

Василь Чорненький

Інститут права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом,
аспірант кафедри адміністративного права
NeoAnaharsys@yahoo.com

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ТУРИЗМУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

© Чорненький В., 2018

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері туризму, що наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст. набув важливого значення для особи, суспільства і держави, оскільки туристичні поїздки, передусім, пов'язані з реалізацією права людини на відпочинок і дозвілля, свободу пересування, права на доступ до культурних цінностей, а також інших загальноновизнаних прав і свобод людини і громадянина. Натомість, туризм виконує важливі культурні, екологічні, економічні, соціальні, міжнародні та низку інших функцій.

Ключові слова: турист; туризм; забезпечення безпеки туризму; адміністративно-правове регулювання; права людини і громадянина у туристичній сфері.

Василий Чорненький

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ТУРИЗМА: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Статья посвящена исследованию административно-правового обеспечения безопасности в сфере туризма, что в конце ХХ в. начале ХХІ в. приобрел важное значение для человека, общества и государства, поскольку туристические поездки, прежде всего, связанные с реализацией права человека на отдых и досуг, свободу передвижения, права на доступ к культурным ценностям, а также других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, туризм выполняет важные культурные, экологические, экономические, социальные, международные и ряд других функций.

Ключевые слова: турист; туризм; обеспечения безопасности туризма; административно-правовое регулирование; права человека и гражданина в туристической сфере.

Vasil Chornenki

The Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great
Interregional Academy of Personnel Management,
postgraduate student of the department of administrative law

SECURITY SAFETY IN THE FIELD OF TOURISM: ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASUREMENT

The article is devoted to the study of administrative and legal security in the field of tourism, which at the end of the XX century, the beginning of the XIX century has become

important for the individual, society and the state, since tourist trips are primarily related to the implementation of human rights to recreation and leisure, freedom of movement, the right to access cultural property, as well as other universally recognized human and civil rights and freedoms. Instead, tourism performs important cultural, environmental, economic, social, international and other functions.

Key words: tourist; tourism; security of tourism; administrative-legal regulation; human rights and citizen in the tourist sphere.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні туризм розглядають не тільки як подорожі окремих громадян, а як складний міжгалузевий об'єкт державно-правового впливу. Попри те, що розвиток туристичної сфери створює необхідні умови для підвищення рівня мобільності та зайнятості населення України, сприяє стабільному зростанню її економіки, раціональному використанню об'єктів культурної та природної спадщини, він став одним із пріоритетів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [1]. Зокрема, пунктом 10 вказаної Стратегії, з-поміж першочергових реформ і програм, передбачено реалізацію Програми популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі. Для забезпечення цієї Програми заплановано фокусуватись на формуванні і просуванні бренд-меседжів про Україну: ... Україна – країна, приваблива для туризму; Україна – країна із визначними культурними та історичними традиціями [1].

Натомість, туристичні поїздки доволі часто супроводжуються і негативними моментами, що свідчать про необхідність звернути прискіпливішу увагу на забезпечення безпеки туризму в силу збільшення загроз, які мають і внутрішнє, і зовнішнє походження.

Аналіз дослідження проблеми. Питання, пов'язані з регулюванням туристичної сфери загалом та окремими питаннями, що стосуються розвитку туризму, зокрема проблемами правового регулювання безпеки туризму, були предметом розгляду багатьох учених, з-поміж них слід назвати О. Артеменко, І. Бережну, Б. Вихристенка, В. Гостюка, В. Гуляєва, В. Заросила, В. Колпакова, О. Ломакіну, Н. Опанасюк, Д. Стеченка, В. Шамрая та ін. Однак, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти адміністративно-правового регулювання у цій галузі залишаються недостатньо розробленими.

Метою цієї статті є розгляд питання, пов'язаного з науковою розробкою проблематики забезпечення безпеки у сфері туризму в адміністративно-правовому вимірі.

Виклад основного матеріалу. В контексті досліджуваного питання необхідно підкреслити, що туристична сфера завжди була тим сектором економіки, який розвивався чи не найшвидшими темпами. Загалом сфера туризму є поліструктурною і функціонує та розвивається як єдине ціле завдяки елементам, які взаємодіють і між собою, і з навколишнім середовищем.

У сучасному світі туризм вважається одним із найпомітніших суспільних феноменів, який органічно поєднує у собі не лише могутню індустрію, яка виготовляє різний туристичний продукт, що поєднує традицію і гостинність, ринковий простір і рекреаційну сферу людського життя, а й створює добробут, нові суспільні відносини, які потребують дотримання прав та інтересів усіх його учасників, цивілізованих приватноправових інструментів регулювання і захисту [2, с. 315].

Переважно науковці розглядають туризм у двох аспектах – вузькому та широкому.

Так, у широкому сенсі туризм – це сфера туризму, складна система, яка, будучи складовою соціальної сфери, водночас належить до комплексного міжгалузевого об'єкта державного управління (державно-правового впливу).

У вузькому розумінні термін «туризм» трактують як діяльність традиційних постачальників туристичних послуг (готелі, ресторани, кафе, туристичні агентства, прокат автомобілів, авіалінії тощо). Варто ще раз наголосити, що туризм є комплексною сферою відносин, яка об'єднує значну кількість різноманітних напрямів регулювання, яке здійснюється на різних рівнях: міжнародному, національному, регіональному.

Законом України «Про туризм» термін «туризм» витлумачується як «тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає [3].

Розглядаючи питання правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства О. Нелін висловлює тезу про те, що «індустріалізація туризму, що є складною за структурою галуззю, особливо потребує чітких та прозорих правових взаємовідносин між усіма суб'єктами туристичної діяльності. Роль туризму набуває особливого значення в інформаційному суспільстві, коли діяльність людей змінюється надзвичайно швидкими темпами і людині в цьому мінливому світі особливо потрібні життєстверджуючі стабілізатори, які походять від ознайомлення з існуючим позитивним досвідом» [4, с. 4].

Способом організації сфери туризму, її взаємним зв'язком і впорядкованістю елементів виступає її структура. Структуру туризму складають: горизонтальний рівень – однотипні елементи (суб'єкти сфери туризму, об'єкти індустрії та інфраструктури туризму, туристичні ресурси, технології туризму); вертикальний рівень – до якого необхідно віднести об'єкти туристичної індустрії – індустрію регіонального туризму – індустрію загальнодержавного туризму, а також ієрархію цих рівнів.

Елементами сфери туризму виступають суб'єкти, об'єкти, засоби і технології туризму, а також підсистеми сфери туризму.

Особливе місце у структурі туризму займають суб'єкти, яких можна поділити на такі види:

- 1) туристи;
- 2) суб'єкти, що здійснюють туристичну діяльність, а також інші організації індустрії туризму та індивідуальні підприємці;
- 3) об'єднання туристів і підприємців сфери туризму;
- 4) працівники індустрії туризму;
- 5) органи державної влади та місцевого самоврядування і їх посадові особи;
- 6) місцеве населення;
- 7) міжнародні міжурядові організації та їх посадові особи, а також міжнародні недержавні організації.

Водночас, до об'єктів туризму слід зарахувати:

- 1) об'єкти туристичної індустрії;
- 2) об'єкти соціальної, інженерної, транспортної, інноваційної інфраструктур туризму;
- 3) туристичні ресурси, компоненти навколишнього середовища і природні комплекси;
- 4) інформаційні ресурси, технології та системи інформаційного забезпечення сфери туризму, зокрема ті, що дозволяють створювати, просувати та реалізовувати туристичний продукт.

Натомість необхідно зауважити, що туристична сфера України є складовою системи вищого порядку, – соціальної сфери, економіки, міжнародної (глобальної) системи туризму тощо.

Доводиться констатувати, що з огляду на значний розвиток масового туризму особливо міжнародного, його поширення в усіх регіонах земної кулі першочергового значення набуває питання безпеки у сфері туризму, яка передусім має бути забезпечена шляхом мінімізації та усунення можливих ризиків упродовж усієї туристичної подорожі.

Як слушно зауважує О. Дьордяк, такі події, як терористичні акти в Парижі й Брюсселі, ураган «Метью» в західній частині Атлантики та Карибському морі, можуть призвести до туристичного спаду в постраждалих містах та аеропортах. Вплив цього спаду швидко позначається на всій економіці, що впливає на бізнес і його працівників у туристичній та нетуристичній сферах [5, с. 57].

Водночас, В. Гостюк звертає увагу на те, що небезпеки природного та техногенного характеру, включаючи надзвичайні екологічні ситуації, безперервно супроводжують туристів під час їх подорожей. Активно проявляють себе й інші види небезпек, зокрема, нещасні випадки, дорожньо-транспортні пригоди, авіакатастрофи, випадки заподіяння шкоди життю, здоров'ю та майну туристів, викликані неналежним наданням туристичних послуг тощо [6, с. 162].

На нашу думку, з-поміж найбільш розповсюджених ризиків у сфері туризму, на які мають зважати і самі туристи, і суб'єкти, що здійснюють туристичну діяльність, можна назвати такі:

1. *Небезпека отримання травм*, що може виникнути в результаті різних непередбачених ситуацій, а також необережних дій під час відпочинку і переміщення туристів.

2. *Небезпека терористичних актів*, яка сьогодні набула надзвичайно непередбачуваних і непрогнозованих відтінків і найжахливіше те, що упродовж останніх десятиліть цьому негативному явищу піддалась низка розвинутих держав.

3. *Політична нестабільність*, яка може проявлятися певних країнах по-різному, а саме це країни: 1) які перебувають у стані військового конфлікту, або де існують райони широкомасштабних бойових дій; 2) в яких діють терористичні угруповання; 3) де існує внутрішньополітична нестабільність.

4. *Небезпека інфекційних захворювань* є особливо поширеними ризиками для туристів.

5. *Вплив навколишнього середовища*, ризики, які зумовлені температурними показниками, різкими перепадами тиску, рівнем вологості тощо.

6. *Небезпека пожеж*, які можуть створити реальну загрозу не лише здоров'ю, а й життю для туристів.

7. *Біологічні чинники*, що викликаються зокрема патогенними мікроорганізмами, отруйними рослинами і тваринами.

8. *Психічні та фізіологічні чинники*, пов'язані з фізичним, психічним і нервовим навантаженням туристів, які можуть виникати від перевтоми пересування та перебування в незнайомих місцях.

9. *Небезпечний рівень ультрафіолетового і радіологічного випромінювання*, врахування якого надзвичайно важливе у туристичних подорожах, а також інформування туристів про можливість виникнення таких небезпек.

10. *Запленість і загазованість*, що перевищує допустимі норми, у цьому випадку необхідно дотримуватись існуючих стандартів, що встановлені відповідними нормативами.

Зважаючи на вагомість розвитку туристичної галузі, Урядом України було прийнято Розпорядження № 168-р від 16 березня 2017 року «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року». Ця Стратегія передбачає декілька напрямів, одним з яких є напрям «Безпека туристів». Цей напрям передбачає забезпечення безпеки туристів та захист їх законних прав та інтересів, що сприятиме підвищенню якості наданих туристичних послуг шляхом:

– надання невідкладної допомоги туристам, які опинилися у надзвичайній ситуації та/або постраждали під час подорожі;

– створення «гарячої» телефонної лінії для прийому і ведення обліку звернень та скарг туристів, у тому числі іноземних, а також надання необхідної інформації з питань туризму, виклику допомоги;

– проведення моніторингу надзвичайних подій, що трапляються з туристами в регіонах;

– посилення відповідальності суб'єктів туристичної діяльності перед споживачами туристичних послуг [7].

Неабиякі зусилля для забезпечення безпеки у сфері туризму приймає світова спільнота. Так, Гаазька декларація Міжпарламентської конференції з туризму прийнята в Гаазі 10–14 квітня 1989 року закріпила положення про те, що «всім урядам слід прагнути до зміцнення миру і безпеки на національному, регіональному та міжнародному рівнях, що є найважливішою умовою розвитку внутрішнього і міжнародного туризму [8].

З огляду на це, особливе завдання щодо реалізації організаційних, політико-правових, оперативних і довгострокових заходів у сфері забезпечення безпеки вітчизняних туристів покладається на органи державної влади та місцевого самоврядування, які ними мають проводитись постійно.

Безумовно, що це зумовлює виконання такими органами низки основних завдань, з-поміж яких слід виокремити:

1) визнання, неухильне дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина;

2) охорона життя, здоров'я, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, захист суспільної моралі;

- 3) охорона навколишнього середовища, громадського порядку та громадської безпеки, власності громадян і юридичних осіб;
- 4) захист законних економічних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави від адміністративних правопорушень, а також попередження адміністративних правопорушень;
- 5) оптимізація (підвищення якості) виконання суб'єктами забезпечення безпеки своїх державних функцій і повноважень, виключення їх дублювання, обмеження довільного адміністративного розсуду, забезпечення відкритості, передбачуваності, прозорості та демократичності застосовуваних заходів забезпечення безпеки;
- 6) формування у громадян, співробітників органів виконавчої влади та працівників недержавних організацій шанобливого ставлення до закону і суду;
- 7) підвищення рівня культури безпеки населення в сфері туризму.

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що особливе завдання щодо забезпечення безпеки у сфері туризму є одним із пріоритетів державної політики будь-якої держави, котра поставила туризм в основу свого соціально-економічного та культурного розвитку. З цією метою держава здійснює правове регулювання діяльності суб'єктів, які організовують відпочинок громадян, а також створюють умови для їхніх комфортних і безпечних подорожей. Водночас, для розвитку туристичної галузі України, в якій перевага надаватиметься безпековим питанням, необхідно створити ефективну державну політику, спрямовану на підвищення конкурентоздатності суб'єктів надання туристичних послуг, шляхом прийняття законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що стимулюватимуть розвиток вітчизняних туристичних підприємств та інших суб'єктів туристичної сфери, а відповідно дозволять їм надавати якісні послуги у цій галузі та забезпечити безпеку туристів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*, 2015. № 2. Ст. 154.
2. Кохановський В. О. Учасники цивільно-правових відносин у сфері туризму. *Альманах прав*, 2016. Вип. 7. С. 315–319.
3. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1995. № 31. Ст. 241.
4. Нелін О. Актуальні питання правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства. *Юридична Україна*, 2014. № 12. С. 4–8.
5. Дьордяк О. Понятійно-категоріальний апарат у міжнародно-правовому регулюванні діяльності з надання туристичних послуг. *Актуальні проблеми держави і права. зб. наук. праць*. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2016. Вип. 76. С. 57–62.
6. Гостюк В. І. Проблеми правового регулювання безпеки туризму. *Європейські перспективи*, 2004. № 6. С. 162–167.
7. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження № 168-р від 16 березня 2017 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249826501>.
8. Гаазька декларація Міжпарламентської конференції з туризму прийнята в Гаазі 10–14 квітня 1989 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_904.

REFERENCES

1. *Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020»* [About the Strategy of Sustainable Development "Ukraine 2020"]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 r. No. 5/2015. Ofitsiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy, 2015. No. 2. P. 154.
2. Kokhanovskiy V.O. *Uchasnyky tsyvilno-pravovykh vidnosyn u sferi turyzmu*. [Participants in civil law relations in the field of tourism.] *Almanakh prav.*, 2016. Vyp. 7. P. 315–319.
3. *Pro turyzm: Zakon Ukrainy* [On Tourism: The Law of Ukraine] vid 15.09.1995 r. No. 324/95-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1995. No. 31. P. 241.
4. Nelin O. *Aktualni pytannia pravovoho rehulivannia turyzmu v Ukraini v konteksti yevropeiskoi intehtratsii i harmonizatsii natsionalnoho zakonodavstva*. [Topical issues of legal regulation of tourism in Ukraine in the context of European integration and harmonization of national legislation] *Yurydychna Ukraina*, 2014. No. 12. P. 4–8.
5. Dordiyak O. *Poniatiiino-katehorialnyi aparat u mizhnarodno-pravovomu rehulivanni*

diialnosti z nadannia turystychnykh posluh. [Conceptually-categorical apparatus in the international legal regulation of the provision of tourist services] Aktualni problemy derzhavy i prava. zb. nauk. prats. Odesa: Vydavnychiy dim «Helvetyka», 2016. Vyp. 76. P. 57–62. 6. Hostiuk V. I. *Problemy pravovoho rehuliuвання bezpeky turyzmu.* [Problems of legal regulation of tourism security.] Yevropeiski perspektyvy, 2004. No. 6. P. 162–167. 7. *Pro skhvalennia Stratehii rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku* [On approval of the Tourism Development and Resorts Development Strategy for the period up to 2026] : Rozporiadzhennia No. 168-r vid 16 bereznia 2017 roku. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501>. 8. *Haazka deklaratsiia Mizhparlamentskoi konferentsii z turyzmu pryiniata v Haazi 10–14 kvitnia 1989 roku.* [The Hague Declaration of the Inter-Parliamentary Conference on Tourism adopted in The Hague on April 10–14, 1989] URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_904.

Дата надходження: 26.06.2018 р.