

ДЬОРДЯК О. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права
(Ужгородський національний
університет)

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.3.22>

УНІФІКАЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ТУРИСТИЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Значне падіння міжнародного попиту на туристичні подорожі на тлі глобальних обмежень на поїздки, включаючи повне закриття кордонів, щоб утримати вірус COVID-19, уразило економіку всіх держав (незалежно від рівня їх економічного розвитку). Пандемія не тільки значно вплинула на інфікованих та їхні сім'ї, а й призвела до фінансових наслідків для бізнесу, підприємців та робочої сили, спричинила порушення прав споживачів. Ефективна відповідь на всі ці події вимагає тісної міжнародної співпраці та забезпечення надійної міжнародної системи захисту прав споживачів та постачальників туристичних послуг і підтримання туристичного сектору. Зараз для туристичної галузі необхідний гнучкий поетапний підхід у створенні єдиних норм, що вимагає тісної координації між державами всього світу.

У статті досліджено основні кроки міжнародної спільноти у межах міжнародних організацій та ЄС на шляху до уніфікації правового регулювання діяльності з надання туристичних послуг в умовах пандемії COVID-19. Проаналізовано основні прогалини в регулюванні туристичних відносин, які виявилися завдяки поширенню вірусу. Утверджується необхідність просування посилення вертикальної координації та співпраці між туризмом та іншими секторами, включаючи охорону здоров'я, транспорт та ін. Підкреслюється, що однією з найбільших проблем, яка виникла в процесі планування подорожі та придбання пакетного туру в умовах COVID-19, є правове регулювання скасування такої покупки, оскільки велика кількість людей у всьому світі зіштовхнулися з проблемою повернення коштів за свої заздалегідь куплені тури, які були скасовані внаслідок загальносвітового локдауну та впровадження карантинних заходів.

Ключові слова: туризм, туристична послуга, міжнародно-правове регулювання, право ЄС, права споживачів, COVID-19.

Dordyak O. V. Unification of international legal regulation of tourist services in the COVID-19 pandemic conditions

The significant drop in international demand for travel amid global travel restrictions, including the complete closure of borders to contain the COVID-19 virus, has hit the economies of all states, regardless of their level of economic development. The pandemic not only had a profound impact on the infected and their families, but also had financial consequences for businesses, entrepreneurs, the workforce, and provoked violation of consumer rights. An effective response to all these events requires close international cooperation and the provision of a credible international system for the protection the rights of consumers and providers of tourism services and for the support of the tourism sector. Now, the tourism industry needs a flexible step-by-step approach in creating common rules, and this requires close coordination between countries around the world.



The article is devoted to examination of the main steps of the international community within the framework of international organizations and within the EU towards the unification of legal regulation of activities for the provision of tourist services in COVID-19 conditions. The main gaps in the regulation of tourist relations, which manifested themselves due to the spread of the virus, are analyzed. There is a need to promote vertical coordination and cooperation between tourism and other sectors, including health, transport and others. It is emphasized that one of the biggest problems that has arisen in the process of planning a trip and purchasing a package tour in COVID-19 conditions is the legal regulation of canceling such a purchase, because people around the world have faced the problem of refunds for their pre-purchased tours, which were canceled due to global lockdown and the introduction of quarantine measures.

Key words: *tourism, tourism services, international regulation, EU law, consumer rights, COVID-19.*

Вступ. Пандемія COVID-19 спричинила хаос в економічному добробуті споживачів, постачальників туристичних послуг, оскільки звичне функціонування ринку було порушене. Споживачі і досі не мають звичайного доступу до основних товарів і послуг, особливо це стосується надання туристичних послуг та права кожного на відпочинок. Якщо електронна торгівля товарами та іншими видами послуг тримається за рахунок існування цифрових платформ для онлайн-покупок, то сфера туризму переживає не найкращий час. Пандемія не тільки глибоко вплинула на інфікованих та їхні сім'ї, а й призвела до фінансових наслідків для бізнесу, підприємців та робочої сили, спричинила порушення прав споживачів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження уніфікації правового регулювання діяльності з надання туристичних послуг в умовах пандемії COVID 19 на міжнародному рівні та в межах ЄС.

Результати дослідження. За даними Всесвітньої ради з питань подорожей і туризму, станом на вересень 2020 року на понад 121 мільйон робочих місць у секторі подорожей і туризму в усьому світі вплинула пандемія, що призвело до глобальної економічної та соціальної кризи. Такі виклики вимагають негайної міжнародної співпраці. Узгоджені дії, які були здійснені Великою двадцяткою (далі – G20) перед першими виявами пандемії COVID-19, підтвердили це. 07 жовтня 2020 року міністри туризму G20 представили План збереження хворого сектору подорожей та туризму та 100 мільйонів робочих місць у всьому світі [1].

Як показав досвід, поряд із правом на відпочинок і подорож завжди перебуває право на охорону здоров'я, яке гарантується Загальною декларацією прав людини 1948 р., як частина права на належний рівень життя. Право на здоров'я визнано правом людини в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права 1966 року. Відтоді інші міжнародні договори про права людини визнавали або посилалися на право на здоров'я або на такі його елементи, як право на медичну допомогу. Пандемія COVID-19 назавжди залишить свій відбиток у регулюванні надання туристичних послуг, як колись терористичні атаки в США 11 вересня 2001 року змінили правила авіаперевезень.

У своєму Плані збереження хворого сектору подорожей та туризму G20 представили основні цілі та напрями для подальшої імплементації урядами держав. Серед основних напрямів плану варто підкреслити ті, що стосуються гнучкості для бронювання або змін у пакетному турі, як-от відмова від сплати зборів через позитивні випадки COVID-19, сприяння в наданні та придбанні страховки для подорожей, яка включає покриття COVID-19, упровадження стандартизованих глобальних протоколів охорони праці у всіх галузях, щоб забезпечити стабільний та безпечний досвід від подорожей та ін. [1]. Варто звернути увагу на те, що саме питання гнучкості бронювання та страхування подорожі від COVID-19 є найактуальнішим питанням для споживачів туристичної послуги сьогодні.

Також у контексті своєї ініціативи з відновлення Світова рада подорожей і туризму співпрацює з урядами та експертами в галузі охорони здоров'я для розробки нових опера-



тивних протоколів та протоколів охорони здоров'я на підтримку відновлення туристичної галузі. Так, у межах цієї організації створюються короткі протокольні документи щонайменше для восьми галузей у межах подорожей та туризму, щоб привести цей сектор у відповідність до загальних стандартів та забезпечити безпеку робітників та мандрівників, коли цей сектор вийде з пандемії [2].

Прагнення до швидкого відновлення туристичної галузі та подальшого розвитку спонукає держави всього світу співпрацювати задля уніфікації норм, що регулюють надання та споживання туристичних послуг. Ще одним підтвердженням актуальності та значення цієї проблеми є зібрання з нагоди 112-ї сесії Виконавчої ради Всесвітньої туристичної організації (далі – UNWTO) в Тбілісі (Грузія, 15–17 вересня 2020 р.), де була затверджена Тбіліська декларація «Дії для стійкого відновлення туризму». У Декларації підкреслюється, що «слід створити відповідні механізми, щоб туристи отримували найповнішу увагу в пункті призначення, перетворюючи тим самим поїздки у простір та час щастя... Цю систему координації слід поширити на національні організації, на систему ООН, а також на інші міжнародні організації» [3].

Серед основних цілей Тбіліської Декларації варто згадати ті, які стосуються просування цілісного державного підходу шляхом посилення вертикальної координації та співпраці між туризмом та іншими секторами, включаючи охорону здоров'я, транспорт, закордонні справи, торгівлю, культуру та інші послуги; формування довіри та впевненості серед мандрівників, робітників та громад, що приймають, шляхом надання прозорості та об'єктивної інформації, а також упровадження належних протоколів охорони здоров'я, гігієни та безпеки; посилення державно-приватного партнерства та механізмів, що залучають громади загалом для відновлення туристичної галузі [3].

Важливо підкреслити, що саме транскордонний характер туристичної послуги став головний чинником, який спонукає створювати єдине регулювання для всіх суб'єктів міжнародного права. Факт того, що функціонування туристичної галузі є важливим для добробуту економіки будь-якої держави, є очевидним, особливо з виникненням економічної кризи, спричиненої пандемією COVID-19. І саме ціль Тбіліської декларації щодо необхідності впровадження державно-приватного партнерства чітко на це вказує.

Варто згадати про затверджені 1 квітня 2020 року Рекомендації UNWTO «Підтримка робочих місць та економіки за допомогою подорожей та туризму – заклик до дії для пом'якшення соціально-економічного впливу COVID-19 та прискорення відновлення», які вимагають термінової та потужної підтримки для відновлення світового туристичного сектору від безпрецедентного виклику COVID-19 [4]. Рекомендації поділяються на три ключові напрями: управління кризою та пом'якшення наслідків, надання стимулів та прискорення відновлення та підготовка до майбутнього. Основа цих рекомендацій базується на узагальненні практики, яка є необхідною для підтримки компаній, діяльність яких пов'язана з наданням туристичних послуг, адже від найбільшої авіакомпанії до найменшого готелю цей сектор на деякий час завмер.

Значення таких рекомендацій є значним на шляху до виходу з кризи, а єдині норми допоможуть відновити туристичну галузь як економічно розвиненим країнам, так і країнам, що розвиваються. Подорожі та туризм вимагають термінової підтримки та спеціальних заходів щодо пом'якшення наслідків, які ми бачимо вже сьогодні. Уніфікація міжнародно-правового регулювання є необхідною допомогою як для постачальників туристичних послуг, так і для їх споживачів, щоб уникнути порушення їх прав унаслідок відсутності єдиного регулювання. Вищезгадані рекомендації UNWTO підкреслюють необхідність забезпечення захисту та впевненості споживачів, перегляду податкового та іншого законодавства, що впливає на транспорт та туризм. Такі дії допоможуть стати туристичній послугі більш доступною для стомлених від пандемії споживачів та постачальників.

Варто також згадати такі документи, як Пріоритети UNWTO щодо глобального відновлення туризму та Глобальні настанови UNWTO з відновлення туризму, які були підготовлені Глобальним кризовим комітетом із питань туризму, щоб направити реакцію туристич-



тичного сектору на кризу COVID-19 та створити основи для майбутньої стійкості та сталого розвитку, що є важливими кроками на шляху міжнародно-правової уніфікації норм, що регулюють діяльність із надання туристичних послуг [5; 6].

Важливо, що однією з найбільших проблем, яка виникла в процесі планування подорожі та придбання пакетного туру, є правове регулювання скасування такої покупки. Окрім втрати доходів, організаторів надання турпослуг особливо вразив той факт, що запити на повернення грошей від мандрівників через скасування значно перевищили рівень нових броней. Велика кількість людей у всьому світі зіштовхнулися з проблемою повернення коштів за свої заздалегідь куплені тури, які були скасовані внаслідок загальносвітового локдауну та впровадження карантинних заходів. Необхідність перегляду політики скасування з урахуванням прав споживачів також підкреслюється у вищезгаданих документах.

Звертаючи увагу на те, що механізм правового регулювання діяльності з надання туристичних послуг на міжнародному рівні є недосконалим, а більшість норм є нормами «м'якого права», тобто мають рекомендаційний характер, то доцільно було б розглянути уніфікацію правового регулювання надання туристичних послуг в умовах COVID 19 на регіональному рівні, а саме на рівні Європейського союзу (далі – ЄС). Зважаючи на те, що Україна поступово приводить своє законодавство у відповідність до законодавства ЄС у межах підписаної Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, таке дослідження є особливо актуальним для українського туриста та постачальника турпослуг.

Про значний вплив на економічний добробут та значення для ЄС туристичної галузі неодноразово згадується в їх установчих документах. 1 липня 2018 року набула чинності Директива ЄС про пакетні поїздки 2015/2302, яка посилила права споживачів, на відміну від попередньої Директиви 1990 року [7]. Окрім традиційних пакетів відпусток, у ній були охоплені нові правила, що посилили захист прав споживачів, які бронюють інші форми комбінованих подорожей, включаючи самостійно оформлені пакети, наприклад, коли мандрівник обирає різні елементи з однієї торгової точки в Інтернеті чи в автономному режимі. Нові правила також запровадили захист для «пов'язаних поїздок», коли мандрівник купує туристичні послуги в одному місці продажу, але за допомогою окремих процедур бронювання або пропонується забронювати іншу послугу на іншому вебсайті, забронювавши одну туристичну послугу на одному.

На жаль, європейські постачальники туристичних послуг, як і всі інші, зіштовхнулися з масштабними проблемами, пов'язаними з оголошенням Всесвітньою організацією охорони здоров'я (далі – ВОЗ) надзвичайної ситуації в галузі охорони здоров'я, внаслідок глобального спалаху COVID-19. Масова відміна заздалегідь придбаних пакетів спричинила колапс у цій сфері. Отож, Європейська комісія 5 березня 2020 року (з оновленням від 19 березня 2020 року) опублікували на своєму вебсайті неофіційні вказівки щодо застосування Директиви про пакетні поїздки (у зв'язку з COVID-19) [8].

Відповідні вказівки Комісії підтвердили права мандрівника на отримання повного відшкодування, якщо на основі оцінки в кожному конкретному випадку виконуються умови статті 12 (2) або (3) Директиви 2015/2302, а саме про форс-мажорні обставини [7]. Комісія також зазначила: беручи до уваги ситуацію з фінансовою кризою організаторів, що тим, хто подорожує, слід розглянути можливість прийняття того, що їхній пакетний тур відкладається на більш пізній момент, а беручи до уваги поточну невизначеність планів щодо подорожі (уведення урядом обмежень щодо пересування), це можна зробити за допомогою кредитної купюри «ваучер» [8].

13 травня 2020 року Комісія затвердила Рекомендації (ЄС) 2020/648 щодо ваучерів, що пропонуються пасажиром та мандрівникам як альтернатива відшкодуванню скасованих пакетних поїздок та транспортних послуг у контексті пандемії COVID-19 за умови їх добровільного прийняття пасажиром чи мандрівником [9]. У Рекомендаціях визнається нестабільна ситуація з грошовими потоками та доходами для транспортного та туристичного секторів через численні скасування, спричинені пандемією коронавірусу, тому рекомендуються способи того, як зробити туристичні путівки більш привабливими, а



також альтернатива відшкодуванню грошей, щоб збільшити їх придбання пасажирями та мандрівниками.

Слід визнати, що від початку туризм (разом із транспортним сектором) найбільше постраждав від кризи COVID-19. Очевидно, що європейський законодавець підкреслює значення гармонізації законодавства ЄС, яке покликане регулювати діяльність із надання туристичних послуг. Нова Директива 2015/2302 одразу ж виявила численні прогалини, оскільки не готова повноцінно регулювати туристичні відносини в умовах пандемії. Постраждалими виявилися обидві сторони (як постачальники туристичних послуг, так і споживачі).

Пандемія COVID-19 зумовила необхідність внесення змін у законодавство, що регулює права споживачів. Підтвердженням цього стало представлене Європейською комісією комюніке «Новий порядок денний споживачів» [10]. Цей Порядок презентує бачення споживчої політики ЄС із 2020 до 2025 рр., а він також спрямований на вирішення безпосередніх проблем споживачів в умовах тривалої пандемії COVID-19. Так, ЄС ставить собі за мету до 2022 року проаналізувати, наскільки Директива про пакетні поїздки є адекватною у світлі останніх криз, спираючись на звіт про її застосування. Досвід пандемії та попередніх подій, як-от банкрутство британської компанії «Томас Кук» у 2019 році, що є однією з провідних туристичних груп у світі, обсяг продажів якої склав 9,6 мільярдів фунтів стерлінгів та близько 19 мільйонів клієнтів, вимагає більш глибокого аналізу того, чи відповідає чинна нормативна база ЄС щодо пакетних поїздок, зокрема щодо захисту від неплатоспроможності, завданню забезпечення надійного і всебічного захисту споживачів і постачальників послуг.

Висновки. Криза, яка прийшла в туристичну сферу, завдала нищівного удару по цьому сектору. Як внутрішнє, так і міжнародне законодавство, не було готове регулювати діяльність із надання туристичних послуг в умовах пандемії. Туристична послуга потребує гармонізації протоколів та процедур охорони здоров'я, скасування бронювання, відшкодування тощо, що пов'язано з подорожами та туризмом, на глобальному рівні. Зрозуміло, що це є ключовим у питанні захисту прав споживачів туристичних послуг, а також залучених до цієї сфери працівників, зважаючи на транскордонний характер туристичної послуги. Для збільшення довіри туриста та більшої захищеності постачальника туристичної послуги від наслідків чергових «локдаунів» уніфікація міжнародного регулювання має велике значення. Очевидно, що світова спільнота визнає цю проблему, робить рішучі та активні дії для усунення наслідків впливу пандемії на туристичну галузь шляхом спроби створити єдині норми на міжнародному та регіональному рівнях.

Список використаних джерел:

1. G20 Recovery Plan, World Travel & Tourism Council (WTTC), 07 October 2020. URL: <https://wttc.org/Portals/0/Documents/Reports/2020/100%20Million%20Jobs%20Recovery%20Plan.pdf?ver=2021-02-25-183014-057>.
2. Leading Global Protocols for the New Normal, World Travel & Tourism Council (WTTC), May 2020. URL: <https://wttc.org/Portals/0/Documents/Reports/2020/Global%20Protocols%20for%20the%20New%20Normal%20-%20Overview.pdf?ver=2021-02-25-183107-437>
3. Tbilisi Declaration «ACTIONS FOR A SUSTAINABLE RECOVERY OF TOURISM», UNWTO, 16 September 2020. URL: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-09/Tbilisi-Declaration-WEB.pdf>
4. Supporting Jobs and Economies through Travel and Tourism – A Call for Action to Mitigate the Socio-Economic Impact of COVID-19 and Accelerate Recovery, UNWTO, 1 April 2020. URL: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421633>
5. Priorities for Tourism Recovery, UNWTO, 28 May 2020. URL: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO-Priorities-for-Global-Tourism-Recovery.pdf>
6. Global Guidelines to Restart Tourism, UNWTO, 28 May 2020. URL: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO-Global-Guidelines-to-Restart-Tourism.pdf>



7. Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on package travel and linked travel arrangements. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2015%3A326%3ATOC

8. INFORMATION ON THE PACKAGE TRAVEL DIRECTIVE IN CONNECTION WITH THE COVID-19, European Commission, 05 March 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf.

9. Commission Recommendation (EU) 2020/648 of 13 May 2020 on vouchers offered to passengers and travellers as an alternative to reimbursement for cancelled package travel and transport services in the context of the COVID-19 pandemic. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0648>

10. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recovery, European Commission, 13 November 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696>

