

УДК 338.48.(100:34)

К.В. ЖАДЬКО

## **ОБ'ЄКТИВНІ ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ**

*Розглянуто об'єктивні політико-правові чинники становлення міжнародного туризму як фактора утвердження миру, дружби і взаєморозуміння між народами.*

*The article deals with the objective political and legal prerequisites for the development of international tourism as a factor in promoting peace, friendship and understanding between peoples.*

Причиною певної хаотичності в розвитку українського суспільства є невпорядкованість свідомості суб'єктів законодавчої та виконавчої влади чітким розумінням змісту політико-правових понять. Так, звично ототожнювати політичне з партійним, що заважає побудові держави на громадянській основі; моралізувати про справедливість, а не розробляти нормативно-правові визначення, які поєднують індивідуальне з соціально-політичним; говорити про народ як носій суверенітету, не розрізняючи зміст понять “народ” і “народонаселення”; уособлювати державу з керівниками держави, що знімає відповідальність з інших суб'єктів державної влади, як і з народу як носія суверенної волі. Оскільки звичка – друга натура, також звично пояснювати те, що залежить від якості людської свідомості, дією якихось несприятливих зовнішніх умов.

За останні роки проблему організаційно-економічних і правових механізмів державного управління в галузі туризму на рівні дисертаційних досліджень розробляли В. Биркович, Л. Бухаріна, В. Дмитренко, І. Валентюк, Л. Давиденко, Н. Цопа, С. Гаврилук. Проте їх дослідження стосувались особливостей регіонального туризму – в'їзного і внутрішнього. Тому можна стверджувати, що політико-правові аспекти візного міжнародного туризму (ВМТ) не отримали свого дослідницького інтересу. Мало аналізуються суперечності в чинному Законі України “Про туризм”.

Мета статті – розглянути Конституцію України як об'єктивний політико-правовий документ, на основі якого має формуватись законодавча основа для розвитку ВМТ, оскільки держава в першу чергу має опікуватись забезпеченням прав і свобод своїх громадян в їх бажанні “подорожувати світом”.

Конституція України чітко фіксує декілька правових положень, які мають стати базовими для розробки сучасного законодавства про ВМТ, оскільки спрямовують свідомість українських громадян у правове річище, спільне з правовою свідомістю народів цивілізованих країн, а саме ст. 8: “В Україні визначається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії”; ст. 9: “Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України,

є частиною національного законодавства України”; ст. 18: “Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права”; ст. 55: “... Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових організацій... членом або учасником яких є Україна...”; ст. 68: “... Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності” [1].

Говорячи про об’єктивні політико-правові чинники становлення ВМТ в Україні, слід зауважити, що ними якраз і є конституційно визначені напрями діяльності органів державної влади. Об’єктивне – це закон. Якщо його не виконують, він дає про себе знати тими наслідками, які йдуть слідом за невиконанням чи недотриманням його обов’язкових умов і вимог. А невиконання завжди є наслідком нерозуміння його сутнісних основ. Якщо закон природи карає за незнання відразу, то закон суспільства карає через певний час. Ось чому цілком об’єктивно в Конституції стверджується, що незнання його сутнісних і змістовних вимог не звільняє від юридичної відповідальності. Важливо, щоб людина, будучи чимось чи кимось незадоволеною, усвідомлювала, що не тільки правова несправедливість винна в цьому, але також її власне невігластво, небажання знати закон як прояв у ній самій її власної суспільно-політичної сутності.

Наведені статті Конституції України і є тими об’єктивними чинниками, які визначають причини негараздів, які супроводжують українське суспільство в координатах стихійно-хаотичного розвитку, а не в координатах правової політики в усіх сферах життя. Так відбувається тому, що самі суб’єкти прийняття Конституції України приймали її не як носії правосвідомості, а швидше як носії політичної доцільності, коли згода на ту чи іншу правову норму компенсувалась політичними поступками з боку сторін, які, приймаючи єдиний для всієї країни правовий документ, не були єдині в розумінні первинності принципу верховенства права. Тому й донині діють не прямо, а підкилимно, кулуарно, не відкрито, як того вимагає положення про конституційні норми як норми прямої дії. Прямо не означає прямолінійно, відповідно до прямої партійної лінії, а в розумінні (це норма і вимога Всесвітньої туристичної організації (ВТО) – утвердження миру, злагоди і взаєморозуміння між народами) відкрито, з урахуванням всебічних суспільних інтересів, основу яких складає інтерес кожного громадянина як та пряма правова твірна, якою зобов’язана йти держава як політичний орган громадянського суспільства, пряма, суть якої – в досягненні суспільного консенсусу й толерантності.

Положення про дію норм міжнародного права в тому випадку, коли людина не знаходить правової, а не суб’єктивно визначеної певною державою, справедливості, також підсилює дію принципу верховенства права як тієї форми свідомості, яка з’єднує все людство в єдине суспільно-політичне ціле на основі пріоритету людини-громадянина над людиною національно-політичною, обмеженою у своєму розвитку простором однієї держави. Виходячи з цих міркувань, наголошуємо на розумінні державними службовцями й самими громадянами об’єктивного змісту вчення про державу, представленого як сукупне вчення представників інших народів, зважаючи

при цьому на те, що для української ментальності, на жаль, властива недовіра до своїх дослідників. Але той факт, що в Конституції України є положення про дію норм міжнародного права, що її текст проходив експертизу Венеціанської комісії, свідчить про важливість розробки національного законодавства про МТ на засадах, визначених WTO, які, в свою чергу, в своїх положеннях виходили зі статуту ООН.

Людина, виїжджаючи за межі постійного місця проживання, вже самим цим фактом ставить себе в ситуацію, коли вона зобов'язана стати на шлях пізнання того, які саме об'єктивні чинники визначають життя в країні виїзду. Це не так легко, адже первинним змістом свідомості, в тому числі тієї, що визначає норми суспільної поведінки, є безпосередня емпірична дійсність, яка формує традиційний спосіб життя, звичку як другу натуру. Це досить чітко видно, якщо проаналізувати вітчизняне законодавство: в ньому явно проявляються рецидиви радянського способу мислення як багато в чому інструктивно-адміністративного.

Так, Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про туризм” у р. 2 “Державна політика та державне регулювання в галузі туризму” недвозначно говорить про державу як якусь обов'язкову і необхідну надбудову і над людиною, і над суспільством, що ревно опікується їх інтересами. Як безумовний позитив це можна сприйняти лише в тому випадку, коли держава, уособлена в державних управлінцях, в усіх своїх законодавчо-правових актах не забуває про свою підпорядкованість інтересам своїх громадян, про те, що вона (й вони – держслужбовці) є органічним структурним елементом громадянського суспільства, його інституціональним громадсько-політичним інструментом.

Ст. 6 цього Закону “Основні способи та цілі державного регулювання в галузі туризму. Основні пріоритетні напрями державної політики в галузі туризму” підтверджує наші міркування. У ній способи, цілі, пріоритетні напрями в галузі туризму визначені лише як суто організаційні, а не спрямовані на розвиток людини-громадянина. Але ж цілком очевидно, що самі по собі закони, прийняті заради людини, її духовного розвитку, не діють автоматично. Причина цього очевидна – в них не пізнають і не впізнають себе навіть розробники, інакше б вони всі закони починали з преамбули з чітко визначеними способами, цілями й напрямками, досягнення яких задовольняє головні потреби людини. Закономірно, що звичайні люди, говорячи про державу, послуговуються невизначеними термінами “вона” або “вони”, якщо йдеться про держслужбовців.

Аналізуючи цю статтю, серед десяти шляхів реалізації державної політики можна знайти лише один, в якому йдеться про “визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму” [2, с. 9]. Причому, цей пункт йде дев'ятим, а першим йде завдання “визначення і реалізація основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму” [2, с. 8]. На наше переконання, має бути навпаки, тобто потрібне чітке визначення того, що таке людина як турист, які цілі мотивують її свідомість, завдяки чому вона обирає туристичний спосіб життя. Звичайно, це не справа Закону, але він, перш ніж перейти до практичного втілення, має ставити на перше місце ті цілі й завдання, які об'єктивно можуть і повинні вирішувати науковці. Інакше державну політику буде визначати суб'єктивна думка керівників найвищих відомств, а не визначення, які дає аналітико-

синтетична думка науковців. Це найперша вимога, яку ставить логіка наукового дослідження перед науковцями: починати слід з визначення змісту вихідних понять. Це є в даному Законі, але, як ми показали, це визначення, в основі якого швидше логіка прийняття організаційно-адміністративних рішень, аніж логіка науково-пізнавального аналітико-синтетичного мислення, підпорядкована завданню визначити первинні вихідні сутнісні мотиваційні характеристики поведінки людини.

Аналогічно в цій статті з визначенням цілей і пріоритетних напрямів державного регулювання в галузі туризму. Вони загалом правильні, але якщо порівняти їх із цілями й пріоритетами, визначеними в міжнародному Глобальному етичному кодексі туриста (ГЕКТ), статуті ВТО, виявиться їх занадто вже абстрагований від гуманістично-пізнавальних цілей зміст.

Візьмемо лише перші слова із тих пунктів Закону України “Про туризм”, які визначають цілі й пріоритети державного регулювання. Це “забезпечення, збереження, створення, удосконалення, розширення” [2, с. 9]. Маємо слова середнього, тобто невизначеного (неопределенного) роду, які, з точки зору їх суб’єктної спрямованості, є аморфними, такими, що не визначають межі та інтенсивність цілком конкретних емпірично достовірних практичних дій тих державних установ, які мають забезпечити, зберегти, створити, вдосконалити, розширити. Не випадково, що численні й постійні перевірки їх діяльності, як правило, мають схвальні висновки, адже в межах невизначеності будь-яка практична дія вже носить позитивний зміст. Унаслідок цього складається дивна і парадоксальна ситуація: на рівні народної громадської думки панує зневіра, а найвищі державні мужі, що перебувають на кожний даний момент при владі, рапортують про безумовні, раніше небачені досягнення.

Між тим цілі й пріоритети туризму чітко визначені в міжнародних статутних документах. На які, до речі, чомусь немає посилань у вітчизняному законі. Отже, “Основною метою Організації (йдеться про ВТО. – *К.Ж.*) є сприяння розвитку туризму для внесення вкладу в економічний розвиток, міжнародне взаєморозуміння, мир, процвітання, загальну пошану і дотримання прав людини та основних свобод для всіх людей без расових, статевих, мовних і релігійних відмінностей. Організація застосує відповідні дії для досягнення цих цілей” [5, с. 44]. Тут також використані слова сприяння, внесення, досягнення. Але є принципова різниця: чітко визначена мета – зробити гідний і вагомий внесок в економічний розвиток всіх народів світу для утвердження взаєморозуміння, завдяки чому між ними може утвердитись мир і злагода як основа їх процвітання й пошанування головних прав і свобод людини, чому без такого взаєморозуміння якраз і заважають суто зовнішні відмінності: расові, статеві, мовні та релігійні.

Тобто, тут не посилаються на тексти Конституції країн, оскільки не вони захищають права і свободи людини, а розуміння, в першу чергу державними службовцями й людьми, які приймають туристів з інших країн, того, що найвищий вияв гостинності до відвідувачів (це одні з декількох головних понять ВТО: це турист і туризм) – уміння не брати до уваги зовнішні відмінності між людьми, а поважати спільну для всіх людей і людства в цілому душевну й духовну складові.

Виходячи з наведеного цільового підходу, ГЕКТ виходить із “глибокого переконання в тому, що, завдяки прямим, спонтанним і ненав’язливим контактам, які здійснюються

між чоловіками й жінками, що представляють різні культури й способи життя, туризм являє собою потужний фактор на службі миру й фактор забезпечення дружби і взаєморозуміння між народами світу” [3, с. 285]. Це вкрай важлива й визначальна характеристика туризму, в основі якого саме духовні фактори, всебічне сприяння розвитку яких забезпечує мир, дружбу і взаєморозуміння між народами. Тут потрібно враховувати ту обставину, що без взаємозв’язків духовно-пізнавального спрямування відносини між народами й людьми, які представляють різні культури, раси, релігії, мови, зовсім не є мирними і дружелюбними. Швидше навпаки, підозрілими й агресивними, коли більш потужні в психофізіологічному сенсі народи підкорюють собі інші народи, нав’язуючи їм власний спосіб життя.

У зв’язку з тим, що ми розглядаємо об’єктивні політико-правові чинники зародження і розвитку МТ в Україні та потребу розробки адекватного міжнародному законодавства про нього, наведемо визначення народу в його етнічному, ґрунтованому на підсвідомих (як найбільш об’єктивних у своїй природній первинності) мотиваційних підвалинах поведінки, формулюванні. Адже радянський народ визначався ідеалістично, суб’єктивно – як нібито носій наукового світогляду. Пошлімося на одного з найвидатніших фахівців з проблем етногенезу Л. Гумільова. Він стверджував, що етнічна (народна) спільнота з’єднує індивідів на підсвідомому рівні за принципом “свої – чужі”, який формує певний груповий стереотип поведінки, нездатний до пізнавальних рефлексій. Тут все вірно, адже підсвідомий рівень – це об’єктивний фундамент формування людини як природно-соціальної істоти. Якщо його зруйнувати, жодні соціально-політичні зусилля не відновлять втрачену цілісність. “Ідеологічні впливи якогось етносу на непідготовлених неофітів діють подібно вірусним інфекціям, наркотикам, масовому алкоголізму. Те, що на батьківщині розглядається як несуттєве відхилення від норми, губить цілі етноси, непідготовлені до спротиву чужим і п’яним ідеям” [4, с. 213-214].

Якщо не враховувати цього природно-біологічного (психофізіологічного) фактора, створюються химерні етнічні конгломерати, цілісність яких вже має утримувати держава як соціально-політичний інститут. Проте, доводячи це на прикладах історії міжнародних відносин, які ігнорували етнічне начало, вчений констатує, що “за наказом не створиш етнос – явище природи” [Там само, с. 214], а лише химери. Відносини між різними народами-етносами виникли внаслідок міжнародної торгівлі, з якою “завжди пов’язане розмаїття людей та ідей, неспроможних злитись один з одним. Зате в тілі такої химери часто проростають як паразити життєзаперечувальні системи” [Там само, с. 221].

Отже, безумовно є необхідність у законодавчому просторі враховувати глибинні в своїй первинності сутнісні визначення людини як істоти політичної саме в народному вимірі. Але вкрай важливо для суб’єктів законодавчої діяльності бути свідомими носіями тих значень, які є основоположними для існування людини як потенційно розумної Істота. Так, саме потенційно, а не актуально. Адже цілком очевидно, що вона не народжується такою – для цього їй потрібно перейти від сумісного в просторі й часі проживання зі спорідненими між собою кровними природними узами індивідами до соціально-духовного суспільного способу життя, в основі якого прагнення до системи цілепокладання, підпорядкованої найвищій цілі –самовдосконалення на основі розуміння

змісту цілей життя й уміння їх реалізувати. А такими суб'єктами і мають бути державні службовці як носії “державницького умонастрою”.

Спадок, який залишився Україні від попередніх часів, полягає в тому, що йому відмовляли в приналежності до народної й державної самоідентичності. Звідси розмитість нашої самосвідомості в політичному, правовому, етнокультурному розумінні МТ може сприяти такому самоусвідомленню, оскільки люди країн, які приймають наших туристів, умовно кажучи, “не знають” цього, але очікують від них власного духовного збагачення саме українським народним духом, що й зафіксовано в статуті ВТО: робити внесок у “міжнародне взаєморозуміння”. До речі, якщо преамбула до Конституції України визначає, що Український народ – це громадяни України всіх національностей” [1], то і внутрішній туризм варто розглядати як певний модус МТ, адже над більшістю громадян усе ще домінує визначення, згідно з яким він – радянський народ, ідентичності якого нібито заважали етнокультурні чинники, якщо вони виходили на перший план. Отже, і внутрішній туризм міг би відіграти свою консолідуючу роль через взаєморозуміння між представниками різних національностей в Україні.

Під час розробки законодавства з МТ, яке регулює відносини між людьми, народами, державами, потрібно виходити з діалектики буденного й науково-теоретичного розуміння людьми сутності політико-правових визначень. Об'єктивною основою буденної свідомості є її природно-психофізіологічні підвалини та сформовані історією звички і традиції. Об'єктивною основою наукової свідомості є внутрішня, понятійне виражена й визначена логіка розвитку історії. Тому закон, який регулює сферу зазначених відносин, має органічно поєднувати специфічні особливості індивідуальної, народної, державно-політичної свідомості людей, які обирають туристичний спосіб життя як мирний, дружелюбний, спрямований на взаєморозуміння і взаємопорозуміння.

#### Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Запоріжжя: Вид.-полігр. комплекс, 1996. – 56 с.
2. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про туризм”” // Туристична діяльність в Україні: Нормативно-правове регулювання / О.М. Роїна. – 2-е вид., змін, та доп. – К.: КНТ, 2006. – С. 5 – 29.
3. Глобальний етичний кодекс туризму // Філософські нариси туризму: Наук.-навч. вид. / За ред. В.С. Пазенка. – К.: Український Центр духовної культури, 2005. – С. 285.
4. *Гумилев Л.Н.* Конец и вновь начало / Свод № 2. Международный альманах / Сост. Н.В. Гумилева; Пред., коммент., общ. ред., карты А.И. Курочки. – М.: Танаис ДИ-ДИК, 1994. – 544 с.
5. Устав Всемирной туристической организации // Правове регулювання туристичної діяльності в Україні: Зб. турист. актів / За заг. ред. проф. В.К. Федорченка. – К.: Юрінком, 2002. – 640 с.

*Надійшла до редколегії 12.09.2008 р.*