

УДК 334.012.23:338.48 (073)

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ СИСТЕМЫ
И МЕР БЕЗОПАСНОСТИ В ТУРИЗМЕ**

Н.П. Плоткина

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток

The Far Eastern Federal University, Vladivostok

Резюме

В статье рассматриваются мировой опыт разработки и развития системы безопасности туристских перемещений, вклад международных организаций в обеспечение туристской безопасности, планирование мероприятий по безопасности туризма на государственном уровне, в туристских центрах и туристских предприятиях, теоретические и практические проблемы разработки безопасного туристского продукта.

Ключевые слова: туристские риски, безопасность туризма, международная безопасность туризма.

Summary

**INTERNATIONAL EXPERIENCE IN DEVELOPING
SYSTEM AND SAFETY IN TOURISM**

N.P. Plotkina

The article deals with international experience designing and developing security of tourist movements, the contribution of international organizations in the provision of tourist safety, security planning for tourism at the state level, in tourist centers and tourist facilities, theoretical and practical problems of the development of safe tourism product.

Keywords: tourism risks tourism security, international security tourism.

Международные конференции ЮНВТО неоднократно указывали на то, что к туризму и путешествиям человека надо готовить. *Гаагская межпарламентская конференция по туризму* 1989 г. отметила: «Соответствующее воспитание широкой общественности, начиная со школы, образование и обучение являются крайне важным делом для туристской индустрии и развития туризма. Необходимо принять меры по включению туризма в учебные планы школ и вузов. Подготовка к путешествиям должна осуществляться путем совместных согласованных усилий на всех уровнях – национальном, региональном и международном на основе солидарности и международного сотрудничества, а также в рамках рекламно-пропагандистской деятельности ЮНВТО» [4].

Конференция рекомендовала придать особое значение следующим вопросам безопасности в туризме:

- законодательство в области безопасности и защиты туристов, туристских объектов и достопримечательностей должно разрабатываться и применяться в увязке со всеми другими законодательными мерами, направленными на устранение насилия и преступности, с одной стороны, а также на защиту и сохранение окружающей среды – с другой;
- в каждом государстве должен быть специализированный центральный орган, решающий вопросы претворения в жизнь соответствующих превентивных мер в качестве составной части национальной политики в области безопасности и защиты туристов;
- должны быть приняты все необходимые меры по обеспечению страхования туристов на случай основных рисков, с которыми они сталкиваются;
- для того чтобы способствовать проведению в жизнь политики в области безопасности и защиты туристов, государства в рамках своих политических и административных систем должны развивать эффективное сотрудничество, с одной стороны, с компетентными органами на всех уровнях и, с другой стороны, с туристскими ассоциациями, туристскими агентствами и в целом с любой организацией или органом, которые могут оказаться заинте-

ресованными в решении вопросов, связанных с безопасностью и защитой туристов.

Еще в 1980 г. в *Манильской декларации по мировому туризму* было сказано, что «туристы обладают основным правом человека на путешествия в безопасности». С 1990 г. безопасность туризма включена в программу работы ЮНВТО в качестве постоянного направления деятельности, предусматривающей проведение семинаров и курсов, выпуск публикаций и сотрудничество с различными межправительственными организациями.

В 1991 г. ЮНВТО подготовила «Рекомендуемые меры по безопасности в области туризма». Эти материалы были предназначены в основном для правительств, так как рассматривали инструменты туристской политики.

В 1995 г. в испанском городе Кадис состоялся межпарламентский форум по туризму, в котором приняли участие парламентарии из 52 стран мира. Целью проведения форума было привлечение внимания парламентов, правительств и местных органов власти к основным проблемам развития туризма, в том числе к обеспечению безопасности. В ходе Кадисского форума был подчеркнут многосекторный характер туризма и его уязвимость перед воздействием внешних факторов (безопасность туристов, ущерб окружающей среде, колебания валютных курсов и т. д.) и, как следствие, обозначена необходимость проведения согласованных действий международных организаций, межведомственной государственной политики и разработки механизмов координации деятельности министерств, ведомств, национальных туристских администраций.

В том же 1995 г. в шведском городе Эстерсунде под эгидой ЮНВТО прошла Первая международная конференция по безопасности туризма и уменьшению риска при путешествиях. В конференции приняли участие представители национальных туристских администраций США, Великобритании, Франции, ФРГ, Канады, Израиля, Испании, Австрии и других государств, а также туристских ассоциаций, исследовательских и учебных заведений сферы туризма и крупных турфирм. Были приглашены представители

Интерпола, Европейского туристского исследовательского центра, туристской и авиационной полиции Аргентины, службы безопасности туризма Канады, министерства МВД Словении и других организаций. На конференции было отмечено, что основа успеха в осуществлении безопасного туризма заключается в постоянном взаимодействии туристского сектора с соответствующими службами и структурами государства [2].

На конференции были рассмотрены вопросы безопасности туризма и уменьшения риска при путешествиях, постоянного и своевременного обмена информацией между странами, национальными туристскими администрациями и другими учреждениями, качественной взаимопомощи в устранении проблем развития международного туризма. Конференция приняла Эстерсундскую декларацию по безопасности туризма и уменьшению риска при путешествиях.

В материалах конференции было отмечено, что безопасность туризма и уменьшение риска при путешествиях включают широкий спектр проблем, таких как несчастные случаи, заболевания, эпидемии, СПИД, терроризм, военные осложнения и перевороты, пиратство, криминальные ситуации и преступность, распространение наркотиков, радиоактивное и иное заражение местности, проституция, вандализм и любые формы насилия. Подчеркивалось, что рассмотрение всевозможных рисков, относящихся к туристам, местным жителям, турфирмам и индустрии туризма в целом должно быть комплексным. Главная роль в обеспечении безопасности туризма и уменьшении риска при путешествиях возлагалась, прежде всего, на государственные органы и национальные туристские администрации, которые, в свою очередь, должны обеспечивать соответствующий уровень взаимодействия и координацию работы со всеми участниками туристского рынка.

Международное сообщество ожидает, что при ЮНВТО будет создана служба, содействующая решению проблем безопасности в сфере туризма и ставящая перед собой следующие задачи:

- удовлетворение специфических потребностей стран в области безопасности и защиты туристов;
- определение и толкование базовых критериев «безопасного туристского центра»;
- разработка механизма срочных консультаций в отношении рекомендаций по защите туристов на международном уровне;
- содействие, спонсорство и контроль своевременного выявления проблем в области безопасности и защиты туристов;
- борьба с преступностью в сфере туризма;
- определение научных проблем в области безопасности и защиты туристов [3].

Кроме ЮНВТО, вопросами, связанными с безопасностью и защитой туристов, занимаются различные международные организации. Так, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА), Международная ассоциация аэропортов (АСИ) постоянно решают перспективные и текущие проблемы безопасности гражданской авиации и аэропортов. В их компетенцию входят предполетная, воздушная и послеполетная безопасность пассажиров, безопасность сдаваемого багажа и др. Например, на протяжении многих лет ИАТА реализует «Стратегию безопасности», которая предусматривает проведение периодических проверок предполетной подготовки и безопасности полетов, обмен опытом между авиакомпаниями и организациями-партнерами.

Действенную помощь в борьбе с международным терроризмом и его последствиями для туризма оказывает национальным туристским администрациям *международная организация уголовной полиции (ИСРО – Интерпол)*. В конце 90-х годов XX века в Африке и Европе Интерпол и ЮНВТО провели два региональных семинара по безопасности в туризме.

Обеспечением защиты путешественников от инфекционных заболеваний занимается ВОЗ. С 1951 г. действуют международные медико-санитарные правила, утвержденные этой организацией. Периодически в них

вносились необходимые изменения и поправки (1969, 1972, 1981 гг.). Составленные на их основе «Международные медицинские правила» обязательны для международного уведомления о заболеваниях, которые могут распространяться по миру в результате туризма и иных миграций населения.

ВОЗ имеет рабочие соглашения с ЮНВТО, в соответствии с которыми текущая информация о процедурах пограничного санитарного контроля публикуется в ежегодном издании «Зарубежный туризм и пограничные формальности». В брошюре ЮНВТО «Медицинская информация и формальности при международных путешествиях», выпущенной совместно с ВОЗ в 1995 г. настоятельно рекомендовано всем организаторам путешествий предоставлять туристам сведения медицинского характера и использовать медицинскую страховку при поездках. ЮНВТО и ВОЗ периодически проводят курсы и конференции по гигиене питания, предназначенные для работников туристского сектора [1,5].

С 1989 г. ВОЗ оказывает поддержку проектам создания так называемых «Безопасных сообществ». В настоящее время в данную систему входят населенные пункты в Аргентине, Великобритании, Дании, Индии, Канаде, США, Таиланде и Швеции. Главная цель программы ВОЗ по реализации проекта «Безопасные сообщества» – предупреждение несчастных случаев и насилия, минимизация их воздействия на здоровье и качество жизни населения туристских центров.

Обращая большое внимание на оперативное доведение информации до лиц, принимающих решения в туризме, ВОЗ выпускает «Эпидемиологический ежегодник» и рекомендации, призванные уменьшить возможность распространения опасных инфекций, в том числе через туризм. Также периодически издаются «Требования к свидетельству о прививках при поездке за границу». Это, по сути, практическое руководство для туристских организаций и туристов.

Для борьбы с незаконным оборотом и контрабандой запрещенных предметов при международных путешествиях большое значение имеет *Все-*

мировая таможенная организация (WCO) . Ее деятельность способствует сохранению культурных и иных ценностей в той стране, которой эти ценности принадлежат.

Европейская комиссия (ЕК) в 1990 г. выпустила «Европейскую директиву по комплексным турам». Этот документ настоятельно рекомендует всем организаторам поездок предоставлять туристам информацию о медицинских формальностях, а также другие сведения о месте назначения. Благодаря этой директиве и национальным законодательствам, правительства некоторых европейских стран обязывают турфирмы использовать свои партнерские связи для распространения «правительственных предупреждений» в отношении отдельных туристских направлений, которые представляют собой риск для туристов.

Принятое странами Европейского союза Шенгенское соглашение продемонстрировало возможность создания единого безвизового пространства для туристов на территории многих государств. В рамках Шенгенского соглашения в Страсбурге создан единый компьютерный банк данных учета и контроля иностранных граждан, въезжающих в страны Европейского союза. В этот постоянно обновляемый список «нежелательных лиц» закладываются данные об иностранцах, нарушивших паспортный и визовый режим, правила пребывания в стране, совершивших противоправные деяния, не предоставивших для визирования требуемые документы или документы, противоречащие друг другу. Таким лицам въезд в страны Европейского союза может быть запрещен на срок от нескольких месяцев до 10 лет в зависимости от серьезности правонарушения.

Международная гостинично-ресторанная ассоциация (IH&RA) работает над усовершенствованием стандартов безопасности в заведениях, принадлежащих ее организациям, а также в гостиничной индустрии в целом. Эта работа выходит за рамки обычной противопожарной защиты, которая тем не менее остается в повестке дня.

Сотрудничество ЮНВТО с перечисленными организациями помогает разрабатывать и применять практические меры, направленные на реализацию принципов безопасных путешествий.

Туристы должны иметь исчерпывающую информацию об условиях минимизации туристских рисков. Турист, не опасаясь за свою безопасность, привозит домой хорошее воспоминание о туре и позитивный образ туристского центра, который он посетил. Однако нередки случаи, когда иностранные гости оказываются менее защищенными, чем местное население, от мошенничества, невыполнения условий контракта и других злоупотреблений. Для предупреждения возможных эксцессов по отношению к туристам, находящимся за рубежом, международным туристским сообществом созданы соответствующие механизмы защиты и службы по разбору жалоб туристов, а также разработаны правила, предусматривающие юридическую ответственность организаторов туристских поездок за безопасное и качественное обслуживание на территории любого туристского центра или государства. Крупным шагом в этом направлении стало принятие Директивы по защите потребителей (1985 г.), разработанной ООН и Директивы по комплексным туристским поездкам, отпускам и турам (Совет Европейских Сообществ, 1990 г.). Эти документы могут служить универсальной моделью для создания международного законодательства о защите потребителей и соответствующих организационных структур. В Директивах сформулирован призыв к разработке эффективной политики в области защиты потребителей, которая должна учитывать следующие требования:

- защита потребителей от факторов, угрожающих их здоровью и безопасности;
- поддержка и защита экономических интересов потребителей;
- доступ потребителей к соответствующей информации, позволяющей делать осознанный выбор с учетом их индивидуальных пожеланий и потребностей;
- просвещение потребителей;

- наличие эффективной системы возмещения ущерба, нанесенного потребителю;
- свобода создания потребительских и других аналогичных групп и организаций и обеспечение им возможности отстаивать свою точку зрения в рамках процесса принятия решения, затрагивающих их интересы;
- создание отдельными странами и туристскими центрами юридических служб, которые изучают жалобы туристов и выносят соответствующее заключение. В Швеции подобные споры могут решаться профессиональной организацией индустрии туризма.

Немаловажное значение для защиты туристов имеет и межгосударственное сотрудничество в сфере обеспечения их туристов, особенно в случае природных бедствий и техногенных катастроф, крупных аварий и эпидемий. В случае серьезных посягательств на туристов, особенно когда они пострадали в результате террористических актов, принимающее государство должно быстро предоставить в распоряжение государств, откуда прибыли туристы (через дипломатические или консульские представительства) всю необходимую информацию о состоянии здоровья пострадавших и обстоятельствах, в которых произошло чрезвычайное происшествие.

Ответственность государств за безопасность туризма на национальном уровне предусматривает:

- инициативный подход к решению проблем безопасности и лидерство в этом направлении;
- политику и планирование социально-экономического развития для обеспечения устойчивого (безопасного) развития туризма;
- привлечение средств массовой информации для просвещения населения и информирования о возможных рисках и угрозах;
- использование юридических, институциональных и судебных структур для правового регулирования туристской деятельности;
- борьбу с организованной и любой другой преступностью и терроризмом;

- предотвращение незаконного оборота наркотиков, развития проституции и торговли людьми;
- охрану и улучшение здоровья туристов.

Разработке национальной политики в области безопасности туризма, как правило, предшествует анализ туристских факторов. Затем излагаются основные положения политики и разрабатывают конкретные планы и программы защиты и безопасности туристов. Процесс разработки политики и планирования безопасности туризма на государственном (национальном) уровне может быть представлен в виде схемы (рисунок 1).

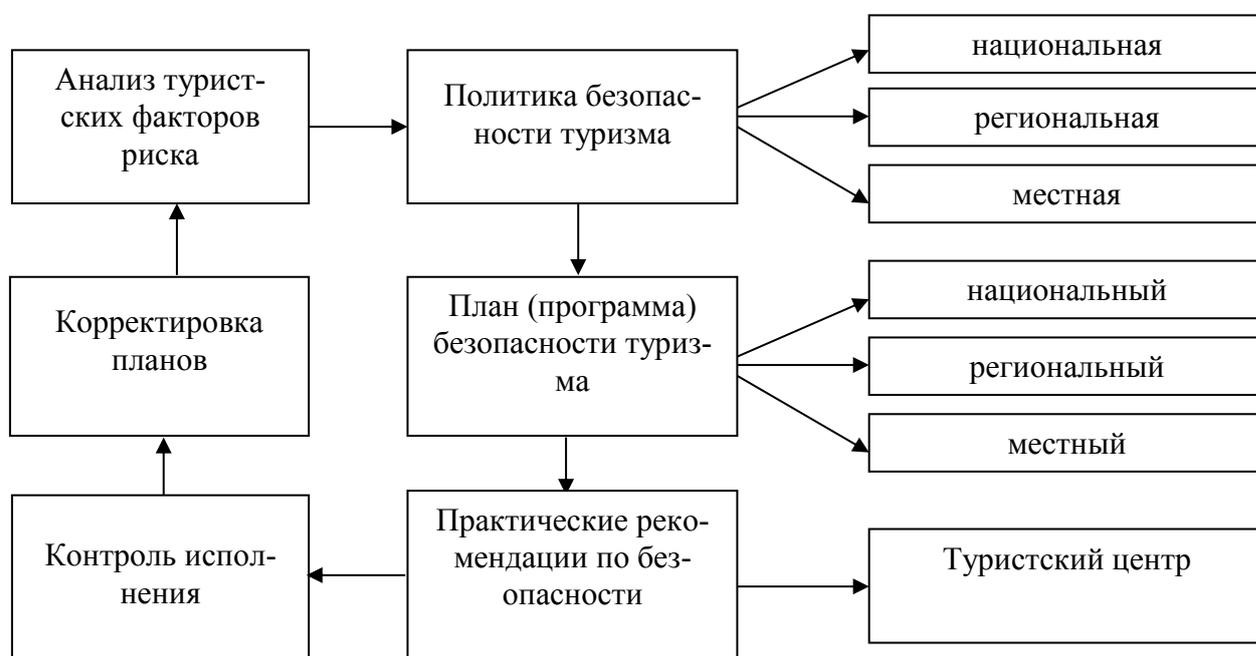


Рисунок 1. Модель планирования безопасности туризма на государственном уровне

Согласно международным рекомендациям ЮНВТО политика в области безопасности туристов должна учитывать:

- определение принципов, задач и целей в области защиты и безопасности;
- планы работы правительственных ведомств, отвечающих за реализацию политики безопасности;

- сотрудничество и координация всех заинтересованных структур в решении проблем безопасности;

- согласие всех участников туристского рынка в отношении их долевого участия в распределении ресурсов для достижения целей безопасного туризма.

Национальная политика в области безопасности туристов реализуется в соответствующих национальных планах, включающих следующие важнейшие направления:

- определение потенциальных рисков для туристов с учетом видов поездок, величины туристского центра, особенностей его местоположения и транспортного обеспечения;

- мониторинг и предупреждение преступлений против туристов;

- защита туристов и местного населения от незаконного оборота наркотиков;

- защита достопримечательностей и туристских объектов от незаконных посягательств;

- разработка безопасной стратегии и тактики приема и размещения туристов;

- организация специализированного штаба, работающего в случае возникновения чрезвычайной ситуации, например, природного бедствия;

- принятие стандартов противопожарной, санитарной и иной безопасности и соответствующих практических мер для туристских объектов и достопримечательностей;

- информационная поддержка, в том числе:

- взаимодействие с прессой и другими средствами массовой информации внутри страны и за границей;

- информирование представителей международного туристского бизнеса по вопросам защиты и безопасности туристов;

- предоставление информации по вопросам обеспечения безопасности выезжающим и въезжающим туристам, а также общественности;

- разработка национальной политики в области охраны здоровья туристов, включая системы оповещения об их заболеваниях;
- страхование туристов и туристских объектов;
- создание системы сбора и распространения надежных статистических данных о преступлениях против туристов.

Стратегический план безопасности туристских предприятий составляется с учетом местных условий и будет более эффективным на фоне общенациональной программы, учитывающей специфику разных регионов.

На основании государственного планирования национальные туристские администрации разрабатывают практические рекомендации по безопасности туристских предприятий и туристов. Существенным моментом в организации работы по обеспечению безопасности туристов является координация усилий с другими правительственными учреждениями и ведомствами, населением туристских центров, представителями индустрии туризма и средствами массовой информации.

В некоторых странах законодательная база, регламентирующая вопросы безопасности туризма может значительно отличаться от российской. Так, во многих мусульманских государствах против россиян могут выдвигаться обвинения, не попадающие под юрисдикцию Российской Федерации. Например, в Объединенных Арабских Эмиратах суды шариата применяют для иностранных граждан, в том числе и для россиян, наказания по таким обвинениям как публичное

Эффективное устранение туристских рисков или их минимизация до допустимого уровня в пределах страны предполагает достоверное изложение фактов, связанных с различными опасностями. Неправильная оценка происходящих событий может существенно осложнить проведение спасательных операций, дезориентировать другие государства в отношении тактики экстренной помощи.

Литература

1. Балдин К.В., Воробьев С.Н. Риск-менеджмент. М.: Гардарика, 2011.
2. Биржаков М. Б., Казаков Н. П. Безопасность в туризме. СПб.: «Издательский дом Герда», 2012.
3. Гаранин Н.И. Менеджмент безопасности в туризме и гостеприимстве. М.: Советский спорт, 2012.
4. Защита и безопасность туристов: Практические меры для туристских центров. – Мадрид: Изд-во ЮНВТО, 2013.
5. Маринин М.М. Медико-санитарные правила и формальности в международных путешествиях // Турконсультант. – 2013. – № 2. – С 12–15.