року поклали край множинності вимог компетентних національних правопорядків при перетині кордонів залізничним транспортом.

Перші спроби з уніфікації правил морських перевезень були зроблені у другій половині XIX ст. У 1897 році було створено міжнародну неурядову організацію Міжнародний морський комітет. Саме в її рамках були підготовлені низка так званих Брюссельських конвенцій з морського права, прийняті з 1910 по 1968 роки. З розробки Гаазьких правил 1921 року та Брюссельської конвенції про уніфікацію деяких правил щодо коносаменту 1924 року (вступила в силу у 1931 році) почалась кодифікація міжнародних лінійних морських перевезень. Паралельно з цим було й розв'язано питання трампових перевезень, юридичною формою здійснення яких є чартер. Зважаючи на правову природу останніх умови їх здійснення повністю підпали під національно-правове регулювання.

У 1919 році була створена Міжнародна авіатранспортна асоціація, за сприяння якої у 1927 році прийнято єдині умови перевезень, у 1929 році форми квитків, багажних квитанцій, накладних тощо, роз-

роблені Варшавська конвенція 1929 року про уніфікацію деяких правил щодо міжнародних повітряних перевезень, доповнена Гаазьким протоколом 1933 року, Чиказька конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 року, практично з самого моменту появи міжнародного повітряного транспорту перевели його зі сфери правового регулювання окремими національними законами в уніфіковану міжнародно-правову площину.

Міжнародні автомобільні перевезення почала регламентувати Паризька Конвенція 1926 року про врегулювання авторуху між країнами, встановлення технічних вимог до автомашин у міжнародному сполученні, прав управління автомобілем, уніфікації сигналів на автошляхах.

Отже, прийняття згаданих конвенцій опосередковано, шляхом визначення умов та меж відповідальності перевізника, процедури пред'явлення до нього претензій та позовів, дало можливість окреслити й межі відповідальності турагентів перед туристами.

Щодо перших кроків на шляху наукової розробки проблем безпосередньо пов'язаних з правовим регулюванням міжнародних туристичних відносин, то вони були зроблені ще до першої світової війни у рамках Ліги Націй. Своє втілення, вперше вони знайшли у першій Паспортній конференції 1920 року та Женевській Конвенції про спрощення митних формальностей 1923 року.

Одним з результатів другої Паспортної конференції, проведеної за сприянням Ліги Націй у 1926 році, також була спроба вперше законодавчо відділити осіб, що подорожують з туристичними цілями від загальної міграції населення. Для цього, як було відмічено, необхідно разом з іншими питаннями погодити термін перебування туриста у країні після якого він може підпасти під дію імміграційного законодавства тощо<sup>9</sup>.

В перше таку спробу зробив англієць Ф. Огілві<sup>10</sup>. Він запропонував обмежити перебування туриста строком 12 місяців. Однак незважаючи на те, що для більшості країн таке обмеження було прийнятним, єдиного підходу до цієї проблеми досягнути не вдалося. Країни зацікавлені у туристах приїжджаючих на тривале лікування, заявили про недостатність цього терміну, в той час як транспортні компанії та адміністративні органи інших держав вважали його занадто великим й таким, що ускладнює розробку багатосторонніх угод про пільги для туристів.

Міждержавні перевезення також не залишилися без уваги. В рамках Ліги Націй постійно проводилася робота з розвитку та поживлення. Досить красномовно з цього приводу виступив Президент комісії з вивчення свободи пересування та транзиту М. А. Клевейл<sup>11</sup>.

В 1936 році в Женеві з'явилося видання Ліги Націй під назвою "Огляд туристичного руху, як міжнародного економічного фактору". В

цьому виданні поряд із розглядом економічних аспектів міжнародних туристичних відносин, особливу увагу було приділено аналізу незадовільного стану правового регулювання прикордонних формальностей та впливу політики протекціонізму держав на темпи росту прибутків від міжнародного туризму на фоні загальної економічної кризи в Європі того часу.

Досить цікавою також є книга М. Хілла<sup>12</sup>, в якій поряд з іншими проблемами автор дослідив розвиток туристичного руху за 25 років з 1914 по 1939 рр. у Європі.

Третій етап правового регулювання міжнародних туристичних відносин та розвитку туристичної галузі, з 1946 року по 1975 рік, пов'язаний безпосередньо із створенням та діяльністю ООН. Характерною рисою цього етапу завдяки стрімкому збільшенню кількості подорожуючих стало виокремлення туристичної галузі в самостійну галузь національних господарств держав світу.

Внаслідок "вибухового" характеру розвитку туризм почав випереджувати своє становлення в якості специфічного, але надзвичайно важливого процесу сучасності, а також предмету правового регулювання, що потребував рішучих дій держав в цьому напрямку на міжнародному рівні. Будучи за своєю природою багатогалузевим явищем міжнародний туризм охопив не тільки більшість галузей економіки, але й сферу політики, культури, побуту, традицій кожної держави. В цій ситуації можливістю по координації власних позицій з взаємовигідного впорядкування туристичних потоків наданою ООН держави не могли не скористуватись<sup>13</sup>.

Основну роботу в становленні та розвитку основних засад співробітництва держав в цьому напрямку в системі ООН починаючи з 1946 року і до створення Всесвітньої туристичної організації (ВТО) в 1975 році виконувала Економічна і Соціальна Рада (ЕКОСОП), наділена повноваженнями з здійснення загального керівництва і координування роботи відповідних органів, спеціалізованих установ і програм системи ООН.

Віхою став звіт комісії з транспорту і зв'язку на 28 сесії (Нью-Йорк, 4-12 травня 1959 р.) ЕКОСОП про виконану роботу з питань правового регулювання міжнародних туристичних відносин, паспортних, прикордонних та митних формальностей.

ЕКОСОП підтримала ініціативу Міжнародного союзу офіційних туристичних організацій (МСОТО), схвалену Комісією, а також Міжнародною торговельною палатою, про скликання спеціалізованої міжнародної дипломатичної конференції в рамках ООН з питань розвитку міжнародного туризму і звернулася до генерального секретаря ООН з проханням підведення підсумків і подальшого просування технічного вивчення

питань туризму та міжнародних подорожей, представлення рекомендацій, спрямованих на розвиток туризму і міжнародних подорожей, а також підготування та скликання всесвітньої конференції<sup>14</sup>.

Резолюцією 813 (XXXI) від 27 квітня 1961 року ЕКОСОП було запропоновано Генеральному секретарю ООН скликати не пізніше осені 1963 року міжнародну технічну конференцію з питань міжнародного туризму та подорожей. Резолюція 870 (XXXIII) від 9 квітня 1962 року остаточно підтвердила це рішення. Так, під гаслом "десятиліття прогресу під прапором ООН" у вересні 1963 року у Римі зібралася конференція ООН з питань розвитку міжнародного туризму і подорожей<sup>15</sup>.

Конференція зокрема відзначила, що відповідальність турагентів як стосовно транспортних організацій і власників готелів, так і стосовно людей, що подорожують, взагалі в багатьох випадках ще цілком не усвідомлювалася.

Внаслідок великого значення з точки зору відповідальності перед клієнтом, за своїм статусом, турагент почав розглядатися професіоналом. На думку деяких делегатів оптимальним шляхом втілення цього положення в життя була б розробка відповідного законодавства. Була висловлена також точка зору про те, що відповідне законодавство повинно носити загальний характер у міжнародному масштабі на зразок транспортних конвенцій, хоча деякі делегати наголошували на праві кожної держави самостійно визначати ступінь відповідності її власних заходів у врегулюванні цієї проблеми світовим стандартам.

Зазначалося також, що туристичні агентства повинні самі регулювати свої відносини шляхом укладання відповідних договорів, розробити відповідний етичний кодекс, утворити спеціальні школи професійної підготовки та вжити інших заходів для зміцнення свого положення та забезпечення кращого обслуговування туристів.

Делегати підтримали ініціативу про необхідність спільної розробки основними національними і міжнародними туристичними асоціаціями міжнародного етичного кодексу. Була визнана бажаність підготовки проекту положення про туристичні агентства та наголошено, що імперативні норми національних законодавств з цього питання мають бути адресовані всім суб'єктам туристичного бізнесу: транспортним організаціям, власникам готелів, а не тільки турагентам. Згадувалося також позитивна практика застосування в деяких країнах цілком прийнятних угод між туроператорами і турагентами, які до певної міри гарантують платоспроможність турагентств та збільшують ступінь захищеності туристів<sup>16</sup>.

Отже основними організаційними віхами діяльності ООН з формування системи міжнародного співробітництва в галузі туризму стали: 1954 рік – скликання конференції ООН щодо митних формальностей



(Нью-Йорк, США) де було прийнято відразу декілька багатосторонніх, міжнародних договорів: Конвенція про тимчасове ввезення приватних транспортних засобів<sup>17</sup> і Конвенція про митні пільги для туристів. Одночасно конференція прийняла Додатковий протокол до Конвенції про митні пільги для туристів<sup>18</sup>, щодо ввезення стосовних до туризму інформаційних документів і матеріалів, які відносяться до туризму тощо; 1963 рік – скликання Конференції ООН по міжнародним подорожам і туризму (Рим, Італія); 1966 рік – початок надання технічної допомоги Генеральною Асамблеєю ООН 1967 року Роком міжнародного туризму; 1968 рік – проведення міжрегіонального семінару ООН з питань розвитку туризму (Берн, Швейцарія); 1969 рік – представлення Генеральним секретарем ООН доповідей про діяльність у галузі туризму організацій системи ООН; скликання Міжурядової конференції по туризму (Софія, Болгарія), на якій була прийнята резолюція про створення міжурядової організації по туризму, названу згодом WTO; 1975 рік – офіційне оформлення і початок діяльності WTO.

Правовим регулюванням міжнародних туристичних відносин, а також вивченням національного законодавства держав по даному питанню в ООН займалися й не тільки її головні органи, але і допоміжні. Це, у першу чергу, економічні комісії ООН, що здійснюють роботу з проблем розвитку регіонального туризму.

Також слід відмітити конференцію ООН по торгівлі і розвитку (ЮНКТАД), засновану 30 грудня 1964 р. у якості постійного органа ГА ООН та Програму розвитку ООН (ПРООН), засновану в листопаді 1965 році резолюцією ГА ООН 2029 (XX). Проблеми розвитку міжнародних туристичних відносин постійно знаходяться також в полі зору ЮНЕСКО, ЮНІДО, ВМО, МОП, ІМО, ВОЗ, тощо.

Вклад Міжнародного інституту уніфікації приватного права (УНІДРУА) в розробку основних проблеми правового регулювання туристичного бізнесу важко переоцінити. УНІДРУА першим, починаючи з 1966 року, проаналізував існуючу на той час практику правового регулювання туристичних відносин, зробив висновки та на їх основі запропонував уряду Бельгії на дипломатичну конференцію проект Конвенції про договір надання туристичних послуг, яка вступила в силу 23 квітня 1970 року та проект Конвенції про готельний контракт 1978 року<sup>19</sup>.

Великий внесок в розвиток та вдосконалення правового регулювання міжнародних туристичних відносин зробила Всесвітня федерація асоціацій туристичних агентств (УФТАА), створена в Римі у 1966 р. шляхом об'єднання Міжнародної федерації туристичних агентств (МФТА) та Всесвітньої організації асоціацій туристичних агентств (ВОАТА).

Результатом чотирьохрічних зусиль УФТАА та Міжнародної готельної асоціації (МГА) стала міжнародна конвенція про контракт на подорож, прийнята 22 жовтня 1970 року на Генеральній асамблеї УФТАА та 13 листопада 1970 року Радою МГА. Конвенція стала наступним кроком у правовому регулюванні міжнародних туристичних відносин після Конвенції УНІДРУА про договір надання туристичних послуг.

Також слід відмітити міжнародну готельну конвенцію щодо укладання контрактів між власниками готелів та турагентами МГА/УФТАА від 15 червня 1979 року.

Паралельно з цим в цей період отримують подальше розв'язання спірні питання залізничних перевезень шляхом укладання в 1966 році Додаткової угоди про відповідальність залізниць при перевезенні пасажирів до Бернської конвенції СІВ 1890 року. Укладено Угоду про міжнародне пасажирське сполучення та про міжнародне вантажне сполучення 1950 року.

Морські пасажирські перевезення також стали предметом низки міжнародних угод: Міжнародної конвенції про обмеження відповідальності власників морських суден 1957 року, Міжнародної конвенції про уніфікацію деяких правил, що стосуються перевезення пасажирів морем 1961 року, Міжнародної конвенції про уніфікацію деяких перевезень морем багажу пасажирів 1967 року, вносяться зміни та доповнення до Міжнародної конвенції про уніфікацію деяких правил про коносамент 1968 року. Приймається Афінська конвенція про перевезення морем пасажирів та їх багажу 1974 року, яка сприйняла більшість раніше розроблених міжнародно-правових норм, а саме принцип відповідальності за вину, обмеження межі відповідальності перевізника при заподіянні шкоди здоров'ю пасажирів тощо. Також у 1972 році приймається низка міжнародних актів з безпеки судноплавства.

Міжнародні автомобільні перевезення стають предметом регулювання Конвенції про дорожній рух та Протоколу про дорожні знаки та сигнали 1949 року. В 1956 році між державами Європи укладається Конвенція про договір міжнародного дорожнього перевезення вантажів. У 1959 році укладається Митна конвенція про міжнародні перевезення вантажів. Для подальшого розвитку співробітництва у сфері міжнародних пасажирських перевезень у 1970 році в Берліні укладається Угода про загальні умови виконання міжнародних пасажирських перевезень автобусами.

У рамках Міжнародної організації цивільної авіації підготовлено Гаазький протокол 1955 року, Варшавська конвенція змінена в Гаазі 1955 року. У 1952 році приймається Римська конвенція про шкоду, заподіяну іноземними повітряними суднами третім особам на поверхні. Для уніфікації деяких правил, що стосуються міжнародних повітряних пере-

везень, здійснюваних особою, яка не є перевізником за договором, прийнято Гвадалахарську конвенцію 1961 року. Гватемальський протокол 1971 року змінив норми Варшавської конвенції про пасажирський квиток, умови перевезення багажу, підсудність спорів, збільшив межі відповідальності перевізника перед пасажиром тощо.

На цьому етапі в СРСР з'являються перші роботи присвячені вивченню різних аспектів міжнародних туристичних відносин. Однією з перших була монографія М.А. Ананьєва "Международный туризм"<sup>20</sup>, в якій автор, поряд з розглядом історичних, економічних та географічних аспектів туристичних відносин розглянув й правові аспекти організації міжнародного туризму та стан прикордонних формальностей, роботу та функції урядових органів, міжміністерських комітетів по туризму найбільш розвинених в туристичному відношенні країн світу та роль МСОТО. Вперше проаналізував та намітив шляхи розв'язання найбільш типових на той час претензій, що висувалися до туристичних фірм.

Основна увага в розробленому Ю.Н. Соколовим навчальному посібнику "Международный туризм и его правовое регулирование"<sup>21</sup> приділена вивченню особливостей публічно- та адміністративно-правових питань правового регулювання туристичних відносин в капіталістичних та соціалістичних країнах, однак наведені ним дані та правові конструкції майже втратили актуальність, а тому можуть бути використані лише для вивчення загальних підходів до правового регулювання міжнародного туризму.

Починається наукова дискусія про визначення терміну "міжнародний туризм". Так поряд з адміністративними питаннями організації іноземного туризму А.Б. Бедненко<sup>22</sup>, запропонував розглядати міжнародний туризм, як просту арифметичну суму понять іноземного та зарубіжного туризму. Однак туристичні зв'язки існують не тільки в СРСР, а й в інших країнах. Звідси, як вірно зауважує Н.С. Барчукова<sup>23</sup>, міжнародний туристичний обмін цих держав не буде по відношенню до СРСР ані "іноземним" ані "міжнародним". Тому поняття міжнародний туризм не можна розглядати арифметичною сумою останніх.

Після створення ВТО, 2 січня 1975 року, розробка головних проблем правового регулювання міжнародних туристичних відносин вийшла на якісно новий етап.

Так, завдяки зусиллям ВТО, політика розвитку туризму в світі зараз визначається Заключним Актом НБСЕ (1975 р.); Манільською декларацією з міжнародного туризму (1980 р.); Хартією туризму і Кодексу туриста (прийнятих ВТО у 1985 р.); Гаазькою декларацією з туризму (1989 р.); рішеннями Осацької конференції міністрів з туризму (1994 р.), Конференції ООН з охорони навколишнього середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), наради в Сен-Вінсенті,

Важливим чинником розширення міжнародних зв'язків та гармонізації національного законодавства в галузі туристичної діяльності є поглиблення міжнародного інституційного співробітництва України. Саме завдяки безпосередній участі у діяльності світових і міжнародних структур усіх рівнів відбулося входження України в світовий туристичний простір.

В жовтні 1997 року на XXII сесії Генеральної Асамблеї ВТО Україна стала членом цієї впливової міжнародної організації. Членство в ВТО створило передумови для подальшого розвитку туризму з врахуванням тенденцій та векторів розвитку світового туристичного ринку, залучило до інформаційної мережі, інвестиційних пропозицій, системи підготовки кадрів; наукових досліджень.

Протягом 1998 року Держкомтуризм приймав участь у надзвичайно важливих для визначення світової туристичної політики та розвитку світової індустрії туризму заходах: 58-ій сесії Виконавчої ради ВТО та Міністерській конференції по океанах і нових туристичних просторах у Португалії, 59-ій сесії Виконавчої ради ВТО в Аргентині, 3-му Міжнародному засіданні ВТО по Шовковому шляху в м. Тбілісі, Міністерській конференції, присвяченій стабільному розвитку туризму та відзначенню 2000-річчя Різдва Христового в Ізраїлі, 1-ому засіданні Українсько-турецького спільного комітету з питань розвитку туризму в Туреччині, Міжнародному форумі "Обмін інформацією щодо інвестування в галузі туризму" в Туреччині, 2-ому засіданні Робочої групи по туризму зони Чорноморського економічного співробітництва (ЧЕС) у Болгарії. Україна стала членом Виконавчої ради ВТО.

Держкомтуризм, а пізніше Міністерство молодіжної політики, спорту та туризму, бере активну участь у діяльності Міждержавної ради країн СНД по туризму, Робочої групи по туристичному співробітництву в рамках зони ЧЕС та Робочої групи по туризму Центральноєвропейської ініціативи (ЦЕІ), постійно співпрацює з Радою Європи та ЄС.

Першочерговим напрямком діяльності у цій сфері стала розбудова договірно-правової бази зовнішніх зносин. Україною укладено 18 міжурядових і міжвідомчих угод про співробітництво в галузі туризму. Ще з 31 державою розроблено проекти угод, які зараз перебувають на стадії остаточного узгодження сторонами, при цьому перевага в цьому процесі надається встановленню договірних відносин з тими країнами, що є для України перспективними туристичними ринками.

Поряд з розбудовою договірно-правової бази співробітництва України з іншими державами в галузі туризму значна увага була приділена також внутрішньодержавному регулюванню туристичних відносин. Однак реальних змін, на даль, в цьому напрямку вдалося досягти лише в 1999 році.

Оскільки туристична послуга може бути надана як за допомогою речі, що стає товаром, так і безпосередньо процесом праці людини, постало питання про необхідність законодавчого врегулювання та розмежування цих двох способів виробництва та споживання послуг, які, в свою чергу, обумовлюють й два види самих послуг.

Перший вид – це такі послуги, які опосередковуються річчю. В цьому випадку законодавець має справу з споживчими товарами. Надання подібних послуг за своїм юридичним змістом ні чим не відрізняється від процесу праці в матеріальному виробництві та, власне, є торгівлею уречевленими (тілесними) товарами. Тут наявні всі п'ять елементів праці: засоби праці, предмет, технологія, організація праці та сама праця як необхідна діяльність людини. Саме це й дає всі підстави називати послуги такого виду матеріальними (виробничими) результатом яких є певна річ.

Другий вид послуг – це послуги (безтілесні речі), корисна дія яких спрямована або безпосередньо на людину або на оточуючі її умови в широкому їх розумінні. Послуги цього виду не пов'язані з матеріальними продуктами, їх виробництво невіддільно від споживання. Момент створення таких послуг співпадає з моментом їх споживання. Послуги цього виду є нематеріальними (невиробничими). Дія їх споживчої вартості виражається у корисному ефекті, який, як правило, задовольняє у момент свого прояву певну потребу туриста.

Таким чином, з юридичної точки зору світова торгівля туристичними (невиробничими) послугами у порівнянні з торгівлею товарами (виробничими послугами) має наступні особливості:

- головною особливістю договорів про надання послуг (туристичних, зокрема – О.С.), на відміну від договорів про виконання робіт, є те, що таке надання послуг невіддільне від діяльності особи, яка надає послуги. Корисний ефект такої діяльності не виступає у вигляді певного осяжного матеріалізованого результату, як це має місце у підрядних договорах, а полягає в самому процесі надання послуги<sup>24</sup>;
- процес надання туристичних послуг підлягає регулюванню не на кордоні, а всередині держави відповідними положеннями внутрішнього законодавства. Відсутність або наявність факту перетину послугою кордону не може виступати критерієм у визначенні експорту послуги;
- туристичні послуги не підлягають зберіганню. Вони виробляються й в той же час споживаються. Споживання туристичних послуг можливо лише при прямому контакті виробника з споживачем – туристом;
- заміна однієї туристичної послуги іншою є набагато складнішою ніж це відбувається у матеріальному виробництві;

- процес доведення невиконання чи неналежного виконання туристичної (невиробничої) послуги враховуючи її природу є набагато складнішим ніж в матеріальному виробництві й споживанні уречевленого товару.

Нерозуміння цієї специфіки спричинило появу декількох відмінних підходів: у Міністерства статистики України, яке намагалося виробити простий і чіткий критерій для статистичного обліку експорту та імпорту послуг; в органів валютного контролю, зацікавлених у віднесенні послуг до експорту або імпорту з метою залучення їх до сфери валютного регулювання і валютного контролю; у податкових структур, що займаються адмініструванням податку на додану вартість і прагнуть звузити кількість послуг, що потраплять у більш вигідні умови оподаткування при віднесенні їх до експорту.

Так першу спробу нормативно-правового примирення сторін було зроблено в Інструкції про порядок обчислення і сплати податку на додану вартість та акцизного збору за товари, завезені із-за меж митних кордонів України, і товари (роботи, послуги), що експортуються за межі митних кордонів України, затвердженій наказом Головної державної податкової інспекції України від 31.05.94 р. № 44. Відповідно до цього документа роботи, послуги вважалися експортованими, якщо вони не призначені для експлуатації, використання і споживання в Україні та надані особам, підприємства яких або вони самі постійно не перебувають або постійно не проживають на території України.

Насправді ж відбулася заміна однієї невизначеності іншою. До невизначеності щодо перетинання послугою кордону ще додалася невизначеність щодо вислову "роботи, послуги, не призначені для експлуатації, використання і споживання в Україні". Наприклад, українська фірма надала послуги іноземній компанії з маркетингового вивчення ринку туристичних послуг у нашій країні. Чи можна вважати ці послуги призначеними для споживання за кордоном, якщо їх споживачем є іноземна компанія з місцезнаходженням за межами України? Або, навпаки, необхідно вважати, що послуги призначено для використання в Україні, тому що мова йде про дослідження українського ринку і, виходить, з одного боку, таке дослідження відбувається на митній території України, а з іншого – метою дослідження є просування товару на ринки України?

У першому випадку ми дійдемо висновку, що послуги – експортовані, а в другому – що ні. Список подібних прикладів можна було б продовжити. Найцікавіше полягало в тому, що дуже часто там, де представники валютних підрозділів хотіли сказати: "Так!" – з метою залучення підприємства до фінансової відповідальності за недотримання законо-

давчо встановлених термінів взаєморозрахунків з іноземними партнерами, вони стикалися з твердим "Ні!" з боку підрозділів непрямих податків, які не бажали відшкодувати вхідний податок на додану вартість у випадку віднесення цієї операції з продажу послуг до експорту.

Допомогли розрубати цей "Гордіїв вузол" дві події. У жовтні 1997 р. набув чинності Закон України "Про податок на додану вартість". На відміну від діючого до нього Декрету він при визначенні об'єкта оподаткування, платника податку і його ставок використовує як основне не поняття експорту або імпорту товарів, як це було раніше, а поняття ввезення, вивезення товарів. При цьому експорт або імпорт товарів розглядається Законом як окремі випадок їх ввезення на територію України або вивезення за її межі.

Так, при визначенні об'єкта оподаткування, який оподатковується за нульовою ставкою, основною ознакою стала наявність факту вивезення товару за межі митного кордону України, а у випадку, коли товар це роботи або послуги – їх використання і споживання за межами митної території України.

Крім того, у лютому 1999 р. набув чинності Закон України "Про внесення змін до Закону Української РСР "Про зовнішньоекономічну діяльність". Цей Закон змінив саме поняття експорту, імпорту товарів (робіт, послуг), анулювавши обов'язкову раніше вимогу про перетинання товаром (роботою, послугою) митного кордону України.

Завдяки цим змінам у законодавстві з лютого 1999 р. питання про застосування до послуг нульової ставки податку на додану вартість і питання про віднесення цих послуг до експортних перестали бути нерозривно пов'язаними між собою й одержали кожне самостійне вирішення.

Так, з 22 лютого 1999 р. послуга вважається експортованою, якщо вона продана українським суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності іноземному суб'єкту господарської діяльності. При цьому не має значення: оплата провадиться грошима чи на товарообмінній основі.

Аналогічно, послуга вважається імпортованою, якщо вона куплена українським суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності в іноземного суб'єкта господарської діяльності. Так само, як і при експорті оплата може відбуватися як грошима так і товарами.

Щодо туристичних послуг, то це означає, що справу ми маємо з експортом туристичних послуг, якщо вони продані українськими суб'єктами туристичної діяльності іноземним суб'єктам господарської діяльності (незалежно від того надані вони за кордоном чи на території України).

Мова йде про імпорт туристичних послуг, якщо вони закуплені українськими суб'єктами туристичної діяльності в іноземних суб'єктах господарської діяльності (незалежно від того надані вони за кордоном чи на території України).

У разі коли імпорт туристичних послуг здійснено на умовах попередньої оплати або експорт на умовах відстрочення платежу, набувають чинності норми валютного законодавства, що регламентують терміни таких розрахунків.

З іншого боку, нульова ставка податку на додану вартість застосовується щодо операцій з продажу робіт (послуг), призначених для використання і споживання за межами митної території України. Зокрема, при наданні послуг з туризму на території України нульова ставка податку застосовується у разі їх продажу за межами України безпосередньо або за посередництвом нерезидентів із застосуванням безготівкових розрахунків.

Таким чином, якщо раніше поняття експорту послуг і застосування до цих послуг нульової ставки податку на додану вартість (або в умовах дії Декрету про податок на додану вартість - звільнення цих послуг від сплати податку) практично збігалися, то на сьогодні тільки частина послуг, що є експортними, підпадають під дію п. 6.2.2 Закону України "Про податок на додану вартість" і оподатковуються за нульовою ставкою. Щодо частини експортованих послуг, яка відповідає критеріям використання і споживання за межами митної території України, мова може йти про відшкодування з бюджету вхідного податку на додану вартість за понесеними у зв'язку з наданням таких послуг витратами. І абсолютно до всіх експортованих послуг, у разі якщо їх здійснено на умовах відстрочки платежу, необхідно застосовувати норми валютного законодавства, які регулюють терміни взаєморозрахунків, а саме: Закон України "Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті", якщо оплата за надані послуги провадиться в грошовій формі, або Закон України "Про регулювання бартерних (товарообмінних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності", якщо іноземний партнер за послуги розраховується товаром.

Логічним же завершенням розбудови приватного (цивільного) права України в галузі правового регулювання туристичних відносин на даному етапі має стати внесення відповідних змін та доповнень до Закону України "Про туризм" та прийняття нового Цивільного кодексу України, положення якого в цілому відповідають найкращім світовим зразкам та стандартам правового регулювання торгівлі послугами та захисту прав туристів як споживачів.

#### ПОСИЛАННЯ.

- <sup>1</sup> Блищенко І.П., Дорна Ж. Прецеденты в международном публичном и частном праве. - М.: МНИМП, издание 2-е, дополненное, 1999. - С. 454.



- <sup>2</sup> Шаповал Г.Ф. История туризма. – Минск: ИП "Экоперспектива", 1999. – С. 15.
- <sup>3</sup> Там само. – С. 10.
- <sup>4</sup> Барчукова Н.С. Правовое регулирование международного туризма на многосторонней основе: Учеб. пособие. – М.: МО, 1986. – С. 5.
- <sup>5</sup> Ананьев М.А. Международный туризм. – М.: МО, 1968 – С. 77.
- <sup>6</sup> Doc. U.D.P. 1968 Et/XLVIII, Doc. 12. – P. 47.
- <sup>7</sup> Там само. – P. 49.
- <sup>8</sup> Богуславский М.М. Международное частное право. – М.: Юристь, 1999. – С. 228.
- <sup>9</sup> League of Nations, Organization for Communication and Transit, Passport Conference Held Geneva from May 12th to 18th, 1926. – League of Nations Doc. C.423..M.156. 1926. VIII. – P. 20.
- <sup>10</sup> Oghilvi F. Tourist Movement. – London, 1933. – P. 38.
- <sup>11</sup> The League of Nations Starts. An Outline by its Organizers. – London: McMillan & Co. ltd, 1920. – 284 p.
- <sup>12</sup> Martin Hill The Economic and Financial Organization of the League of Nations. A Survey of 25 Years' Experience. – Washington: Lancaster press inc., 1946. – 168 p.
- <sup>13</sup> Комаров К.А. Программы ООН в области международного туризма. (12.00.10. Диссертация защищена 20.06.78.) – М.: МГИМО, 1976. – 150 с.
- <sup>14</sup> Див. Doc. ECOSOC №E/3264, E/CN 2/200, New-York, april 4-12, 1959. – P. 2.
- <sup>15</sup> Див. Doc. U.N. Economic and Social Council, Final Report of the United Nations Conference of International Travel and Tourism, E/3839, E/Conf. 47/14. Sept. 26, 1963. – P. 1.
- <sup>16</sup> Соколов Ю.Н. Международный туризм и его правовое регулирование: Учебное пособие. – М.: Типография Университет Дружбы народов им. Патриса Лумумбы, 1969. – С. 85.
- <sup>17</sup> Конвенція вступила в силу для СРСР 15 листопада 1959 року.
- <sup>18</sup> Додатковий протокол вступив в силу для СРСР 15 листопада 1959 року.
- <sup>19</sup> Draft Convention On The Hotelkeeper's Contract With Explanatory Report Prepared by The UNIDROIT Secretariat. – Rome, Unidroit. – 1978. – 199 p.
- <sup>20</sup> Ананьев М. А. Международный туризм. – М.: МО, 1968. – 208 с.
- <sup>21</sup> Соколов Ю.Н. Международный туризм и его правовое регулирование. Учебное пособие. – М.: Типография УДН П. Лумумбы, 1969. – 300 с.
- <sup>22</sup> Бедненко А.Б. Административные вопросы организации иностранного туризма в социалистических странах. Автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Иркутск, 1972. – С. 5.
- <sup>23</sup> Барчукова Н.С. Международное сотрудничество государств в области туризма. – М.: МО, 1986. – С. 8.
- <sup>24</sup> Зобов'язальне право: теорія і практика. Навч. посібн. для студентів юрид. вузів і фак. ун-тів / О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова, В.В. Луць та інші; За ред. О.В. Дзери. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 572.