



## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕКИ ТУРИЗМУ

*ГОСТИЮК Василь Іванович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права та правового забезпечення туризму Київського університету туризму, економіки і права*

УДК 346.2:338.48

*Проанализированы методы и формы правового регулирования, а также средства обеспечения безопасности туризма.*

*Ключові слова: правове регулювання, безпека туризму, туристична індустрія, чинники ризику.*

### Постановка проблеми

Туризм на початку ХХІ ст. став повністю міжнародним та інтернаціональним. Цьому сприяють два взаємообумовлених чинники: з одного боку, щоб отримати більшу вигоду, збільшити прибутковість туристичного підприємства, фірми розширюють географію подорожей по всьому світу, з іншого боку, для того щоб бути рентабельним, туристичний бізнес повинен бути інвестований на міжнародному рівні. Індустрія туризму багатогранна. Безліч підприємств, фірм та організацій бере участь в обслуговуванні туристів.

На тлі стрімкого зростання числа подорожей громадян, зростання ролі та значення туризму збільшується кількість внутрішніх і зовнішніх загроз безпеці, які стають все більш руйнівними та менш передбачуваними. Небезпека природного та техногенного характеру, включаючи надзвичайні екологічні ситуації, безперервно супроводжує туристів під час їх подорожей. Активно проявляють себе такі види туристичних небезпек як: нещасні випадки, дорожньо-транспортні пригоди, авіаційні події, випадки заподіяння шкоди життю, здоров'ю та майну туристів внаслідок недоліків послуг.

### Стан дослідження

Вивчення окремих питань правового регулювання туристичної діяльності з наукової точки зору було здійснено російськими вченими: А. Александровою, С. Алексєєвим, Н. Баріновою, Ю. Барзикінім, М. Брагінським, В. Лебедєвим, К. Свірідовим та українськими вченими: Н. Гостєвою, З. Варналієм, А. Дуровичем, В. Кифяком, Т. Колядою та іншими.

Гостро відчувається потреба в правових дослідженнях у сфері безпеки туризму, в яких би комплексно аналізувалися системно-структуровані державно-правові цілісності (інститут безпеки туризму, режим безпеки туризму), а також розглядався актуальний міжнародний та іноземний досвід адміністративно-правового забезпечення безпеки туризму.

**Мета наукової статті** – проаналізувати методи та форми правового регулювання, а також засоби забезпечення безпеки туризму.

### Виклад основних положень

Сфера туризму України, як і світова система туризму в цілому, все частіше стає об'єктом зазіхань з боку національної і міжнародної організованої злочинності, в тому числі з метою розкрадання майна туристів, вчинення насильницьких дій щодо їх, здійснення терористичної та екстремістської діяльності. Ризики, пов'язані зі стрімким поширенням епідемій небезпечних захво-

рювань, також є серйозною проблемою як для України, так і інших держав. Це дозволяє говорити про безпеку туризму як про один з елементів національної безпеки.

Механізм державно-правового впливу, його зміст, спрямованість, динамізм та ефективність залежать від безлічі соціально-економічних, політико-правових, міжнародних, екологічно-культурних та інших факторів і умов, які не залишаються незмінними в різні періоди існування і розвитку сфери туризму, а також суспільства і держави.

У рейтингу туристичної конкурентоспроможності, що складається в рамках Всесвітнього економічного форуму, за даними опублікованого звіту, Україна в 2013 році займає 76 місце, тоді як у попередньому рейтингу була на 85. Всього в нинішньому, вже п'ятому, рейтингу 140 країн, відсортованих за їх туристичною привабливістю та здібністю розвивати сферу подорожей і туризму. Лідерами за цими показниками є Швейцарія, Німеччина і Австрія. У першу десятку рейтингу також потрапили: Іспанія, Великобританія, США, Франція, Канада, Швеція та Сінгапур. Всього автори звіту враховували 14 критеріїв: політичну ситуацію, розвиток інфраструктури, гігієну та здоров'я, безпеку, культурні та природні ресурси, цінову політику тощо [11].

У цих умовах реалізація комплексу заходів щодо забезпечення національної безпеки є нагальною потребою особистості, суспільства й держави, постійним пріоритетом внутрішньої та зовнішньої політики України, а також імперативом її розвитку на довгострокову перспективу. При цьому багато питань теорії і практики забезпечення безпеки туризму, включаючи пошук оптимального правового порядку в цій галузі, залишаються предметом гострих дискусій, творчого осмислення і комплексних управлінських рішень. Проте фактичний аналіз ситуації показує, що корінного поліпшення стану безпеки туризму поки не відбулося.

Організатором туру не гарантується, в силу багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, саме безпеку туристичних послуг у повному їх обсязі. Держава, через відсут-

ність необхідних законодавчих норм, не в силі в належній мірі захистити свого громадянина ні в середині країни, ні за кордоном. Безпека є головною споживчою властивістю, якою об'єктивно і реально повинна володіти туристична послуга. Інші споживчі її властивості можуть реалізуватися повною мірою тільки у випадку, якщо ця безпека буде гарантована [10].

Закон України «Про туризм» у розділі VIII надає гарантії безпечного перебування туристів на території України та зобов'язує органи влади та суб'єктів туристичної діяльності розробити комплекс заходів з безпеки туристів. Зокрема, в статті 26 сказано: «Місцеві органи державної виконавчої влади в галузі туризму розробляють і організують виконання регіональних програм забезпечення захисту та безпеки туристів, особливо в місцях туристичної активності. Суб'єкти туристичної діяльності розробляють конкретні заходи щодо забезпечення безпеки туристів, екскурсантів, які беруть участь у туристичних подорожах, походах, змаганнях, запобігання травматизму та нещасним випадкам і несуть відповідальність за їх виконання.

До переліку основних способів та цілей державного регулювання в галузі туризму належить також безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд [2].

В Україні діє міждержавний стандарт (ГОСТ 28681.1-95) «Туристично-екскурсійне обслуговування», який передбачає порядок проектування туристичних послуг, включаючи розгляд можливих ризиків, які можуть викликати негативні наслідки та спричинити шкоду здоров'ю туриста та його майну [4].

Гаазька декларація Міжпарламентської конференції з туризму 1989 р. є інструментом міжнародного співробітництва та партнерства, об'єднання народів і чинником, що сприяє розвитку індивідуального й колективного туризму. Її головні положення зводяться до того, що безпека і захист туристів, повага їхньої гідності – найважли-

віші умови розвитку туризму; держави повинні вживати заходів у боротьбі з тероризмом, удосконалювати якість туристичних послуг, планувати розвиток туристичної інфраструктури [7, с. 50].

Відправляючись у подорож, турист стикається з проблемами, які за певних обставин можуть призвести до несприятливих наслідків для його здоров'я і майна, зробити туристичну поїздку неможливою або негативно вплинути на отримані враження. Турист постійно перебуває під впливом обставин підвищеної небезпеки в незнайомому докільлі, що відрізняється від звичайного середовища його проживання. Він не знає досконало звичаїв, мови, традицій, типових побутових небезпек, не має імунітету до хвороб, поширених у цій місцевості, тощо. При проектуванні туру та туристичних послуг слід уважно вивчити всі можливі чинники ризику та їх джерела, дослідити можливість і ймовірність його виявлення на небезпечному для людини рівні, схильність людини до впливу джерел небезпеки й передбачити комплекс заходів для захисту здоров'я і життя туриста та його майна [5].

Специфічні чинники ризику в туризмі зумовлені: можливістю виникнення природних і техногенних катастроф у зоні розміщення туристичного підприємства або маршруту, а також інших надзвичайних ситуацій (зокрема, пов'язаних зі станом громадського порядку в районі обслуговування туристів); технічним станом використовуваних об'єктів матеріально-технічної бази (туристичних готелів, баз, кемпінгів, канатних доріг і бугельних підйомників, туристичних трас, серед них гірсько-пішохідних, лижних, гірськокожних, водних, верхових і в'ючних тварин, різноманітних транспортних засобів, велосипедів, мало-мірних і гребних суден, архітектурних, природних пам'яток); складним рельєфом місцевості (річковими порогами, гірськими схилами, скельними, льодовими ділянками туристичних трас); рівнем професійної підготовленості персоналу (інструкторів, екскурсоводів); підготовкою туристів до пересування за маршрутом певного виду і категорії складності (інструктаж, екіпіру-

вання); інформаційним забезпеченням (гідрометеорологічні прогнози, маркування трас туристичних маршрутів) [5].

При виникненні надзвичайних ситуацій (стихійні лиха: виверження вулканів, шторми, урагани, зливи і повені, землетруси, спалахи небезпечних інфекційних захворювань) спеціальні національні та міжнародні органи і служби вживають негайних заходів з порятунку людей, зокрема туристів, і вивезення їх із небезпечних районів. В Україні ці питання вирішує Міністерство з питань надзвичайних ситуацій.

Різні несприятливі чинники мають різну ймовірність настання та інтенсивність впливу й важкість наслідків, наприклад: недотримання санітарно-епідеміологічних правил, небезпечні інфекційні захворювання, секс-туризм, проблеми страхування, оподаткування тощо. Розглянемо деякі з них.

Розвиток страхового ринку і використання його в інтересах сталого розвитку національної економіки в умовах її інтеграції у світове економічне співтовариство та посилення процесів глобалізації є важливим компонентом національної безпеки. Міжнародна кооперація в страхуванні сприяє функціонуванню таких секторів економіки, як міжнародна торгівля, перевезення, авіація, космонавтика і туризм.

Сучасний страховий ринок формується в умовах поступового підвищення базових макроекономічних показників, зокрема зростання валового внутрішнього продукту, низькі темпи інфляції, стабільність національної валюти, що дає змогу забезпечити динамічний його розвиток [9].

Питання про дотримання в турпоїзді запропонованих медициною правил вельми важливе, і саме життя це щорічно наочно доводить. За даними ВООЗ, кожен рік у світі реєструється більше 1000 випадків чуми, 100 000 випадків холери та набагато більше випадків тропічної малярії. Різко зросло число випадків завезення туристами тропічних гельмінтозів. Щорічно серйозні інфекційні захворювання в Україні реєструються у сотнях тисяч осіб. Значна частина небезпечних інфекцій ввозиться з-за кордону [6, с. 74].

Важкі наслідки має так званий секс-туризм. У 1983 р. ООН (резолюція №30 економічної і соціальної Ради ООН) запропонувала СОТ більш уважно поставитися до сексуально орієнтованого туризму та передбачити заходи з боротьби з ним. СОТ в той час розробляла Хартію туризму та Кодекс туриста, в які були включені положення про запобігання використанню проституції в туризмі. Хоча ці документи не є строго обов'язковими для держав і самих туристів, але на них постійно посилаються СОТ та інші міжнародні організації. На практиці дані положення розглядаються в якості морального та юридичного джерела проектів по боротьбі з організованим секс-туризмом. Проблему боротьби з організованим секс-туризмом в серпні 1992 р. розглянула Комісія ООН з прав людини. У зв'язку з глибокою заклопотаністю щодо збільшення масштабів секс-туризму було прийнято повторне звернення до СОТ із закликом скликати окрему нараду для обговорення наслідків цього явища і шляхів запобігання цього явища, особливо коли мова йде про поширення дитячої проституції [6, с. 94].

У серпні 1996 р. в Стокгольмі було проведено Всесвітній конгрес по боротьбі з секс-туризмом і комерційною експлуатацією дітей та їх використанням у секс-туризмі, який підтвердив, що підходи до цієї проблеми СОТ правильні і послідовні. У ряді держав приймаються конкретні дії по боротьбі з секс-туризмом. У країнах, що направляють за кордон велику кількість туристів (Австралія, Нова Зеландія, ФРН, Швеція та ін.) прийняті закони, які дозволяють переслідувати в інших країнах їх громадян за статеві контакти з підлітками та дітьми. В кінці 1996 р. Європейська комісія ухвалила декларацію про посилення боротьби з секс-туризмом, пов'язаним з дитячою проституцією. Декларація була затверджена в рамках першої багаторічної програми ЄС з розвитку туризму в Європі – «Філоксенія», прийнятої 30 квітня 1996 [6, с. 96].

Згідно з документом № А/7/13 сьомої сесії Генеральної асамблеї ВТО у розділі «Безпека і захист туристів та туристичних

об'єктів» профілактика заразних хвороб включає в себе: обізнаність туриста; вакцинацію; профілактичне лікування. Контроль за додержанням санітарних формальностей здійснюють спеціальні санітарні служби в прикордонних пунктах. Контроль включає в себе: перевірку у туристів міжнародного сертифіката про вакцинацію; проведення вакцинації на місці (при необхідності); тимчасову ізоляцію, якщо є ймовірність перенесення інфекційного захворювання [8, с. 49].

Безпека туристів на території України гарантується державою. Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра інфраструктури України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів.

Державне агентство України з туризму та курортів разом із зацікавленими міністерствами та відомствами розробляє програму забезпечення захисту та безпеки туристів та організує її виконання. Місцеві органи державної виконавчої влади в галузі туризму розробляють і організують виконання регіональних програм забезпечення захисту та безпеки туристів, особливо в місцях туристичної активності. Суб'єкти туристичної діяльності розробляють конкретні заходи щодо забезпечення безпеки туристів, екскурсантів, які беруть участь у туристичних подорожах, походах, змаганнях, запобігання травматизму та нещасним випадкам і несуть відповідальність за їх виконання [1].

Однак наведений перелік не враховує всього спектра проблемних факторів, які активно проявляються протягом усього туру. Для виявлення сутності питання дану проблему слід розглянути за трьома основними напрямками. Перший напрямок – розробка стандартів безпеки всіх послуг, що входять до складу туру, а також особистої безпеки туриста. Другий напрямок обумовлений багатоаспектним впливом туристичного потоку на курортний регіон і передбачає розробку комплексу гранично

допустимих норм навантаження на екологію, соціальну інфраструктуру, комунальну сферу, пропускну здатність транспортних артерій, на допустимий в курортному регіоні рівень злочинності. Наслідком перевищення гранично допустимих норм навантаження на туристичний регіон є втрата його курортного статусу та перепрофілювання економічної структури. Третій напрямок пов'язаний із забезпеченням зовнішньої та внутрішньої безпеки курортного регіону. Він включає в себе забезпечення особистої безпеки туриста, місцевого населення та обслуговуючого персоналу від можливих протиправних дій самих туристів, а також захист матеріальних, духовних і культурних цінностей курортного регіону.

Регламент (ЄС) № 2006/2004 Європейського Парламенту та Ради від 27 жовтня 2004 року про співробітництво між національними органами, відповідальними за дотримання законів про захист споживачів (Регламент про співпрацю щодо захисту споживачів) спрямований на розширення співробітництва в області правозастосування законів про захист прав споживачів у рамках єдиного ринку, встановлює загальноєвропейську мережу національних державних правоохоронних органів і встановлює рамки та загальні умови, за яких правоохоронні органи держав-членів повинні співпрацювати з метою захисту колективних економічних інтересів споживачів [3].

У сучасному українському туризмі і на міжнародному рівні відсутня централізована система статистики нещасних випадків та інших подій з туристами. Створення такої системи може стати базисом, відправною точкою для створення механізму безпеки. Його розробка передбачає виділення всіх проблемних моментів або повного переліку ризиків, що існують у кожному сегменті туристичної діяльності. Наприклад, в екологічному туризмі, в рамках пляжного відпочинку, в дитячому туризмі тощо, тобто по всьому спектру видів туризму [10].

#### Висновок

Безпека туризму являє собою динамічний стан захищеності сфери туризму від внутрішніх і зовнішніх загроз безпеки,

який дозволяє забезпечити її надійне існування і стійкий розвиток. Тому необхідно сформулювати єдину адміністративну політику в сфері безпеки туризму та підготувати концепцію доктрини забезпечення безпеки туризму в Україні.

На даному етапі розвитку українського туризму актуальним видається прийняття Закону України «Про безпеку туризму», який повинен враховувати багатоаспектність проблеми та існуючі чинники ризику в усіх видах туристичної діяльності.

Поряд з українськими традиціями, важливо використовувати досвід правових систем держав – учасниць СНД, деяких держав ЄС, а також досягнення тих країн, які визначили розвиток сфери туризму одним із пріоритетних напрямків своєї адміністративної політики.

Забезпечення безпеки туризму буде залежати також від упровадження в українську правову сферу найбільш ефективних моделей регулювання, розроблених міждержавними інтеграційними об'єднаннями, міжнародними міжурядовими організаціями, міжнародними недержавними об'єднаннями туристичної індустрії і глобальними (транснаціональними) недержавними організаціями в галузі туризму.

#### Література

1. Закон України «Про туризм» від 15. 09. 1995 № 324/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tgora.dp.ua/extreme/outdoor/zakon01.html>
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» від 18. 11. 2002 р. № 1282-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №13. – Ст.180.
3. Керівні положення для імплементації правил захисту даних у системі співпраці з захисту споживачів (2011/136/ЄС). Рекомендація Комісії від 1 березня 2011 року / Офіційний вісник ЄС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/45878>. – Загол. з екрану.
4. Кифяк В. Ф. Організація туристичної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / В. Ф. Кифяк. Режим доступу до ресурсу : [http://tourlib.net/books\\_ukr/kyfjak\\_1](http://tourlib.net/books_ukr/kyfjak_1).

**АНОТАЦІЯ**

*Проаналізовано методи та форми правового регулювання, а також засоби забезпечення безпеки туризму.*

htm

5. Мальська М. П., Худо В. В., Цибух В. І. Основи туристичного бізнесу : Навчальний посібник [Електронний ресурс] / М. П. Мальська, В. В. Худо, В. І. Цибух. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/10290718/turizm/turistichniy\\_biznes\\_-\\_malska\\_mp](http://pidruchniki.ws/10290718/turizm/turistichniy_biznes_-_malska_mp)

6. Маринин М. М. Туристские формальности и безопасность в туризме / М. М. Маринин. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 174 с.

7. Організація туризму : підручник / І. М. Писаревський, С. О. Погасій, М. М. Поколодна та ін.; за ред. І. М. Писаревського. – Х. : ХНАМГ, 2008. – 541 с.

8. Правове регулювання туристської діяльності : Навчальний посібник (для студентів, які навчаються за напрямом підготовки 0504 «Туризм»). / Т. А. Коляда. – Харків : ХНАМГ, 2008. – 182 с.

9. Про схвалення Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2005 р. №369-р. Київ (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ №1022 (1022-2006-п) від 26.07.2006). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ufin.com.ua/konceptcia/006.doc](http://www.ufin.com.ua/konceptcia/006.doc). – Загол. з екрану.

10. Сарян А. А. Пустовойтенко С. И. О необходимости разработки механизма безопасности туризма [Электронный ресурс] / А. А. Сарян, С. И. Пустовойтенко. – Режим доступа : <http://kizilova.socionet.ru/files/BEZOPASNOST.doc>

11. Украина поднялась в рейтинге туристической конкурентоспособности // Електронні вісті. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elvisti.com/node/123117>. – Загол. з екрану.

**SUMMARY**

*Analyzed the methods and forms of regulation and security arrangements tourism.*

*Tourism of Ukraine and the world system tourism in general, has increasingly become the target of attacks by national and international organized crime, including with the purpose of theft of tourists, violent action terrorist and extremist activities. Risks associated with the rapid spread of epidemics of dangerous diseases is also a serious problem for Ukraine and other states. This allows to speak about the safety of tourism as one of the elements of national security.*

*The mechanism of state-legal action, its content, direction, dynamism and efficiency depend on many socio-economic, legal-political, international, eco-cultural and other factors and conditions that do not remain the same in different periods of existence and development of tourism, as well as society and the state.*

*The safety of tourism is a dynamic state of protection of tourism from internal and external security threats, which allows to provide reliable existence and sustainable development. Therefore, it is necessary to form a single administrative policy in the security sphere of tourism and to prepare a concept of a security doctrine of tourism in Ukraine.*

*At this stage of development of Ukrainian tourism is important to adopt the law of Ukraine "On safety of tourism", which should take into account the multiple aspects of the problem and existing risk factors in all kinds of tourist activities.*

*Along with Ukrainian traditions, it is important to use the experience of the legal systems of the states – participants CIS, some EU States, as well as the achievements of those countries that have determined the development of tourism as one of the priorities of its administrative policy.*

*Ensuring the safety of tourism will depend also from the introduction in the Ukrainian legal field the most effective regulatory models developed interstate integration organizations, intergovernmental organizations, international non-governmental Association of the tourist industry and global (transnational) non-governmental organizations in the field of tourism.*