

Козловський Євген Вікторович,
кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри міжнародного
туризму, Київський національний
університет культури і мистецтв,
01601, м. Київ, вул. Коновальця, 36, тел.:
0503863404, e-mail: ek2002@bigmir.net

Козловский Евгений Викторович,
кандидат наук по государственному
управлению, доцент, доцент кафедры
международного туризма, Киевский на-
циональный университет культуры и ис-
кусств, 01601, г. Киев, ул. Коновальца, 36,
тел.: 0503863404, e-mail: ek2002@bigmir.
net

Yevhen Victorovych Kozlovsky,
PhD in Public Administration, Associate
Professor, Associate Professor of the Dept.
of International Tourism, Kyiv National
University of Culture and Arts. Kyiv, 01601, Kyiv, Konovaltsa Str., 36, tel.: 0503863404,
e-mail: ek2002@bigmir.net



РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ПРОЦЕСІ СПРОЩЕННЯ ТА ГАРМОНІЗАЦІЇ ТУРИСТИЧНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ

Анотація. Визначено зміст поняття “туристичні формальності”, розглянуто практику застосування туристичних формальностей у міжнародному туризмі. Особливу увагу приділено питанням організації діяльності органів державної влади у процесі спрощення туристичних формальностей. З’ясовано, що гармонізація туристичних формальностей залежить від інтересів самої держави в аспекті її безпеки, суспільного правопорядку, а також прав і свобод громадян. З усуненням відмінностей у соціальному та економічному розвитку країн, приведенні норм права до єдиного рівня, туристичні формальності мають бути максимально спрощені. Створення простору, вільного від всіляких формальностей, стає можливим лише там, де панує найвищий рівень довіри та взаємодії між правоохоронними системами, державами та суспільством в цілому.

Ключові слова: міжнародний туризм, туристичні формальності, державна туристична політика, міжнародні туристичні організації, свобода подорожей, безпека в туризмі.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ПРОЦЕССЕ УПРОЩЕНИЯ И ГАРМОНИЗАЦИИ ТУРИСТИЧЕСКИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ

Аннотация. Определено содержание понятия “туристические формальности”, рассмотрена практика применения туристических формальностей в международном туризме. Особое внимание уделено вопросам организации деятельности органов государственной власти в процессе упрощения туристических формальностей. Выяснено, что гармонизация туристических формальностей зависит от интересов самого государства в аспекте ее безопасности, общественного правопорядка, а также прав и свобод граждан. С устранением различий в социальном и экономическом развитии стран, приведении норм права к единому уровню, туристические формальности должны быть максимально упрощены. Создание пространства, свободного от всяческих формальностей, становится возможным только там, где царит высокий уровень доверия и взаимодействия между правоохранительными системами, государствами и обществом в целом.

Ключевые слова: международный туризм, туристические формальности, государственная туристическая политика, международные туристические организации, свобода путешествий, безопасность в туризме.

THE ROLE OF STATE IN THE FIELD OF SIMPLIFICATION AND HARMONIZATION OF TRAVEL FORMALITIES

Abstract. In this article the meaning of “travel formalities” is defined and the practice of applying of travel formalities in international tourism is considered. Special attention to the organization of public authorities during simplifying of travel formalities is paid. It was found that the harmonization of travel formalities depends on the interests of the state in the aspect of its security, public order, as well as rights and freedoms of citizens. With the elimination of the differences in social and economic development of countries, bringing law to the same level, travel formalities should be as simple as possible. The creation of space with any formalities is only possible where the high level of trust and cooperation between the law enforcement system, the state and society as a whole.

Keywords: international tourism, travel formalities, state tourism policy, international tourism organizations, freedom of travel, tourism safety.

Постановка проблеми. У другій половині ХХ століття туризм здобув значного розвитку і став важливим масовим соціально-економічним явищем міжнародного масштабу. Туристичні подорожі пов'язані з перетинанням кордонів країн, перебуванням і переміщенням туристів

на території іноземної держави, а ці питання регламентуються не тільки міжнародним правом, скільки національними законами та адміністративними нормами.

У кожній країні є особливі умови, що характеризують туристичну діяльність, функціонує своє націона-

нальне законодавство, що регулює в'їзд і виїзд туристів, порядок переміщення товарів через кордон, обмін іноземної валюти, норми поведінки туристів тощо. В силу цих причин організаційні проблеми в галузі міжнародного туризму досить складні. Донині вони ще повною мірою не вирішені, хоча жваво обговорюються та виступають об'єктом постійної уваги держав, урядів і міжнародних організацій.

Туристичні формальності — це елемент публічно-правової діяльності органів державної влади. Змістом туристичних формальностей є формалізована послідовність дій, здійснюваних представниками державної влади з перевірки дотримання туристами законодавства країни, норм міжнародного права, а також реалізація інших заходів, викликаних необхідністю забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави, охорони інших публічних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначенню змісту, функцій, різних аспектів дотримання та регулювання туристичних формальностей присвячені роботи А. П. Бгачова, І. В. Зоріна, А. А. Ігнат'єва, В. А. Квартальнова, В. С. Сеніна та ін. Значний внесок у дослідження туристичних формальностей як головного аспекту безпеки туристичної діяльності було здійснено М. М. Марініним. Але попри наявні наукові результати з даного напрямку важливою для нас вбачається проблема визначення ролі сучасної держави у процесі спрощення та гармонізації туристичних формальностей.

Мета статті — визначити місце, роль, функції держави та її урядових

структуру процесі спрощення та гармонізації туристичних формальностей.

Виклад основного матеріалу. Індустрія туризму в силу свого транснаціонального характеру не застрахована від використання “туристичних каналів” для неправомірної діяльності: туристи, навмисно або з необережності, руйнують пам'ятники природи, історії та культури; підприємці безмежно експлуатують туристичні ресурси, використовують працю неповнолітніх з метою наживи; органи державної влади та їх посадові особи встановлюють для підприємців надлишкові адміністративні бар'єри, тим самим перешкоджаючи розвитку туристичної діяльності.

У зв'язку з наведеними фактами будь-яка цивілізована держава не може залишатися осторонь від цих явищ та процесів, не створювати адекватні захисні механізми протидії загрозам безпеки, пов'язаним зі сферою туризму. Ефективним засобом протидії зазначеним ризикам виступають “формальності” у сфері туризму.

Поняття “туристичні формальності” увійшло у практику завдяки широкому використанню цього терміна в міжнародних нормативно-правових актах. Наприклад, у документах Всесвітньої туристичної організації (ЮНВТО) поняття “формальності” зазвичай використовується у нейтральному або негативному значенні: “документи”, “процедури”, “перепони”, “бар'єри”.

Аналізуючи етимологію слова “формальність”, І. В. Зорін в “Енциклопедії туризму: довідник” розкри-

ває його значення як “встановлена умова чи порядок дій, що є необхідними для виконання будь-якої важливої, відповідальної справи” [5, с. 301]. М. М. Марінін визначає формальності як правила, умови та дії, необхідні з точки зору законності та встановленого у державі порядку, яких мають обов’язково дотримуватися під час організації, оформленні та здійсненні подорожі [9, с. 7]. На думку В. С. Сеніна, туристичні формальності — це процедури, пов’язані з дотриманням туристами, які перетинають державний кордон, певних умов, правил і вимог, встановлених державними органами країн виїзду та перебування [10, с. 115].

Особа, яка має намір вперше відвідати як турист іноземну країну, зазвичай вважає, що бувають лише прикордонні та митні формальності. Але існують не менш важливі санітарно-епідеміологічні правила, що регулюють порядок в’їзду в тропічні країни, де існує багато небезпечних хвороб, які турист може ввезти в свою країну. Знання і чітке виконання медико-санітарних норм позбавить його від багатьох неприємностей під час подорожі.

Важливе значення для туриста має регламентований порядок перевезення через кордон багатьох зразків флори і фауни; правила, пов’язані з переміщенням іноземної валюти та інших цінностей; питання особистого страхування під час здійснення подорожі. Крім того, існує ще ряд інших, менш відомих широкому загалу умов і правил міжнародного туризму, які передбачені законодавством в інтересах державної та громадської безпеки, а також

захисту як подорожуючих осіб, так і навколишнього середовища.

Наразі прийнято розрізняти дві основні групи туристичних формальностей: а) ті, які стосуються мандрівників в цілому (йдеться про індивідуальних туристів та організовані групи); б) ті, які стосуються туристичних підприємств, що надають послуги туристам. Впродовж останніх десяти років нетарифні бар’єри в туризмі, які є наслідком реалізації державами додаткових заходів безпеки, стали грати більш значну роль, аніж перешкоди суто економічного або комерційного характеру.

Викликом часу для підприємців сфери туризму є посилення конкуренції та консолідація компаній. Нині спостерігається серйозне загострення конкуренції між туристичними центрами у процесі залучення іноземних туристів. У кінцевому підсумку боротьба буде вестися за робочі місця і забезпечення сталого, відповідального економічного розвитку. З посиленням процесів консолідації буде зростати тиск на органи державної влади, що відповідають за питання конкуренції, з вимогою забезпечити рівні умови для всіх. Заклики до прийняття заходів на користь інтеграції місцевих ринків будуть посилюватися разом з упевненістю, що від глобалізації вииграють в основному міжнародні корпорації.

Серед інших проблем, з якими стикається сучасний туризм, можна виділити також: перевантаженість туристичних центрів; надмірне оподаткування; додаткові витрати від заходів безпеки; відповідальність і страхування; недосконалість елек-

тронної торгівлі; завантаженість аеропортів і повітряного простору; скорочення або скасування повітряного сполучення; ризики, пов'язані з хворобами або природними катастрофами.

У теоретичному аспекті порядок в'їзду іноземних громадян в ту або іншу країну та пов'язаний з цим ступінь “жорсткості” або “м'якості” туристичних формальностей залежить від інтересів самої держави в аспекті її безпеки, суспільного правопорядку, а також прав і свобод громадян. На різних історичних етапах розвитку держави баланс порушується: періодично переважає одна або інша сторона. З усуненням відмінностей у соціальному та економічному розвитку країн, приведенні норм права до єдиного рівня, а також при однаковому розумінні прав людини як “громадянина світу” (а не окремо взятої країни), туристичні формальності будуть максимально спрощені та переважатиме вільний порядок в'їзду-вийзду за кордон.

М. М. Марінін зазначає, що правовий режим міжнародного туризму складається із сукупності норм права країни постійного проживання туриста і тієї держави, куди здійснюється подорож, або найчастіше — кількох держав за маршрутом туру одночасно. Тому спрощення туристичних формальностей у кожній країні світу має йти шляхом відповідності до перевіреної міжнародної практики. При повному збігу норм права кількох країн туристичні формальності стають у них однаковими. Інакше кажучи, всі регламентуючі та обмежувальні рамки фактично зникають: для поїздки з однієї країни

в іншу — не потрібно закордонного паспорта, візи, страхового полісу, проходження прикордонного або митного контролю. Досвід країн Європейського союзу та Шенгенська угода про єдиний туристичний простір для переважної більшості європейських держав яскраво це демонструють [9, с. 17].

Слід зазначити, що Шенгенська зона “без кордонів” діє на практиці трохи більше тридцяти років: майже всі її нормативи є унікальним прецедентом у міжнародних відносинах і ніде раніше не використовувалися. Отже, створення простору, вільного від внутрішніх прикордонних перевірок, стає можливим лише там, де панує найвищий рівень довіри та взаємодії між правоохоронними системами, державами та суспільством в цілому.

Разом з тим, для інших держав світу участь у єдиному туристичному просторі — справа далекого майбутнього. Систематичні порушення подорожуючими особами тих або інших норм і правил змушують країни бути скоріше “формалістами”, аніж гостинними господарями. При такому суворому підході турист під час подорожі потрапляє вже не стільки в “індустрію гостинності”, скільки починає зустрічатися із жорсткою адміністративною системою, яка захищає інтереси своєї країни від незаконних переселенців, іноземних заробітчан, міжнародного тероризму та інших “негараздів”.

Загальна декларація прав людини, прийнята Організацією Об'єднаних Націй у 1948 р., проголосила рівність усіх людей, затвердила їхні

права на життя, свободу, особисту недоторканність, гуманне ставлення, повагу, відпочинок і дозволя, розумне обмеження робочого дня та оплачувану періодичну відпустку. Декларація була прямим наслідком досвіду Другої світової війни і вперше сформулювала ті права, які повинна мати кожна людина. Зокрема відзначалося, що усі держави світового співтовариства є юридично рівними суб'єктами міжнародних відносин та зобов'язані поважати права та свободи людини. Основні положення цього важливого документа слугують правовим фундаментом міжнародного туризму [4].

Усіма юридичними нормами туризм визнаний у світі загальнолюдським явищем, отже ніхто не може бути обмежений у можливості здійснити подорож. Водночас право громадян на свободу подорожей припускає обов'язкове дотримання правил міжнародного туризму, повагу до законів і місцевих звичаїв відвідуваної країни та виїзд з неї у визначений термін.

Процедура реалізації заходів щодо забезпечення безпеки туризму з одночасним розширенням можливостей людей для подорожей як усередині країни, так і за кордоном в науковій літературі та міжнародних документах одержала назву “спрощення туристичних формальностей”.

Відповідно до Гаазької декларації з туризму, спрощення туристичних формальностей у сфері міжнародного туризму — це скоординована політика та дії держав з просування і заохочення як індивідуальних, так і колективних туристичних подорожей, поїздок і перебувань [2].

Спрощення туристичних формальностей вже переросло свої вузькі початкові рамки прикордонних формальностей та митних процедур. Сьогодні вважається, що мова має йти про позитивне стимулювання та заохочення подорожей і туризму, зокрема, шляхом вжиття заходів, які дають змогу кожному брати участь у внутрішньому та міжнародному туризмі, особливо завдяки більш досконалому розподілу робочого і вільного часу, введенню систем щорічних оплачуваних відпусток, більш рівномірному розподілу впродовж року періодів відпусток, приділяючи при цьому особливу увагу розвитку туризму для молоді, людей похилого віку та інвалідів.

Процес спрощення туристичних формальностей зазвичай відрізняють від процесу “лібералізації”, який пов'язаний з усуненням бар'єрів у туристичному бізнесі та торгівлі туристичними послугами. Однак у зв'язку із швидким зростанням обсягів подорожей і туризму останніми роками у зміст поняття “спрощення туристичних формальностей” входить також лібералізація торгівлі послугами у сфері туризму.

Спрощення туристичних формальностей держави спочатку здійснювали на двосторонній основі. Згодом ці питання були доручені міжурядовим організаціям, під егідою яких були розроблені та прийняті ряд важливих міжнародних договорів і документів.

Заключний акт Нарadi з безпеки та співробітництва у Європі (Гельсінкі, 1975 р.): “Держави-учасниці висловлюють намір заохочувати розвиток туризму шляхом розгля-

ду в позитивному ракурсі питань, пов'язаних з формальностями, необхідними для подорожей за кордон” [7].

Манільська декларація зі світового туризму (Маніла, 1980 р.): “Всесвітня туристична організація включає у програму своєї діяльності питання, які стосуються використання існуючих норм та діючої практики туристичних формальностей, а також вироблення загальних рекомендацій для впорядкування та спрощення туристичних подорожей” [8].

Хартія туризму (Софія, 1985 р.): “Державам слід сприяти доступу туристів (громадян своїх країн та іноземних громадян) до суспільного надбання у відвідуваних місцях, застосовуючи положення існуючих документів щодо спрощення формальностей, вироблених Організацією Об'єднаних Націй, Міжнародною організацією цивільної авіації, Міжнародною морською організацією, Радою митного співробітництва або будь-якою іншою організацією, зокрема Всесвітньою туристичною організацією, з урахуванням постійного скорочення обмежень на подорожі” [11].

Гаазька декларація з туризму (Гаага, 1989 р.): “Одночасно із швидким збільшенням обсягів подорожей уточняється та розширюється поняття туристичних формальностей. Деякі з них стосуються безпосередньо туристів, інші — представників туристичного бізнесу. Спрощення туристичних формальностей вже залишило свої вузькі первісні межі прикордонних формальностей та митних процедур. Нині йдеться

про позитивне стимулювання та заохочення туризму, зокрема, шляхом реалізації заходів, які надають можливості кожній людині брати участь у внутрішньому та міжнародному туризмі, особливо молоді, людям похилого віку, інвалідам” [2].

Комісія ООН зі сталого розвитку у квітні 1999 р. схвалила концепцію Глобального етичного кодексу туризму та запропонувала доповнити його пропозиціями представників туристичного бізнесу, неурядових і громадських організацій. Письмові коментарі до цього документа надійшли з понад 70 країн — членів ЮНВТО та різних організацій. Остання редакція Глобального етичного кодексу туризму, розроблена за результатами тривалого консультативного процесу, була одностайно схвалена на тринадцятій сесії Генеральної Асамблеї ЮНВТО у Сантьяго (Чилі) в жовтні 1999 р.

Кодекс містить дев'ять статей, що визначають “правила гри” для урядів, туроператорів, туристичних агентств і безпосередньо самих туристів. Окрема десята стаття присвячена визначенню механізму розв'язання дискусійних питань, який заснований на принципах примирення та взаєморозуміння через створення Всесвітнього комітету з етики туризму, що складається з усіх учасників туристичного процесу — урядових органів, приватного сектора і громадських організацій [3].

Глобальний етичний кодекс туризму має стати діючим документом, особливо в контексті упорядкування туристичних формальностей. Зокрема, у його восьмій статті “Свобода туристичних подорожей” зазначено,

що адміністративні формальності щодо перетину кордонів, які введені державами або впливають із міжнародних угод (візові, санітарні, митні та ін.), потрібно адаптувати у такий спосіб, щоб сприяти свободі подорожей та вільного доступу максимальної кількості людей до міжнародного туризму. Слід також заохочувати угоди між країнами, спрямовані на гармонізацію та спрощення цих формальностей, поступово скасовувати або коректувати спеціальні податки і збори, що обтяжують туристичну індустрію та перешкоджають її конкурентоспроможності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Існуюча система туристичних формальностей є результатом багатовікової історії організації в'їзду-виїзду, прийому і обслуговування іноземних гостей. Туристичні формальності забезпечують захист інтересів туристів, які перебувають за межами країни свого постійного проживання, а також дають можливість проводити реєстрацію та облік іноземних туристів, які перетинають національний кордон.

Туристичні формальності поділяються на кілька видів і включають: закордонні паспорти, візи, режим в'їзду-виїзду, митні правила, валютний контроль, медико-санітарні норми, страхування, перебування та особливості пересування іноземних туристів територією країни, імміграційні правила і деякі інші процедури.

Порядок в'їзду і перебування подорожуючих осіб в іноземній країні, так само, як сама міжнародна туристична діяльність, буде ще довгий час перебувати під державним контролем. Це пов'язано, насампе-

ред, з існуючими відмінностями у соціально-економічному розвитку країн, а також неоднаковим розумінням представниками різних держав таких категорій як добра воля, порядок, моральність, законність тощо.

Спрощення туристичних формальностей — це всебічно продумана та скоординована політика держави, конкретні заходи її урядових структур, насамперед національної туристичної адміністрації, з метою розвитку та заохочення туристичних подорожей, забезпечення мандрівників необхідною соціальною та економічною захищеністю, кваліфікованою медичною та іншою допомогою, охороною їх майна, здоров'я, особистих прав і свобод.

Сучасні держави, реалізуючи туристичну політику, мають всіляко сприяти подорожам людей шляхом створення належних умов для розвитку індустрії туризму, вони також повинні забезпечити безпеку особистості, суспільства і держави, охорону навколишнього середовища у зв'язку з можливим дезорганізуючим впливом негативних процесів та явищ спричинених розвитком туризму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бгатов А. П.* Туристские формальности: учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по спец. 230500 — Социально-культурный сервис и туризм / А. П. Бгатов [и др.]. — М.: Академия, 2004. — 297 с.
2. *Гаазька* декларація з туризму. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. —

- Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_904. — Назва з екрана.
3. *Глобальний* етичний кодекс туризму. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/983_001. — Назва з екрана.
 4. *Загальна* декларація прав людини. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015. — Назва з екрана.
 5. *Зорін І. В.* Енциклопедія туризму: довідник / І. В. Зорін, В. А. Квартальнов. — М.: ФиС, 2009. — 375 с.
 6. *Игнатъев А. А.* Туристические формальности в индустрии гостеприимства и туризма: учеб. пособие / А. А. Игнатъев, Рос. экон. акад. им. Г. В. Плеханова. — М.: Изд-во РЭА им. Г. В. Плеханова, 2009. — 123 с.
 7. *Заключний* акт Народи з безпеки та співробітництва у Європі. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_640. — Назва з екрана.
 8. *Манільська* декларація зі світового туризму. Підприємницьке право [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://businesspravo.ru/docum/documshow_documid_33268.html. — Назва з екрана.
 9. *Маринин М. М.* Туристские формальности и безопасность в туризме: учеб. пособие / М. М. Маринин. — М.: Финансы и статистика, 2004. — 144 с.
 10. *Сенин В. С.* Организация международного туризма: учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. “Менеджмент” / В. С. Сенин. — М.: Финансы и статистика, 2005. — 398 с.
 11. *Хартія* туризму. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_640. — Назва з екрана.