

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИЗМА

ПИСАРЕВСКИЙ Е.Л.

В статье рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования и управления в области безопасности туризма, исследуются правовая природа безопасности туризма, сущность и содержание управленческой деятельности в данной области, дается характеристика административно-правового режима безопасности туризма, формулируются предложения по развитию и совершенствованию административно-правового обеспечения безопасности туризма.

Ключевые слова: безопасность туризма, правовая природа безопасности туризма, государственное управление безопасностью туризма, административно-правовой режим безопасности туризма.

УДК 334

1. Общие положения

Туризм в начале XXI в. стал одним из ведущих направлений социально-экономической, культурной и политической деятельности, атрибутом социального прогресса и развития большинства государств и регионов мира.

В то же время вопросы обеспечения национальной безопасности и ее отдельных аспектов являются важнейшей составляющей внутренней и внешней политики Российской Федерации, от эффективности которых в конечном итоге зависит жизнь и благополучие граждан России, надежное существование и прогрессивное развитие гражданского общества, государства и его институтов.

Туризм и безопасность тесно связаны между собой и взаимно дополняют друг друга. С одной стороны, туризм нуждается в безопасности. Так, Сеульская декларация «Мир и туризм», принятая Всемирной туристской организацией 27 сентября 2001 г., констатировала, что безопасность и защита туристов должны стать приоритетом в каждой из стран – членов Всемирной туристской организации (далее также – ЮНВТО). Любые террористические акты или нападения, похищения людей и угрозы, направленные против туристов или работников туристской индустрии, а также преднамеренное разрушение туристских объектов и объектов культурно-исторического наследия должны преследоваться в соответствии с национальным законодательством каждой страны.

С другой стороны, межкультурные связи и личные дружеские отношения, возникающие в процессе туристского обмена, являются важным фактором обеспечения международной (глобальной) безопасности, способствуют созданию атмосферы доверия и взаимопонимания между народами нашей планеты [1]. В этом плане туризм является движущей силой международного процветания и соблюдения основополагающих прав и свобод человека и гражданина.

Государственное регулирование деятельности по организации отдыха граждан, а также создание условий для их комфортных и безопасных путешествий являются приоритетами государственной политики любого государства, которое сделало туризм основой своего социально-экономического и культурного развития.

По мнению И. Андреевского, «условия, выгодные для путешественников, составляют, бесспорно, залог развития народа. Поэтому государства обязываются условия для путешественников делать все выгоднейшими. Новые государства не боятся путешествующих: имея средства, могущих грозить от путешествующих опасностей, новые государства стремятся все более и более облегчать условия путешествующих как собственных граждан, так и иностранцев. Отсюда открывается важность таких полицейских средств, которыми располагает государство для устранения опасностей этого рода» [2].

Из этого следует, что современные государства в рамках реализации туристской политики должны всемерно содействовать путешествиям граждан путем создания благоприятных условий для развития индустрии туризма, с одной стороны, а с другой – обеспечить безопасность личности, общества и государства, а также охрану окружающей

среды в связи с возможным дезорганизующим воздействием на них негативных процессов и явлений, происходящих от самого туризма [3].

Следует отметить, что высшими органами власти России, органами власти субъектов Российской Федерации, а также местными властями на систематической основе реализуются организационные, политико-правовые оперативные и долгосрочные меры в области обеспечения безопасности российских туристов, в том числе для защиты их финансовых интересов.

Вместе с тем в настоящее время существует ряд организационно-правовых, финансовых и иных проблем, которые, по нашему мнению, снижают эффективность деятельности органов государственного управления в области обеспечения безопасности туризма. Не в последнюю очередь это связано и с недостаточным научным обеспечением вопросов государственного управления и административного-правового регулирования общественных отношений в области безопасности туризма. Все это и обуславливает разработку данной проблемы в рамках правовой науки.

2. Понятие безопасности туризма

В законодательстве Российской Федерации содержание понятия «безопасность туризма» раскрывается через перечисление соответствующих объектов безопасности:

жизнь, здоровье и имущество туристов (экскурсантов);

окружающая среда,

материальные и духовные ценности общества,

безопасность государства (статья 14 Федерального закона 24 ноября 1996 года N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [4] (далее – Закон о туристской деятельности)).

В зарубежном законодательстве и правовой теории для обозначения категории «безопасность» используется два английских термина «safety» и «security».

Термин “Safety” обычно применяется для обозначения безопасности услуг в части их технического или иного материального содержания (безопасность зданий, сооружений, противопожарная безопасность, безопасность пищевой продукции, санитарно-эпидемиологическое благополучие и др.). Данному термину обычно корреспондирует понятие «риск» (risk) («допустимый риск», «неприемлемый риск»). К таким рискам относятся травмоопасность, пожароопасность, гидрометеорологическая опасность, биологическая опасность, экологическая опасность, токсикологическая опасность, радиоактивная опасность.

Категория “security” – динамический элемент, который связан с угрозами (threats), исходящими от людей, нежели из окружающей среды. Поэтому эти угрозы сложнее предвидеть [5] (например, криминальная опасность, военно-политическая опасность, психофизиологическая опасность, акт незаконного вмешательства на транспорте и др.).

Из смысла легального определения следует, что безопасность туризма представляет собой многогранное социальное явление, а также интегральный правовой институт.

Так, безопасность туризма – это динамическое состояние, которое характеризует определенный уровень защищенности сферы туризма как системного образования (далее – туристская система, сфере туризма), адекватный внутренним и внешним угрозам безопасности. Причем безопасность сферы туризма предполагает сохранность, надежное существование и устойчивое развитие ее подсистем (экономическая, социальная и др.), элементов (субъекты туризма, объекты и средства туристской индустрии, туристские ресурсы, инфраструктура туризма), а также соответствующих общественных отношений (системообразующие связи между элементами системы).

Безопасность туризма также включает в себя свойство туристской системы, ее подсистем и элементов быть безопасными для окружающих, т.е. не причинять ущерба или не создавать угрозы причинения ущерба личной безопасности граждан, окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, основополагающим элементам государства (суверенитет, территориальная целостность, конституционный строй) (далее также – объекты безопасности туризма).

Наконец, надлежащее обеспечение безопасности туризма невозможно без эффективной организационно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти по созданию и поддержанию необходимого уровня защищенности объектов безопасности туризма (процесс обеспечения безопасности), которая осуществляется с использованием сил и средств обеспечения безопасности туризма.

Категории «состояние», «свойство» и «процесс» в действительности тесно связаны между собой и характеризуют различные грани одного явления – безопасности. Все эти особенности безопасности уже получили свое отражение и в законодательстве Российской Федерации [6].

3. Предмет административно-правового регулирования в области безопасности туризма

В юридической науке и практике для обозначения определенных групп общественных отношений (связей), которые поддаются нормативно-организационному воздействию в конкретно-исторических условиях и объективно нуждаются в правовом опосредовании, используют понятие предмет правового регулирования.

Различные связи между людьми, возникающие в процессе их передвижений (путешествий), формировались в течение многих тысячелетий, а правовое оформление некоторых из них имело место уже в Римской империи, где регламентировались, например, правоотношения по поводу ответственности владельцев гостиниц и постоялых дворов за причинение вреда имуществу постояльцев [7].

Туризм же в современном виде сформировался к середине XX века. Как вокруг системообразующего явления цивилизации вокруг туризма сложились многообразные связи, имеющие приоритетное значение для экономики, культуры, политики и социальной сферы многих государств.

Услуги, работы и товары, потребляемые туристами, стали объектами туристского рынка и предпринимательской деятельности, а сам туризм – одним из ресурсов жизнедеятельности общества, фактором воздействия на социальное равновесие, повышение трудовой активности коллективов, личного и общественного благосостояния.

Данные причины обусловили выделение туризма в качестве особого объекта интересов личности, общества и их структур – предмета социально-экономических и иных отношений, что естественным образом потребовало их упорядочения, правового и иного социального регулирования.

История правовой жизни показала, что в сферу правового регулирования входят три большие группы общественных отношений (отношения по обмену материальными и нематериальными ценностями; отношения по властному управлению обществом и отношения по обеспечению безопасности и правопорядка) [8].

Учитывая экономические показатели туризма в мире, значительное место в предмете правового регулирования туризма занимают экономические (имущественные) отношения, а также связанные с ними личные неимущественные отношения. Сюда входят разнообразные связи между предпринимателями сферы туризма и потребителями их услуг, а также отношения между предпринимателями по поводу организации путешествий (частно-правовые отношения).

В то же время отношения по властному управлению сферой туризма (публично-правовые отношения) также играют существенную роль в сфере туризма. Известно, что основное полномочие государства – есть полномочие на власть. Государство выступает, властвуя по полномочию, а граждане имеют обязанность подчиняться [9]. Реализуя данное полномочие, государство действует в общем интересе – усовершенствовании совместной жизни посредством установления и поддержания справедливого правопорядка.

Действительно, без участия властных структур невозможно эффективное управление сферой туризма, в том числе публичная организация предпринимательской деятельности, государственная поддержка приоритетных видов туризма, модернизация туристской инфраструктуры, развитие туризма с участием граждан, нуждающихся в социальной защите и социальной помощи (социальные туристы).

В сфере туризма существует и третья, не менее важная, чем первые две, группа отношений, которые возникают между людьми, их коллективами, оказавшимися в опасном состоянии, и государством в лице его органов ("отношения в области безопасности").

Деятельность по обеспечению безопасности традиционно рассматривается правовой наукой и практикой как деятельность публично-властного характера, что относит регулирование соответствующих отношений преимущественно к прерогативе административного (полицейского) права [10].

Для административного права сфера общественных отношений, составляющих ее предмет, в юридической науке обозначалась латинским термином *administratio* (управление). Его нормы регулируют общественные отношения управленческого характера. Административное право фактически выступает в качестве юридической формы реализации задач, функций, методов и полномочий, возлагаемых Конституцией и законодательством Российской Федерации на субъекты исполнительной власти, действующие в рамках разделения властей [11].

Данные отношения возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного регулирования и управления в связи с организацией и функционированием единой системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях страны [12].

4. Государственное управление безопасностью туризма

Конституция Российской Федерации устанавливает, что смыслом и содержанием деятельности органов исполнительной власти является обеспечение прав и свобод человека и гражданина (статья 18).

В этой связи целью административно-правового регулирования общественных отношений, а также государственного управления в сфере туризма является достижение гарантированного правового состояния, при котором укрепляется законность и правопорядок, обеспечивается безопасность личности, общества и государства, создаются правовые условия для достойной жизни и свободного развития человека в социальном правовом федеративном государстве.

Представляется, что из этой цели вытекают и основные задачи органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности туризма:

- признание, неукоснительное соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, недопущение их отрицания и умаления при реализации мер обеспечения безопасности туризма;
- охрана жизни, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности;
- охрана окружающей среды, общественного порядка и общественной безопасности, собственности граждан и юридических лиц;
- защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений;
- оптимизация (повышение качества) исполнения субъектами обеспечения безопасности своих государственных функций и полномочий, исключение их дублирования, ограничение произвольного административного усмотрения, обеспечение открытости, предсказуемости, прозрачности и демократичности применяемых мер обеспечения безопасности;
- формирование у граждан, сотрудников органов исполнительной власти и работников негосударственных организаций уважительного отношения к Закону и Суду;
- повышение уровня культуры безопасности населения в сфере туризма.

Следует отметить, что вопросы обеспечения безопасности туризма относятся к принципам государственного регулирования туристской деятельности, а также к ключевым функциям органов исполнительной власти (статьи 3, 4, 14 и 16 Закона о туристской деятельности).

Согласно статье 8 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» Президент России принимает меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму, а защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом является одной из целей международного сотрудничества Российской Федерации в области обеспечения безопасности (часть 2 статьи 7 Закона о безопасности).

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. К его

компетенции, в частности, относится разработка и осуществление мер по развитию туризма, реализация государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, осуществление необходимых мер по обеспечению государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями, обеспечение проведения единой государственной миграционной политики (статьи 1, 16, 19 Федерального Конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Обеспечение безопасности туризма может рассматриваться в узком и широком смысле.

В широком значении обеспечение безопасности туризма представляет собой систему политико-правовых, организационно-технических и иных сил и средств обеспечения безопасности, используемых для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности, а также систему мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам безопасности в сфере туризма (система безопасности туризма).

Обеспечение безопасности туризма требует взаимосогласованных усилий федерального центра и регионов, направленных на защиту материальных и нематериальных социально значимых благ человека и общества в целом, что в свою очередь предполагает государственно-властное, в том числе принудительное, устранение факторов, несущих в себе угрозу обществу и личности, жизни, здоровью или имуществу граждан.

В этом аспекте обеспечение безопасности туризма охватывает собой комплекс полномочий по формированию нормативной базы для формирования и надлежащего функционирования системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере защиты тех или иных социальных благ и ценностей, при том, что такие меры должны соответствовать как значимости социального блага (ценности), так и уровню и характеру имеющихся угроз [13].

Содержание деятельности государства (далее также – субъекты обеспечения безопасности туризма) в этом аспекте заключается в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей на уровне, отвечающем интересам обеспечения безопасности туризма, адекватном угрозам безопасности, в том числе:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности;
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;
- 4) разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- 5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- 6) организация научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- 7) координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- 8) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- 9) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- 10) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации (Статья 3 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ "О безопасности" [14]).

В узком значении обеспечение безопасности туризма представляет собой управленческую деятельность органов исполнительной власти, которая по своему характеру включает в себя различные виды юридической и иной деятельности, направленные на создание и поддержание необходимого уровня защищенности сферы туризма: предупреждение и нейтрализация угроз безопасности, ликвидация и (или) снижение тяжести их последствий, восстановление нормального функционирования объектов безопасности, нарушенного в результате действия угроз безопасности и другие.

Содержание такой деятельности включает в себя следующие функции:

- диагностику – выяснение состояния объекта безопасности и (или) источника опасности;

- принятие решений о применении мер безопасности;
- установление организационных связей между субъектами обеспечения безопасности и (или) объектами безопасности;
- осуществление социального регулирования отношений в сфере безопасности и контроля (надзора) за источниками опасности, объектами безопасности, субъектами обеспечения безопасности;
- мониторинг, сбор, анализ и преобразование информации, необходимой для обеспечения безопасности, в том числе использование электронных средств описания и моделирования административно-управленческих процессов.

В правовом смысле обеспечение безопасности туризма представляет собой юридическую деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти, осуществляемую с использованием правовых и иных средств, для охраны (защиты) жизненно важных интересов сферы туризма, ее подсистем и элементов, иных объектов безопасности в сфере туризма от угроз безопасности, а также правореализационная деятельность граждан и юридических лиц по защите своих прав и законных интересов.

Среди видов юридической деятельности по обеспечению безопасности туризма можно выделить:

- правотворчество (разработка проектов нормативных правовых актов и их принятие);
- выработка и реализация государственной политики;
- правоприменение (осуществление государственных функций и оказание государственных услуг в области обеспечения безопасности и др.);
- правовое просвещение (образовательная, научная и иная деятельность);
- правовая охрана (контрольно-надзорная деятельность, включая государственный и общественный контроль за субъектами обеспечения безопасности, правосудие в сфере безопасности и т.д.);
- техническое регулирование, связанное с обеспечением безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации работ и услуг [15].

Нельзя не отметить, что ключевую роль в противодействии угрозам безопасности играет контрольно-надзорная деятельность, так как организация контроля является обязательным элементом управления общественными процессами.

Целью контрольно-надзорной деятельности является предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в сфере безопасности туризма. В содержание контрольно-надзорной деятельности входят мероприятия по организации и проведению проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятию мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами [16].

5. Административно-правовой режим безопасности туризма

Известно, что в правовом государстве применение мер безопасности, в том числе использование сил и средств обеспечения безопасности осуществляется на основании права и в соответствии с ним. Наибольший же эффект воздействия права на общественные отношения достигается в том случае, когда используется весь допустимый арсенал правовых средств (совокупность юридических и организационно-технических процедур), направленных на реализацию соответствующего публичного интереса (правовой режим) [17].

По мнению С.С. Алексева, правовой режим самым общим образом можно определить как порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования. В рамках каждого режима присутствуют все перечисленные способы правового регулирования, один из которых является доминирующим в зависимости от направленности режима. В частности, исходя из степени «жесткости» режима, его понятие может включать наличие известных ограничений [18].

Сапожников А.И. полагает, что административно-правовой режим общественной безопасности – это специальный правовой режим создания и деятельности органов государства, использующих разрешительные, надзорные и принудительные методы в качестве социально-объективных и правовых способов обеспечения общественной безопасности. Им выделяется пять административно-правовых режимов: режим социальной безопасности, режим безопасности дорожного движения, режим пожарной безопасности, режим санитарной безопасности, режим безопасности при чрезвычайных ситуациях. Каждый из них представляет собой своеобразный правовой институт с организационными обеспечивающими элементами, нацеленный на установление оптимальных, с точки зрения государства, отношений в конкретной, сравнительно узкой, но жизненно важной сфере, обеспечивающей общественную безопасность [19].

Представляется, что административно-правовой режим обеспечения безопасности туризма (далее также – правовой режим безопасности туризма, режим безопасности туризма) представляет собой объединенный общей направленностью порядок регулирования, а также создания и функционирования органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности туризма и включающий в себя комплекс правовых, а также организационно-технических сил и средств безопасности.

Режим обеспечения безопасности туризма характеризуется преимущественно разрешительным типом правового регулирования, активным использованием методов централизованного регулирования и субординации, а также ограничительно-разрешительных и запретительных способов правового воздействия и сочетаемых в необходимых случаях со строго целевым стимулированием субъектов права [20].

По нашему мнению, элементами правового режима обеспечения безопасности туризма являются:

1) административно-правовые и юридико-технические нормы, правовые акты, а также административно-правовые формы их реализации;

2) правоотношения в области обеспечения безопасности туризма, а также юридические факты, которые служат основанием для установления, продления и отмены режима безопасности;

3) обязательные требования и меры обеспечения безопасности туризма;

4) уполномоченные административно-распорядительные органы (далее также – субъекты обеспечения безопасности), специально создаваемые или наделенные функциями и полномочиями формировать и поддерживать на надлежащем уровне режим обеспечения безопасности туризма;

5) административные регламенты, устанавливающие последовательность осуществления административных действий, в том числе их продолжительность и (или) максимальный срок, критерии принятия решения, результат административного действия, сведения о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия и другие процедурные вопросы;

6) комплекс сил и средств обеспечения безопасности туризма;

7) система мониторинга состояния безопасности туризма, которая включает в себя определение уровней (степени) угрозы безопасности, оценку уязвимости объектов безопасности туризма, категорирование объектов индустрии и инфраструктуры туризма, оценку эффективности применения мер безопасности туризма (ситуационные центры и другие);

8) мероприятия по созданию условий для поддержания надлежащего уровня квалификации сотрудников, непосредственно осуществляющих деятельность в области обеспечения безопасности туризма;

9) контрольно-надзорные мероприятия, меры административного и иного государственного принуждения в области безопасности туризма, порядок обжалования неправомерных действий субъектов обеспечения безопасности, иные формы защиты прав и охраняемых законом интересов субъектов права;

10) финансовое обеспечение режимных мероприятий, в том числе порядок компенсации непредвиденных расходов на осуществление мер обеспечения безопасности туризма.

Ключевое место в системе правовых средств обеспечения безопасности туризма занимают правовые, юридико-технические нормы, а также устанавливающие их правовые акты. Они выступают правовой основой режима обеспечения безопасности туризма и включают в себя:

- целевые установки, связанные с назначением, пространственными и временными границами режима безопасности туризма;
- специальные требования и правила обеспечения безопасности туризма, в том числе нормы, определяющие квалификационные требования, необходимые для замещения должностей, связанных с обеспечением безопасности туризма;
- допустимые Законом ограничения прав и свобод граждан в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- функции и полномочия органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности туризма (далее – субъекты обеспечения безопасности), а также система административных регламентов, включающих в себя административные действия и процедуры;
- порядок использования сил и средств обеспечения безопасности туризма;
- порядок информирования граждан и организаций о режиме безопасности;
- гарантии неукоснительного соблюдения прав и свобод граждан при обеспечении безопасности туризма, в том числе ограничение (минимизация) произвольного административного усмотрения, порядок обжалования неправомерных действий субъектов обеспечения безопасности туризма, а также иные формы защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- нормы, устанавливающие юридическую ответственность за нарушение режима безопасности, а также предусматривающие применение иных мер административного принуждения.

Юридикотехнические нормы (информационные, строительные, технические, санитарно-эпидемиологические и другие) в области безопасности туризма устанавливают технические и иные требования в области строительства, реконструкции, модернизации и эксплуатации объектов индустрии туризма, безопасного использования инженерной, транспортной и иной инфраструктуры туризма, а также туристских ресурсов для организации и (или) совершения путешествия.

Правовые режимы безопасности туризма можно классифицировать по различным критериям. Так, правовые режимы могут быть сгруппированы по объектам безопасности туризма. В этом случае можно выделить следующие режимы, которые в свою очередь могут дробиться на «подрежимы»:

- режим безопасности туристов (подрежим личной безопасности туристов; подрежим сохранности имущества туриста; подрежим безопасности персональных данных и иной конфиденциальной информации туриста; подрежим безопасности туристских маршрутов повышенной опасности, подрежим безопасности организованных туристов и другие);
- режим безопасности предпринимательской деятельности в сфере туризма (подрежим безопасности туристской деятельности, подрежим безопасности гостиничной деятельности, подрежим безопасности услуг общественного питания, подрежим безопасности экскурсионной деятельности, подрежим безопасности туристских перевозок);
- режим охраны (безопасности) труда в сфере туризма;
- режим санитарно-эпидемиологического благополучия населения (режим санитарной безопасности);
- режим охраны туристских ресурсов и окружающей среды,
- режим обеспечения общественного порядка и общественной безопасности;
- режим государственной безопасности.

Кроме того, по элементному составу режимы могут быть простые (первичные, элементарные) (например, информирование туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания, формирование и ведение реестра туроператоров) и сложные (комплексные, составные) (например, режим обеспечения личной безопасности, режим охраны туристских ресурсов).

В зависимости от продолжительности действия режимы могут быть постоянными и временными; по характеру – текущими и чрезвычайными; в зависимости от значения – основными и неосновными; по сферам действия (территории распространения) – общефедеральными, региональными, межрегиональными, муниципальными, межмуниципальными; по характеру результата, на достижение которого направлен режим, – предметными и функциональными.

Отметим, что публичный интерес, обеспечиваемый административно-правовым режимом безопасности туризма, не может быть необоснованным препятствием для реализации частных интересов граждан и организаций, а также нарушать гарантируемые Конституцией права и свободы, связанные с организацией и совершением путешествий. Поэтому применение мер безопасности туризма, включая установление определенных ограничений для субъектов права, должно сопровождаться одновременным расширением правовых, финансовых и организационно-технических возможностей для путешествий как внутри страны, так и за рубежом, что в научной литературе и международных актах именуется «политикой упрощения формальностей в сфере туризма».

6. Заключение

В заключении следует констатировать, что в Российской Федерации пока отсутствует целостная научная концепция обеспечения безопасности туризма и ее административно-правового регулирования и управления.

1. Законодательство в области безопасности туризма фрагментарно и не всегда успевает за развитием соответствующих общественных отношений в сложно организованном и быстро меняющемся мире.

2. Программно-установочные средства государственного регулирования вопросов безопасности туризма требуют переосмысления и развития. Отсутствуют целевые установки, индикаторы и показатели в области обеспечения безопасности туризма, которые были бы согласованы со стратегическими целями и тактическими задачами развития сферы туризма и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации (2008–2012 годы), Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другие) [21].

3. Требуют дальнейшего уточнения и межведомственного согласования функции и полномочия органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности туризма. В стадии формирования находится система административных процедур в виде административных регламентов, стандартов и правил деятельности органов исполнительной власти [22].

4. Меры юридической ответственности в данной области не кодифицированы и противоречивы

5. Сделаны только первые шаги в области создания системы мониторинга состояния безопасности туризма, организации распределенных ситуационных центров, в том числе в целях сбора, анализа и обработки статистики несчастных случаев, происходящих с российскими туристами.

6. Пока не созданы необходимые условия для гармонизации российской системы безопасности туризма с глобальными информационными сетями и системами, а органами публичной власти недостаточно используется международный опыт обеспечения безопасности туризма, в том числе в сфере управления рисками.

7. Крайне скудны бюджетные ассигнования, выделяемые государством на мероприятия в области обеспечения безопасности туризма.

8. Следует также отметить, что в Российской Федерации нет единого федерального органа исполнительной власти, ответственного за координацию всех аспектов безопасности туризма. Данная функция распределена среди многих субъектов обеспечения безопасности (МИД России, МЧС России, Роспотребнадзор, МВД России, ФСБ, Росгидромет, Минспорттуризм России, Ростуризм, органы по туризму субъектов Российской Федерации и другие).

Вместе с тем необходимость существования такого органа исполнительной власти реально существует. К его компетенции могли бы быть отнесены как минимум следующие функции и полномочия:

- выработка и реализация государственной политики, нормативное правовое регулирование оказания государственных услуг и осуществление правоприменительных функций в области обеспечения безопасности туризма;

- общая координация деятельности в области обеспечения безопасности туризма;

- разработка, утверждение и согласование планов готовности и планов действий органов государственного управления в сфере туризма, иных субъектов права в условиях возникновения угроз безопасности, в том числе в чрезвычайных ситуациях природного, техногенного и экологического характера;
- подготовка ежегодного доклада о состоянии безопасности туризма в России и мире;
- создание и обеспечение функционирования распределительных ситуационных центров, осуществляющих мониторинг обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации и за рубежом;
- обеспечение деятельности зарубежных представительств, осуществляющих отдельные функции в области обеспечения безопасности российских туристов за пределами территории Российской Федерации;
- руководство временно создаваемыми структурами для управления кризисными ситуациями в сфере туризма и ликвидации их последствий;
- осуществление государственно-частного партнерства в области обеспечения безопасности туризма и др.

Примечания:

1. См.: Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 1 августа 1975 года.
2. Андреевский И. "Наблюдение за путешествующими": Полицейское право. Том I. СПб., типография Эд. Праца, 1871 г. С. 28 .
3. Об аспектах негативного воздействия туризма см.: Енджейчик И. «Современный туристский бизнес. Экостратегия в управлении фирмой». М., 2003. С. 39–40.
4. Собрание законодательства РФ, 02.12.1996, N 49, ст. 5491.
5. См: Исследование по безопасности гостиницы (проведено по заказу Комитета по внутреннему рынку и защите прав потребителей Европейского Парламента) // www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do.
6. Например, в Федеральном законе от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» радиационная безопасность населения – это состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения. В Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» безопасность – это свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов. Примером безопасности как процесса является использование данного термина в наименовании органов государственной власти, например, «Федеральная служба безопасности Российской Федерации».
7. См.: Дигесты Юстиниана. Т. 1. М. 2002. С. 577–579.
8. См.: Теория государства и права (под ред. В.Д. Перевалова). М., 2004. С. 148.
9. См.: Ильин И.А. Теория права и государства. М., 2008. С. 281.
10. См.: Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. Выпуск I Москва, товарищество "Печатня С. П. Яковлева"; 1891 г.; Андреевский И. Полицейское право. Том I С.-Пб, типография Эд. Праца, 1871 и другие.
11. См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Л.Л. Попов). М.: "Проспект", 2010.
12. См.: Административное право: Учебник. Юристъ. 2005.
13. См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). М.: "Эксмо", 2010.
14. Российская газета. № 295. 29.12.2010.
15. См.: Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании"// Собрание законодательства РФ", 30.12.2002, N 52 (ч. 1), ст. 5140.
16. См.: определение контрольно-надзорной деятельности в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// "Российская газета", N 266, 30.12.2008.

17. О понятии административно-правового режима см: Лермонтова Н.В. Понятие и признаки административно-правового режима//Административное и муниципальное право. 2009. № 3.
18. См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.
19. См.: Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности //Автореф дис... на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.14 – Административное право; Финансовое право; Информационное право. М. 2006. 18 с.
20. См.: Тихомиров Ю.А.. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 325.
21. См.: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» // Собрание законодательства РФ, 01.12.2008, N 48, ст. 5639; Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") // Собрание законодательства РФ", 24.11.2008, N 47, ст. 5489, Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года"//Собрание законодательства РФ", 18.05.2009, N 20, ст. 2444.
22. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 № 679 "О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)" (Собрание законодательства РФ, 21.11.2005, N 47, ст. 4933).

Сведения об авторе:

Писаревский Евгений Леонидович,
кандидат юридических наук, заместитель
руководителя Федерального агентства по
туризму Минспорттуризма России
(г. Москва).

E-mail: pisarevskye@mail.ru

TOURISM SAFETY LEGAL AND ADMINISTRATIVE NATURE

PISAREVSKY E.L.

The article studies the problems of tourism safety legal regulation and management, management activity essence and contents, gives characteristics of tourism safety legal and administrative status, offers ways to promote legal and administrative background for tourism safety.

Keywords: tourism safety, tourism safety legal nature, tourism safety government management.

UDC 334