



МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

В. О. Шамрай,

*доктор наук з державного управління, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права
Академії праці, соціальних відносин і туризму (м. Київ)*

Р. Т. Алоян,

*аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму
(м. Київ)*

УДК 351.756 (048)

ПРАВОВИЙ СТАТУС МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТУРИЗМУ

Досліджується правовий статус міжнародних організацій у сфері безпеки туризму. Здійснено юридичну характеристику організації діяльності міжнародних та міжурядових організацій у сфері безпеки туризму. Проаналізовано міжнародні конвенції, угоди з питань регулювання міжнародної туристичної діяльності та забезпечення безпеки туризму. Визначено повноваження та компетенцію міжнародних організацій, до складу яких входить складання спільних планів, програм розвитку безпеки туризму, розробка заходів, спрямованих на гармонізацію та уніфікацію національних нормативно-правових актів у сфері безпеки туризму; аналіз та узагальнення практичної діяльності у сфері безпеки туризму та ін. Досліджено суперечливі положення діяльності міжнародних організацій, які впливають у подальшому на виникнення загроз безпеки туризму. Проаналізовано координаційну діяльність авіаперевізників на міжнародному рівні, яку здійснює Міжнародна асоціація повітряного транспорту (IATA), що є міжнародною неурядовою організацією. Доведено, що однією з пріоритетних функцій цього об'єднання є забезпечення безпеки туризму.

Ключові слова: туризм, безпека туризму, туристична організація, міжнародні організації, туристична діяльність, статус.

Стрімкий розвиток міжнародного туризму, а також зростання глобальних загроз безпеки вимагає нових підходів до адміністративно-правового регулювання міжнародного співробітництва та партнерства в галузі забезпечення безпеки туризму та функціонування міжнародних та міжурядових організацій. Тому від статусу та авторитету таких організацій, а також наявності у них реальних функцій і



повноважень (прав і обов'язків) в галузі забезпечення міжнародної безпеки буде залежати стан міжнародного туризму та ефективність міжнародно-правових заходів у протидії глобальним загрозам та надзвичайним ситуаціям.

Метою статті є дослідження правового статусу міжнародних організацій у сфері безпеки туризму.

Дослідженням окремих питань правового статусу міжнародних організацій у сфері туризму займалися Н. О. Бедрак, І. В. Валентюк, Ю. В. Вишневська, Л. І. Давиденко, Н. А. Опасюк, Є. В. Козловський, О. В. Кузьменко, О. В. Малишев, В. Ф. Погорілко, С. В. Петков, А. А. Чечель, В. О. Шамрай та ін.

Сьогодні у світі існує більше 70 міжнародних організацій різного профілю і статусу, що займаються питаннями розвитку міжнародного туризму та забезпеченням його безпеки.

Організація Об'єднаних Націй — координатор діяльності держав і національних туристичних адміністрацій у галузі туризму та міжнародних подорожей. Під егідою ООН функціонує безліч спеціалізованих міжнародних та міжурядових організацій, ключове місце серед яких у сфері туризму відводиться Всесвітній туристичній організації (ЮНВТО). Її попередником був Міжнародний союз офіційних туристичних організацій (МСОТО).

Відповідно до ст. 3 Статуту ЮНВТО основною метою діяльності організації є сприяння розвитку туризму для внесення вкладу в економічний розвиток, міжнародне взаєморозуміння, мир, процвітання, загальну повагу і дотримання прав людини та основних свобод незалежно від раси, статі, мови та релігії. До складу ЮНВТО входять 154 держави та більше ніж 350 членів, що приєдналися до її складу та представляють місцеві органи публічної влади, недержавні організації та їх об'єднання. Основними органами ЮНВТО є Генеральна асамблея, виконавча рада, регіональні комісії, комітети, секретаріат.

Члени ЮНВТО поділяються на три категорії: дійсні члени, асоційовані та новоприєднані члени. Рада вживає необхідні заходи для забезпечення здійснення всіх рішень і рекомендацій Асамблеї ЮНВТО, звітує про це перед нею, розглядає загальну програму роботи ЮНВТО, створює будь-які допоміжні органи, необхідні для діяльності Ради, а також виконує інші функції, які можуть бути доручені їй Асамблеєю (ст. 19 Статуту ЮНВТО) [1].

Найважливішою функцією ЮНВТО є сприяння забезпеченню безпеки міжнародного туризму. Тому в 2010 році Виконавчою радою ЮНВТО було прийнято рішення про підготовку проекту Конвенції в галузі захисту прав туристів. Необхідність прийняття Конвенції пов'язана з низкою питань, неурегульованих чинним законодавством, які стосуються захисту прав та свобод туристів на транснаціональному рівні [1]. Розробку проекту документа планується завершити до кінця 2013 року.

Підготовкою проекту займається спеціально створена робоча група, членами якої є представники 34 держав. Функціонування робочої групи здійснюється на основі взаємодії ЮНВТО з національними туристичними адміністраціями держав її членів.

У процесі роботи над Конвенцією робочій групі доводиться вирішувати комплекс організаційних, юридичних і технічних завдань, до складу яких входить складання спільних планів, програм розвитку безпеки туризму, розробка заходів, спрямованих на гармонізацію та уніфікацію національних нормативно-правових актів у сфері безпеки туризму, аналіз та узагальнення практичної діяльності у сфері безпеки туризму та ін. [2]. Деякі питання забезпечення безпеки туризму знаходяться у віданні Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ). Так, ВООЗ щорічно випускає довідник "Міжнародні подорожі і здоров'я", де систематизовано найбільш поширені ризики у сфері туризму, в тому числі фактори навколишнього природного і соціального середовища, заходи їх запобігання, права й обов'язки



туристів та організаторів подорожей, особливості забезпечення безпеки життя і здоров'я при здійсненні подорожей на різних видах транспорту. У довіднику дається характеристика основних видів небезпечних хвороб у різних державах і пропонуються заходи щодо їх профілактики [3, с. 115].

Розвиток і забезпечення безпечного, спеціалізованого та економічно ефективного ринку авіаперевезень забезпечує Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО), заснована Чиказькою конвенцією в 1944 році й існуюча в рамках системи ООН. Метою діяльності організації є забезпечення безпеки міжнародних повітряних перевезень, створення умов для розвитку цивільної авіації, авіаційної інфраструктури, збільшення числа міжнародних перевезень [4].

Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) приділяє велику увагу реалізації державно-приватного партнерства в галузі забезпечення безпеки туризму [5, с. 94].

Питання якості та безпеки послуг у сфері туризму, доступу суб'єктів туристичної індустрії на ринку іноземних держав регламентуються в рамках Світової організації торгівлі (СОТ) (англ. *World Trade Organization*, WTO). Вона існує з 1 січня 1995 року і є наступницею ГАТТ — Генеральної угоди з тарифів і торгівлі. Основним завданням ГАТТ, що діяла з 1 січня 1948 р., була лібералізація світової торгівлі, спрощення процедури митного оформлення. До середини 90-х років XX ст. визріли передумови для суттєвого розширення сфери дії ГАТТ та переростання її статусу в глобальну світову організацію. Всесвітня торгова організація почала регулювати торгівлю не тільки товарами, але й послугами (ГАТС). Було також підписано Угоду з торговельних аспектів прав інтелектуальної власності (TRIPs), що регулює торгові питання щодо права та результатів інтелектуальної діяльності.

Сьогодні членами СОТ є 153 країни. Офіційний вищий орган — Міністерська конференція СОТ, що збирається не рідше 1 разу на 2 роки. Рішення поточних завдань між конференціями покладено на Генеральну Раду СОТ, що складається з представників усіх учасників. На чолі виконавчої влади організації стоїть генеральний директор з підлеглим йому секретаріатом. Штаб-квартира СОТ знаходиться в Женеві (Швейцарія) [6, с. 114].

Угоди, підписані в рамках СОТ, ввели в дію правила, за якими має розвиватися конкуренція між державами в їх боротьбі за ринки збуту. Міжнародне право, таким чином, створює умови для формування режиму конкуренції між виробниками різних країн. Правила конкуренції між державами, або правила міжнародної торгівлі, стають частиною національного законодавства держав, що беруть участь у СОТ.

Слід зазначити, що зобов'язання в галузі захисту національного ринку з туристичного сектора взяла на себе переважна більшість держав-членів Світової організації торгівлі (СОТ). Це пов'язано з їхнім прагненням максимально реалізувати потенціал туризму в національній економіці і водночас захистити національні економічні інтереси, підвищити рівень зайнятості населення в місцях перебування туристів, збільшити доходи тощо. У зв'язку з цим, на офіційних заходах, що проводяться СОТ, порушуються питання про необхідність подальшого спрощення порядку переміщення фізичних осіб, які надають туристичні послуги, і визнання їх кваліфікації, усунення вимог громадянства або постійного місця проживання постачальників послуг, усунення недобросовісної конкуренції; надання доступу до технологій та інформаційної мережі.

Координацію діяльності авіаперевізників на міжнародному рівні здійснює Міжнародна асоціація повітряного транспорту (ІАТА), яка є міжнародною неурядовою організацією. Головна функція цього об'єднання суб'єктів міжнародного приватного права — впорядкування міжнародного комерційного авіаційного сполучення, введення єдиних правил і процедур, у тому числі в галузі забезпечення безпеки туризму, і встановлення узгоджених тарифів на пасажирські перевезення. Резолюції, прийняті на транспортних конференціях, уніфікують і координують процедури розрахунків за надання туристичних послуг. Членами ІАТА є більше



260 авіакомпаній, що здійснюють міжнародні польоти. На їх частку припадає 95 % міжнародного регулярного сполучення [7, с. 33]. Туристичні агентства беруть участь у діяльності IATA через їх спеціальне відділення — Міжнародну організацію агентів авіакомпаній (IATAN) [8, с. 154].

Інша міжнародна недержавна організація — Всесвітня федерація асоціацій туристичних агентств (ВФАТА) — об'єднує понад 80 національних та регіональних асоціацій, що представляють інтереси більше 20 тис. туроператорів та турагентів. Основна мета цієї організації — захист професійних інтересів підприємців, надання їм необхідної технічної, професійної та правової підтримки [9].

Безпека туризму вимагає тісної співпраці міжнародних організацій між собою. Так, наприклад, ЮНВТО координує свою діяльність з іншими організаціями ООН у рамках Комітету ООН з боротьби з тероризмом (UNCTC). ЮНВТО взаємодіє з нижчезказаними організаціями з таких питань:

— UNCTC — антитерористична безпека туризму, питання недоторканності приватного життя, захисту персональних даних;

— ІКАО — сприяння спрощенню проїзних документів і забезпечення безпеки в аеропортах, впровадження в практику туристичної діяльності стандартів і рекомендацій ІКАО (SARPs) та розгляд їх застосування щодо туристичних об'єктів;

— ІСРО — Інтерпол — попередження загроз безпеки;

— ІМО — забезпечення безпеки в портах, консультації для круїзних суден;

— ООН, ЕКООНЕ, OTIF — реалізація положень конвенцій про дорожньо-транспортні та міжнародні залізничні перевезення;

— ЮНЕСКО — сприяння спрощенню заходів безпеки на об'єктах культурної та природної спадщини з одночасним підвищенням рівня захищеності цих об'єктів;

— WCO — сприяння спрощенню митних формальностей, загальний підхід до боротьби з наркотиками;

— ВООЗ — регулювання рекомендацій для осіб, які здійснюють поїздки, управління кризовими ситуаціями, здійснення міжнародних санітарних норм;

— Світова організація — запобігання дискримінації при здійсненні заходів безпеки, застосування статей XIV, XIV Генеральної угоди з торгівлі послугами, зобов'язань щодо споживання за кордоном.

ЮНВТО також підтримує тісну співпрацю з неурядовими організаціями та приватним сектором. У сфері туристичних перевезень, наприклад, до них належать:

— IATA (програма спрощення оформлення пасажирів (*Simplifying Passenger Programme* — SPT) і група дій з питань повітряного транспорту IATA (*Air Transport Action Group* — ATAG);

— Міжнародна рада аеропортів (*Airports Council International* — ACI);

— Міжнародна федерація туроператорів (IFTO);

— Міжнародна конфедерація студентського туризму (ISTC);

— Всесвітня рада подорожей та туризму (WTTC).

Аналіз практики функціонування міжнародних організацій у сфері туризму вказує, що залежно від міжнародно-правового статусу, функціонального призначення, суб'єктного складу членів таких організацій їх умовно можна розділити на три групи.

До першої групи належать міжнародні міждержавні організації в галузі безпеки туризму, які представлені міжнародними організаціями загальної компетенції (ООН, ОБСЄ, Всесвітня торгова організація (ВТО)), а також спеціалізованими міжнародними організаціями (ЮНВТО, ІКАО, ВООЗ, МОП та ін. (міжнародні організації спеціальної компетенції)).

До другої групи слід віднести міжнародні недержавні організації, що координують розробку і застосування міжнародних стандартів якості та безпеки послуг у сфері туризму (формування міжнародних звичаїв ділового обігу), відіграють важливу роль у контролі за їх дотриманням на міжнародному туристичному ринку



недержавними організаціями — членами таких організацій (IATA, IHRA, UFTTA та ін.).

Третя група міжнародних організацій представлена глобальними (транснаціональними) корпораціями у сфері туризму (далі — міжнародні туристичні корпорації) : “Аккор”, “ТУТ”, “Корінтія”, “Томас Кук” та ін. [115-127].

Міжнародні туристичні корпорації, користуючись серйозною політичною і фінансовою підтримкою, здійснюють свою діяльність у найрізноманітніших юрисдикціях. Вони, як правило, мають складну організаційну структуру і високорозвинену культуру корпоративного управління, створюють і застосовують власні правила поведінки в галузі безпеки туризму. Часто ці стандарти пов’язані з використанням найсучасніших технологій забезпечення якості та безпеки послуг у сфері туризму. Іноді застосування таких стандартів може завдати шкоди національним інтересам держав, у яких функціонують міжнародні туристичні корпорації.

Не випадково в ст. 9 Глобального етичного кодексу туризму зазначається, що багатонаціональні компанії туристичної індустрії солідарні в справі розвитку і динамічного зростання міжнародного практичного досвіду у сфері безпеки туризму. Основними функціями міжнародних організацій є:

- а) підготовка проектів міжнародних договорів з питань безпеки туризму;
- б) визначення загальної політики в цій галузі;
- в) складання планів, програм розвитку безпеки туризму;
- г) сприяння уніфікації національного законодавства [11].

Крім того, міжнародні організації можуть виконувати низку функцій організаційно-технічного характеру: формувати бази даних національних нормативно-правових актів у сфері безпеки туризму, створювати інформаційні системи аналізу та попередження загроз безпеки туризму у світі, узагальнювати позитивну практику забезпечення безпеки туризму, організовувати наукові дослідження, курси підготовки кадрів для сфери туризму.

Таким чином, підводячи підсумок, слід зазначити, що успіх модернізації адміністративно-правового забезпечення безпеки туризму в Україні буде залежати від впровадження позитивного міжнародного досвіду в туристичну діяльність, ратифікації Конвенцій розроблених найбільшими міжнародними, міжурядовими організаціями туристичної індустрії і глобальними (транснаціональними) недержавними організаціями у сфері туризму, вступу України у члени ряду провідних міжурядових організацій з питань удосконалення міжнародної туристичної діяльності.

Список використаних джерел

1. Устав ЮНВТО. Мехико от 27.09.1970 г. / Официальный русский перевод [Электронный ресурс] Профсоюз работников физической культуры, спорта и туризма Российской Федерации. — http://www.profsporttur.ru/docs2/d_02.php.
2. Конвенция по защите прав туристов разграничит обязанности государства и бизнеса [20.03.2012; 15:36] [Электронный ресурс] Интерфакс. — URL : <http://www.interfax.ru/tourism/tourisminf.asp?sec=1466&id=236829>
3. Биржаков, М. Б. Правовое регулирование туристской деятельности [Текст] / М. Б. Биржаков. — СПб. : Невский Фонд, 2011. — 536 с.
4. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) [Электронный ресурс] United Nations. — URL : <http://www.un.org/ru/ecosoc/icao>.
5. Ежегодный доклад о деятельности ОБСЕ в 2011 году [Текст] : доклад. — Австрия : Ueberreuter Print GmbH, 2012. — 132 с.
6. Богатова, Е. Р. ВТО — что это? [Текст] / Е. Р. Богатова // В курсе правового дела. — 2010. — № 1. — С. 112–117.
7. Писаревский, Е. Л. Международный и иностранный опыт правового регулирования и государственного управления в сфере туризма и обеспечения ее безопасности [Текст] /



- Е. Л. Писаревский // Комитет Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной политике. Серия: Основные проблемы социального развития России Аналитический вестник № 2 (486). Проблемы законодательного обеспечения безопасности туризма. — М., 2013. — С. 21–62.
8. Максименко, С. В. Туристская деятельность: международно-правовые аспекты [Текст] / С. В. Максименко. — Одесса : Латстар, 2001. — 168 с.
9. Всемирная федерация ассоциаций туристских агентств [Электронный ресурс] Все о туризме. — URL : http://tourlib.net/statti_tourism/vfata.htm.
10. Пуцентейло, П. Р. Економіка й організація туристично-готельного підприємництва [Текст] : навч. посіб. / П. Р. Пуцентейло. — К. : Центр учбової літератури, 2007. — 344 с.
11. Глобальный этический кодекс туризма (принят в г. Сантьяго 01.10.1999 г. резолюцией а/RES/406(XIII) на 13-й сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации) [Электронный ресурс] United Nations. — URL : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tourism.pdf.

Надійшла до редакції 01.10.2013

Шамрай В. А., Алоян Р. Т. Правовой статус международных организаций в сфере безопасности туризма

Исследуется правовой статус международных организаций в сфере безопасности туризма. Осуществлена юридическая характеристика организации деятельности международных и межправительственных организаций в сфере безопасности туризма. Проанализированы международные конвенции, соглашения по вопросам регулирования международной туристической деятельности и обеспечения безопасности туризма. Определены полномочия и компетенция международных организаций, которые включают в себя составление совместных планов, программ развития безопасности туризма, разработку мер, направленных на гармонизацию и унификацию национальных нормативно-правовых актов в сфере безопасности туризма, анализ и обобщение практической деятельности в сфере безопасности туризма и др. Исследованы противоречивые положения деятельности международных организаций, которые влияют в дальнейшем на возникновение угроз безопасности туризма. Проанализировано координационную деятельность авиаперевозчиков на международном уровне, которую осуществляет Международная ассоциация воздушного транспорта (IATA) — международная неправительственная организация. Приходится, что одной из приоритетных функций объединения является обеспечение безопасности туризма.

Ключевые слова: туризм, безопасность туризма, туристическая организация, международные организации, туристическая деятельность, статус.

Shamrai, V. A.; Aloian, R. T. Legal Status of International Organizations in the Field of Tourism Security

The article is devoted to the study of the legal status of international organizations in the sphere of tourism security. The legal characteristic of the organization of international and inter-governmental organizations in the field of tourism security has been performed. International conventions and agreements on the regulation of tourist activity and ensuring of the safety of tourism have been analyzed. The authorities and competence of international organizations have been defined including the drawing up of joint plans and programs for the development of tourism security; the development of measures aimed at the harmonization and unification of national laws and regulations in the field of tourism security; analysis and synthesis of practical activities in the field of tourism security, etc. Controversial provisions of international organizations that influence the occurrence of further threats to the security of tourism have been investigated. The coordination of activities of the air carriers on the international level by an International Air Transport Association (IATA), which is an international non-governmental organization, has been analyzed. One of the major functions of the association is to ensure the safety of tourism.

Keywords: tourism, security, tourism, Tourism Organization, international organizations, tourism activities, status.