

УДК 341.215.43
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2020.23.08>

ЧЕРЕДНИЧЕНКО О. Ю.,
кандидат економічних наук, доцент,
професор кафедри досудового розслідування
та правового забезпечення оперативно-службової діяльності
Служби безпеки України
Інституту підготовки юридичних кадрів
для Служби безпеки України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

КОЗЛОВА А. О.,
кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри туризму
та готельного господарства
Харківського національного університету
міського господарства імені О. М. Бекетова

АКТУАЛЬНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ВДОСКОНАЛЕНИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ТУРИЗМУ В КОНТЕКСТІ НОВИХ ВИКЛИКІВ І РИЗИКІВ ДЛЯ ЛЮДСТВА

Анотація. У статті досліджуються питання доцільності запровадження роботи щодо розроблення теоретико-методологічних підходів формування системи удосконалення правових актів у сфері міжнародної туристичної діяльності в контексті нових викликів та ризиків міжнародного рівня як основної умови підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі України. Авторами наведено інформацію щодо сучасного стану туристичної галузі в умовах нових викликів та ризиків, в тому числі в умовах пандемії COVID-2019. У статті наведено основні міжнародні нормативно-правові акти у сфері туристичної діяльності, а також головні нормативно-правові акти національного законодавства у туристичній галузі держави. Встановлено, що в сучасних умовах існування суспільства діюча нормативно-правова база, що регулює правовідносини у сфері туристичної діяльності, потребує удосконалення та певного корегування. Доводиться аргументована думка щодо недопустимості зволікання цього процесу, необхідності впровадження наукових методів, залучення для виконання цієї роботи провідних науковців, досвідчених фахівців галузі, правників-міжнародників. Доцільно враховувати і думку практиків, які працюють у сфері туризму. Автори вважають, що в теперішній ситуації цю роботу слід організувати комплексно, на системній основі, враховуючи як довгострокові прогнози розвитку галузі. Важливо враховувати вплив різноманітних ризиків та викликів на функціонування туристичної галузі, в тому числі такі які раніше не бралися до уваги, або вважалися малоімовір-

ними. На думку авторів, корисним є і використання моделювання всіх наявних алгоритмів діяльності туристичного сектору економіки, в тому числі в умовах кризових явищ та «форс-мажорів». Автори у дослідженні намагалися знайти та запропонувати шляхи реалізації цієї задачі.

Ключові слова: туризм, безпека, небезпека, ризики у туризмі, система безпеки, конкурентоспроможність, міжнародні акти, міжнародні правовідносини, міжнародні туристичні стандарти, міжнародні конвенції та угоди, туристична галузь, туристична сфера.

Постановка проблеми. Туристична діяльність до початку пандемії COVID-2019 була однією з найбільше прибуткових галузей економіки, а для багатьох країн світу туризм залишається головним джерелом отримання прибутку [11].

Україна не є винятком, перш за все як країна із значним туристичним потенціалом, який здатний позитивно вплинути на процес оздоровлення національної економіки. Закон України «Про туризм» визначає туризм як тимчасовий виїзд особи з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці перебування [1].

У Манільській декларації зі світового туризму (1980р.) туризм визначається як діяльність, що має велике значення в житті народів через безпосередній вплив на соціальну, культурну, освітню та економічну сфери життя держав і їхніх міжнародних відносин [11].

Згідно з Гаазькою декларацією (1989 р.) зазначається, що туризм став явищем, яке ввійшло в наші дні в повсякденне життя сотень мільйонів людей і являє собою вид діяльності, що має найважливіше значення для життя людей і сучасних суспільств, перетворившись на важливу форму використання вільного часу окремих осіб (туристів) та основний засіб міжособистісних зв'язків і політичних, економічних і культурних контактів, що стали необхідними в результаті інтернаціоналізації всіх секторів життя націй [10].

Розвитку туризму сприяють різні фактори. До них можна віднести конкуренцію, інформаційні технології, перевезення, туроператорські послуги, політичні і соціальні обставини в країні і т. ін. У системі туризму тісно, окрім економічних питань, зайнятості населення, транспортних питань, тісно пов'язані питання безпеки та міжнародних відносин. Майже всі країни входять у міжнародний туристичний ринок, але розподіл туристичних потоків проходить нерівномірний через різний рівень соціально-економічного розвитку країн, наявність жорсткої конкуренції і, як наслідок цього, різний рівень безпеки туризму.

За період розвитку туристичної галузі, активний розвиток якого в ХХ-му сторіччі безперечний, була створена не тільки матеріальна-технічна, фінансово-економічна, логістична бази, а й система правових взаємовідносин між суб'єктами туризму, державними та міждержавними інституціями, які ґрунтуються на міжнародних нормативно-правових актах.

Сьогоднішня соціально-економічна та політична ситуація в світі має багато негараздів, які мають враховуватись в туристичному бізнесі. Туризм, як жодна інша галузь, підвладний впливу «форс-мажорів» – війн, терактів, природних катаклізмів, епідемій, пандемій тощо.

Враховуючи те, що ключовою фігурою в системі туризму повинен виступати саме турист (людина), безпека туризму є важливим завданням не лише для суб'єктів туристичного сектору окремо взятої країни. Над питаннями безпеки туризму працюють відповідні міжнародні організації.

Міжнародні організації – це об'єднання державних і національних організацій неурядового характеру, створених для досягнення загальних цілей у певній сфері людської діяльності (у сферах політики, економіки, соціального і культурного життя, туризму та ін.). Міжнародні організації виступають як одна з важливих і найефективніших форм багатостороннього співробітництва між державами, що є їх членами. Найбільш відомими із них є: Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація праці, Всесвітня організація охорони здоров'я, Всесвітня торговельна організація, Міжнародна організація цивільної авіації, Міжнародна морська організація та ін., які користуються всім спектром інструментарію для регулювання міжнародної туристичної діяльності [3].

Інструменти регулювання міжнародної туристичної діяльності – це правові акти, спрямовані на установлення визначеного порядку, норм, правил, принципів і підходів у здійсненні туристичної діяльності [3].

Міжнародне регулювання – це міжнародна система впливу і комплекс заходів, націлених на ефективне управління певним видом міжнародної діяльності (підтримка стабільності, її зміна, впорядкування) відповідно до визначених міжнародних принципів, норм і стандартів [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні наукові дослідження щодо проблем розвитку туризму набули активізації в часи незалежності, коли були «відкриті кордони держави» і почалася активна підготовка учбовими закладами різного рівня спеціалістів в галузі туризму та готельного господарства. Особливу увагу вітчизняні науковці приділяють напрямкам розвитку туристичної галузі, розрахунку вартості туристичного продукту, прогнозуванню туристичних потоків, розвитку готельного сектору, туристичної логістики. Питанням безпеки туризму присвячено теж чимало публікацій. Методичні та практичні аспекти вищенаведених напрямків туризму розглядаються у працях таких вчених, як Н. Галла, О. Заноско, Н. Корж, І. Маркіна [5], С. Мічурін та інші.

Варто зауважити, що більшість вітчизняних авторів зосереджують свою увагу на висвітлюванні економічної складової туристичних підприємств, а теоретичним аспектам безпечного функціонування туристичної галузі, що ґрунтуються на нормах міжнародних правових актів приділяється недостатньо уваги. Більшість вітчизняних учених, що спеціалізуються на вивченні та розбудові туристичної галузі, у своїх працях не наводять чіткого визначення безпеки туризму, не завжди розглядають

діяльність туристичної сфери через призму міжнародної правової бази. Водночас у зарубіжній науці є досить ґрунтовні теоретичні узагальнення щодо змісту та структури категорії «безпека туризму», «міжнародних стандартів діяльності туристичної галузі», що закріплені в міжнародних правових актах. Так, у цьому контексті варто згадати праці таких вчених, як К. Зімані, І. Коварі [6], Й. Мансфелд, А. Пізам [7] та ін.

Незважаючи на наявність певних напрацювань у зарубіжній та вітчизняній науці, все ж таки не сформовані чіткі та зрозумілі для практиків та споживачів туристичного продукту підходи щодо трактування наведених проблемних питань функціонування туризму, що ґрунтуються на нормах сучасних міжнародних та національних правових актів.

Окреслені напрями наукових пошуків, на нашу думку, є актуальними і потребують особливої уваги з боку науковців, що і зумовило вибір теми та визначення мети і завдань дослідження.

Метою статті є розроблення теоретико-методологічних основ (підходів) формування системи удосконалення правових актів у сфері міжнародної туристичної діяльності в контексті нових викликів і ризиків міжнародного рівня, як основних умови підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі, в тому числі в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Туристична галузь є дуже складною системою. Постійне розширення міжнародного туристичного обміну призвело до необхідності його міжнародно-правового регулювання та створення спеціалізованих міжнародних туристичних організацій. Туристичні обміни, пов'язані з перетином державних кордонів, присутністю туристів на території іноземної країни і порядок пересування країною, з огляду на уніфікований підхід, повинні регулювати норми міжнародного права [11].

Інститут міжнародного туристичного права – це набір принципів і норм (стандартів), що регулюють діяльність держав у сфері туризму та міжнародних подорожей з метою задоволення широкого кола культурних і духовних потреб особистості [3].

Стандарти що містяться у нормах міжнародного туристичного права націлені на забезпечення максимально ефективної співпраці держав у сфері туризму, зміцнення взаємної зацікавленості їх розвитку у учасників туристичного обміну. Тому їх більшість було прийнято на міжнародних туристичних конференціях і зустрічах.

Міжнародно-правове регулювання туризму і туристичних послуг ґрунтується на міжнародних договорах і міжнародних звичаях, а також актах спеціалізованих міжнародних організацій. Основними з них є міжнародні конвенції, як один з видів договорів. Вони встановлюють взаємні права й обов'язки держав у певній сфері людської діяльності [9].

За час діяльності міжнародних організацій, а це друга половина минулого сторіччя, були прийняті ряд найважливіших документів з питань туризму. Основні з них:

- Загальна резолюція римської конференції ООН по міжнародному туризму і подорожам, 1963 р.;
- Завершальний акт Ради безпеки і співпраці в Європі, 1975 р.;
- Манільська декларація по світовому туризму, 1980 р.;
- Документ Акапулько Всесвітнього Радого з туризму 1982 р.;
- Хартія туризму і її розділ «Кодекс туризму» 1985 р.;
- Гаагська декларація по туризму, 1989 р.;
- Осацька декларація по туризму, 1994 р.;
- Глобальний етичний кодекс туризму, 1999 р.;
- Осацька декларація тисячоліття, 2001 р. [11].

Для України правова основа міжнародного співробітництва в туризмі складаються з міжнародних договорів, укладених відповідно до закону про міжнародні договори України. Наша країна бере участь у діяльності міжнародних туристичних організацій відповідно до міжнародно-правових зобов'язань та статутних документів відповідних організацій. Участь України в міжнародних угодах доповнюють її національне законодавство, міжнародні договори та угоди, наприклад двосторонні угоди з Індією (27.03.1992р.), Грузією (13.04.1993р.), Великим герцогством Люксембург (12.02.1994р.), Туреччиною (30.05.1994р.), Тунісом (07.04.1995р.), Вірменією (11.12.1999р.) та іншими країнами, міжнародними організаціями та співтовариствами [11].

Одним із важливих документів, які регламентують діяльність туризму, є «Кодекс туриста». Відповідно до ст. XIII вказаного кодексу, туристи мають право на вільний доступ усередині і за межами своїх країн до місць і окремих районів туристичного інтересу і з урахуванням існуючих правил та обмежень на вільне пересування в місцях транзиту й тимчасового перебування [10].

У цих же місцях туристи повинні мати право на:

- 1) об'єктивну інформацію про умови й можливості їх поїздок і перебування;
- 2) особисту безпеку і безпеку їхнього майна, а також на захист своїх прав;
- 3) відповідну суспільну гігієну, ефективні заходи щодо запобігання інфекційним захворюванням і нещасним випадкам, а також на вільний доступ до служб, закладів та установ охорони здоров'я;
- 4) вільний і швидкий зв'язок усередині країни, а також із закордоном;
- 5) адміністративні та юридичні гарантії, необхідні для захисту їхніх прав.

Крім того, на іноземних туристів покладаються й певні обов'язки. Так, згідно зі ст. XI кодексу, туристи своїм поведженням зобов'язані сприяти взаєморозумінню і дружнім відносинам між людьми як на національному, так і на міжнародному рівні й у такий спосіб сприяти збереженню світу. У місцях транзиту й перебування туристи зобов'язані поважати встановлений політичний, соціальний, моральний і релігійний порядок, а також підкорятися діючим законам і правилам [10].

Зважаючи на викладене, можна констатувати, що в світі напрацьовані туристичні стандарти, існує правове забезпечення туристичного бізнесу, але все ж таки, існуючі міжнародні нормативно-правові акти не надають можливості розв'язувати проблеми, викликані ризиками в сучасних умовах. Прикладом можна вважати світову пандемію COVID-2019, яка майже зупинила не тільки туристичний бізнес, а й туристичну логістику (перевезення), інші галузі, що були «пов'язані» з туристичною сферою (культурні заклади, археологія, розважальна сфера, сфера харчування, готельна сфера і т. ін.). Причому уряди держав самотужки, не маючи можливості використовувати єдині стандарти та нормативно-правову базу (із-за правових прогалин чи їх відсутності взагалі), самостійно намагалися врегулювати проблеми пов'язані не тільки з поверненням туристів до своїх країн, а й надання масової медичної допомоги, правомірності (легітимності) перебування туристів в країнах в строки, які перевищують термін дії віз (або надстрокові терміни перебування в безвізовому режимі) в умовах карантину, ускладнення надання консульської допомоги і т. ін.

Інший приклад стосується таких проблемних питань, як терористичні загрози. Причому раніше на міжнародному правовому рівні були врегульовані питання щодо терористичних ризиків в країнах, які вважаються уразливими в терористичному плані (обмежувався туристичний потік, укладалися додаткові страхові угоди, в превентивних цілях заборонялося відвідування конкретних регіонів країни і це регулювалося міжнародними правовими актами), але ж залишилися неврегульовані питання терористичних ризиків в «благополучних», демократичних, розвинутих країнах, таких як країни Європейського Союзу.

Висновки. В ухваленій Всесвітньою нарадою з туризму резолюції особливо наголошується на наполегливій необхідності:

- визнання всіма державами права своїх громадян на відпочинок і на проведення вільного часу і права на оплачувані відпустки для найманих робітників;

- спрощення там, де це можливо, формальностей, пов'язаних з туристськими подорожами, в плані виїзду і в'їзду (з країни або в країну), митних формальностей, валютного законодавства, медичних правил і т. п.;

- підвищення комфортності перевезень (повітряним, залізничним, морським, автодорожнім транспортом), наприклад, шляхом зниження тарифів, введення в оборот різних пілг з метою залучення до туристських подорожей категорій громадян з середніми і незначними прибутками, молоді, громадян похилого віку і громадян з фізичними недоліками;

- охорони довкілля, екологічної структури і природного, історичного і культурного надбання національної території суверенної держави, оберігаючи їх від спотворення і фальсифікації;

- внесення національного і міжнародного туризму в програми навчання для усіх вікових груп населення, підкреслюючи таким чином нові принципи і концепції туризму;

- вживання фінансових і технічних заходів, спрямованих на збільшення купівельної спроможності громадян;
- визнання за туризмом державою, громадською думкою його виняткової важливості для економіки країни, яке має бути рівним за значенням, що визнається за іншими сферами економіки країни;
- організація заходів, що забезпечують, починаючи з шкільного віку, підготовку громадянина до подвійної ролі, яку він повинен грати, або як «гість/відвідувач», або як «хазяїн/відвідуваний» [10].

Працівники у сфері туризму, від яких залежить якість туристського продукту, також мають право розраховувати на сприяння з боку держави, що виражається в створенні сприятливих умов їх діяльності, забезпеченні можливості професійної підготовки, співпраці між собою і з публічною владою [10].

У Декларації тисячоліття, яку склали і схвалили лідери світового туризму з державного і приватного секторів, вказується, що державні відомства, національні туристські адміністрації і організації маркетингу туристських напрямів (ОМТН) повинні в тісній співпраці з приватним сектором і регіональною і місцевою владою активно створювати і збагачувати комплексні бази даних для забезпечення конкурентоспроможності туристського електронного бізнесу. На належному рівні варто захищати права споживачів, впроваджувати системи оперативного дозволу конфліктів і передові технології для зручності і комфорту мандрівників, спрощення і уніфікації документації, необхідної при перетині меж.

Але для реалізації вищенаведених положень одного переліку, хай і закріпленою міжнародним правовим актом, замало. Світове співтовариство дедалі більше уваги приділяє забезпеченню достатніх фінансових ресурсів для проведення превентивних заходів із запобігання ризиків у сфері туризму так і розвитку самої туристичної сфери. Особливої актуальності ці питання набувають в умовах пандемій та військових конфліктів, перш-за все регіональних та локальних, терористичних проявів.

Але все ж таки, на нашу думку, треба переглянути існуючу міжнародну правову базу, удосконалити не тільки діючі міжнародні правові акти, а й прийняти нові, які б враховували такі «форс-мажори» як світові пандемії (наприклад, що викликана розповсюдженням інфекції COVID-2019) чи інші надзвичайні події. Потребує удосконалення і міжнародні безпекові акти, а також національне законодавство у сфері туризму. Причому вони повинні бути систематизовані, конкретизовані та бути доступними для адаптації національних законодавчих актів до їх рівня. Автори вважають, що для початку цю роботу розпочати негайно, під егідою міжнародних організацій (наприклад ООН, ЄС, ОМТН, ВОЗ). Ініціаторами можуть виступити ті країни, які є всесвітньо визнаними туристичними лідерами та уряди яких мають міжнародний авторитет. Саме урядова підтримка в цьому випадку є ключовим складником, бо, підтримуючи національний туристичний бізнес, держава не тільки отримує значні податкові надходження, а й іноземні інвестиції та й підвищує свій імідж на світовій арені.

І головне в цьому випадку повинен виграти турист, людина як головна і єдина цінність, статус якої закріплено майже у всіх міжнародних актах.

Література:

1. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995р. № 324/95-ВР/ Верховна Рада України. *Відомості Верховної ради України*. 1995. № 31. Ст. 24.
2. Про внесення змін до Закону України Про туризм: Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1282-IV/ Верховна Рада України. *Відомості Верховної ради України*. 2004. № 13. Ст. 180.
3. Смолій В.А. Енциклопедичний словник-довідник з туризму / В.А. Смолій, В.І. Цибух ; за ред. В.К. Федорченко. Київ: ВД Слово, 2006. 372 с.
4. Кляп М.П. , Шандор Ф.Ф. Сучасні різновиди туризму: навч. посібник. Київ: Знання, 2011. 334 с.
5. Маркіна І.А. Управління безпекою туристичного бізнесу. *Економіка Крима*. 2012. № 1 (38). С. 174-176.
6. Kovari I. Applied Studies in Agribusiness and Commerce. *Safety and Security in the Age of Global Tourism*. Budapest, 2011. № 3-4. Vol. 5. 59-61 p.
7. Mansfeld Y. Pizam Y. Tourism, Security and Safety: from theory to practice. Oxford. Elsevier Butterworth–Heinemann, 2006. 376 p.
8. Козинець В. Безпека життєдіяльності у сфері туризму: навч. посібник. Київ: Київський ун-т туризму, економіки і права, 2006. 575 с.
9. Международное право: учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Москва: Международные отношения, 2005. 776 с.
10. Довідник з міжнародного туризму / Чернега О.Б. та ін. ; за ред. О.Б. Чернеги . Кривий Ріг: Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського, 2016. 116 с.
11. Альфер О.В. Міжнародне регулювання туристичної діяльності. *Розвиток соціально-економічних систем в сучасних умовах: матеріали міжнародної наук.-прак. конф. (м. Харків, 16-17 грудня 2016 р.)*. Херсон: ВД Гельветика, 2016. С. 15-16.

Cherednychenko O., Kozlova A. Relevance of the application of improved international legal acts in the field of tourism in the context of new challenges and risks for humanity

Summary. The article considers the expediency of introducing theoretical and methodological approaches to the formation of a system for improving legal acts in the field of international tourism. The research was conducted in the context of new challenges and risks of the international level as the main condition for increasing the competitiveness of the tourism industry of Ukraine. The article provides information on the current state of the tourism industry in the face of new risks, including the pandemic COVID-2019. The main international regulations in the field of tourism are considered. The main normative legal acts of the national legislation of the state in the field of tourism are considered. It is established that in the modern conditions of society's existence the current legal framework needs to be improved and adjusted. There is a reasoned opinion on the inadmissibility of delaying this process. The necessity of introduction of scientific methods is argued. It is necessary to involve leading scientists, experienced specialists in the field, international specialists in law to perform this work. It is advisable to take into account the opinion of practitioners working in the field of tourism. The authors believe that in the current situation this work should be organized comprehensively, on a systematic basis. It is necessary to take

into account long-term forecasts of the industry. It is important to consider the impact of various risks and challenges on the functioning of the tourism industry. Including those that were not previously taken into account, or were considered unlikely. According to the authors, it is useful to use modeling of all existing algorithms of the tourism sector of the economy. Take into account the presence of crisis phenomena and “force majeure”. The authors of the study tried to find and suggest ways to implement this task.

Key words: tourism, safety, danger, risks in tourism, security system, competitiveness, international acts, international legal relations, international tourist standards, international conventions and agreements, tourist branch, tourist sphere.