|  |
| --- |
| МИНИСТЕРСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ |
| по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ |
| ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ) |

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ

## ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

## СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

# (Методическое пособие)

### Москва 2008

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | СОДЕРЖАНИЕ | Стр. |
|  | ВВЕДЕНИЕ……………………………………………………………… | 5 |
|  | ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ……. | 7 |
|  | ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ ………………………… | 8 |
|  | ЧАСТЬ I. ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ТУРИЗМЕ ………………………………………………………………… | 10 |
|  | Факторы, вызывающие чрезвычайные ситуации и снижение уровня безопасности в туризме ………………………………………………….. | 10 |
|  | Международный опыт обеспечения безопасности в туризме ………… | 12 |
|  | ЧАСТЬ II. АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ВЕДЕНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗА РУБЕЖОМ……………………………………….. | 16 |
|  | Анализ зарубежного законодательства в области обеспечения безопасности туристской деятельности ……………………………….. | 16 |
|  | Анализ нормативной правовой базы в области обеспечения безопасности организации и ведения туристической деятельности в Российской Федерации ………………………………………………… | 20 |
|  | Нормативные правовые акты федерального уровня в области туризма…………………………………………………………………… | 21 |
|  | Предложения по содержанию нормативных документов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, обеспечивающих безопасность туристской деятельности……………. | 26 |
|  | Муниципальные правовые документы органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности туристской деятельности …………………………………………………………….. | 31 |
|  | Типовые нормативные документы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению безопасности туристской деятельности……………………………………………….. | 32 |
|  | ЧАСТЬ III. ТРЕБОВАНИЯ К БЕЗОПАСНОМУ ВЕДЕНИЮ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ …………………………………….. | 35 |
|  | Организационные требования ………………………………………….. | 35 |
|  | Требования к технической оснащенности……………………………… | 36 |
|  | Требования к состоянию здоровья и уровню подготовленности участников………………………………………………………………… | 37 |
|  | Требования к страхованию жизни и средств передвижения …………. | 38 |
|  | Требования по спасению туристов и туристских групп ……………… | 40 |
|  | Обеспечение реабилитационных мероприятий ………………………. | 41 |
|  | Требования по обеспечению профилактических мероприятий……….. | 41 |
|  | ЧАСТЬ IV. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ АВАРИЙ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В ТУРИЗМЕ ……………………………………………. | 42 |
|  | Основные задачи различных взаимодействующих структур по профилактике и предупреждению аварий и несчастных случаев в туризме ………………………………………………………………….. | 42 |
|  | Основы организации управления и взаимодействия при ликвидации последствий аварий и чрезвычайных ситуаций……………………….. | 44 |
|  | Силы и средства ликвидации последствий аварий и чрезвычайных ситуаций………………………………………………………………… | 48 |
|  | ЧАСТЬ V. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТ ПО СОЗДАНИЮ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ТУРИЗМЕ ДЛЯ ОДНОГО ИЗ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ …………………………….. | 50 |
|  | ЗАКЛЮЧЕНИЕ…………………………………………………………. | 54 |
|  | ЛИТЕРАТУРА…………………………………………………………… | 55 |
|  | Приложение 1. Типовая форма закона о туризме субъекта РФ……… | 57 |
|  | Приложение 2. Типовая форма постановления Правительства субъекта РФ о мерах по обеспечению безопасности туристов ……….. | 64 |
|  | Приложение 3. Типовая форма постановления Правительства субъекта РФ об организации взаимодействия агентства по туризму и субъекта РФ по оказанию необходимой помощи туристам, терпящим бедствие ………………………………………………………………….. | 67 |
|  | Приложение 4. Типовая формасоглашения по правилам безопасности……………………………………………………………… | 69 |
|  | Приложение 5. Типовая формасоглашения о сотрудничестве……….. | 74 |
|  | Приложение 6. Положение по организации взаимодействия органа исполнительной власти субъекта РФ уполномоченного по организации и ведению вопросов туризма ……………………………. | 77 |
|  | Приложение 7.Памятка по безопасности туриста на территории республики Хакасия……………………………………………………… | 83 |
|  | Приложение 8. Пресс –релиз о поиске заблудившихся в лесу ……….. | 84 |

##### ВВЕДЕНИЕ

**Туризм является одной из крупнейших и динамично развивающихся отраслей экономики. На сферу туризма приходится около 6% мирового валового продукта, 7% мировых инвестиций, каждое 16 рабочее место, 11% мировых потребительских расходов, 7,9% экспорта товаров и услуг. По данным Word Tourism Organization Россия до конца 2020 года войдет в число двадцати крупнейших стран по въезду туристов.**

Широкое развитие в последнее время въездного и выездного туризма во всем мире требует четкой организации и взаимосвязи объектов туристской индустрии, включающих гостиницы, транспорт, места общественного питания и развлечения (оздоровительного, спортивного, познавательного и другого назначения), с организациями, осуществляющими туроператорскую и турагентскую деятельность, и с организациями, предоставляющими различные услуги (экскурсионные, туристские, гидов-переводчиков и другие виды услуг, оказываемые в зависимости от целей путешествия). При реализации услуг должна обеспечиваться безопасность жизни, здоровья туристов и экскурсантов, сохранность их имущества. Должны быть разработаны методы контроля за выполнением требований безопасности при ознакомлении с природными, историческими, социально-культурными или иными объектами, способными удовлетворить духовные и физические потребности туристов. Одним из требований безопасности является сохранение экологического равновесия в окружающей среде.

Наше государство обладает уникальными туристскими ресурсами, что вызывает все увеличивающийся интерес как россиян, так и граждан иностранных государств к путешествиям по России. Туризм становится одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации.

Однако организации, занимающиеся туристской деятельностью, не всегда уделяют должное внимание безопасности туристов. Не всегда соблюдаются федеральные законы от 21.12.94 № 68 ФЗ «Озащите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 24.11.96 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации от 24.03.97 № 334 «О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 24.01.98 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов», что ведет к росту несчастных случаев, в т.ч. связанных с гибелью людей. Такая ситуация вызывает серьезную озабоченность.

Не ограничивая права граждан на отдых, свободу перемещения и иные права при совершении путешествий, необходимо найти пути изменения сложившейся ситуации в области обеспечения безопасности туристской деятельности.

Проблема безопасности туристской деятельности (БТД) является комплексной и многоплановой. В ней тесно переплетены вопросы нормативного регулирования, страхования, обеспечения средствами связи, взаимодействия с туроператорами и турагентами, привлечения поисково-спасательных служб (ПСС) МЧС России к подготовке и обучению персонала, ведения статистики несчастных случаев в туризме и их анализ, защиты личности и собственности в сфере туристской деятельности, в том числе за счет современных страховых механизмов, и другие.

Во многих субъектах РФ туристским организациям предоставляется перечень поисково-спасательных служб с указанием места дислокации, номера телефонов и порядка выхода на связь с ними. В отдельных территориальных органах МЧС России по субъекту РФ, например, в Смоленской области на базе учебно-методического центра по ГО и ЧС организована работа по повышению квалификации гидов, инструкторов (сопровождающих) по обеспечению безопасности.

Разработаны и подписаны положения о взаимодействии поисково-спасательных формирований Главных управлений МЧС России, по субъектам РФ региональных органов управления туризмом и других структур по предупреждению несчастных случаев и оказанию помощи туристам, терпящим бедствие. Проводятся проверки стоянок туристов, в том числе и с привлечением инспекторов Государственной инспекции по маломерным судам (ГИМС) для предотвращения несчастных случаев на водных объектах среди туристов. Однако остается еще много нерешенных вопросов и проблем.

Настоящее методическое пособие призвано способствовать формированию единого подхода к решению проблем БТД, на уровне органов исполнительной власти субъектов (субъекта) РФ и органов местного самоуправления.

**ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ**

|  |  |
| --- | --- |
| АСР | – аварийно-спасательные работы  |
| АСС | – аварийно-спасательная служба |
| АСФ | – аварийно-спасательное формирование |
| БТД | – безопасность туристской деятельности |
| ВВП | – валовой внутренний продукт  |
| ВОЗ | – Всемирная организация здравоохранения |
| ВТО | – Всемирная туристская организация |
| ГИМС | – государственная инспекция по маломерным судам |
| ГО ЧС | – гражданская оборона и чрезвычайные ситуации |
| МКК | – маршрутно-квалификационная комиссия |
| ОКСИОН | – Общероссийская комплексная система информации и оповещения населения в местах их массового пребывания |
| ПДУ | – предельно допустимый уровень |
| ПДЭН | – предельно допустимые экологические нагрузки |
| ПОО | – потенциально опасный объект |
| ПСР | – поисково-спасательные работы  |
| ПСС | – поисково-спасательная служба |
| ПСФ | – поисково-спасательные формирования |
| ПУР | – пренебрежимый уровень риска |
| РЦ | – региональный центр |
| СМИ | – средства массовой информации |
| СОППЖ | – среднеожидаемая продолжительность предстоящей жизни |
| СЭС | – социально-экономические системы |
| ТО | – туристская организация |
| ФАТ | – Федеральное агентство по туризму |
| ФАФСМТ | – Федеральное агентство по физкультуре, спорту молодежной политике и туризму |
| ФСТ | –Федерация спортивного туризма |
| ЧС | – чрезвычайная ситуация |
| ЭВО | – экстремальный вид отдыха |

**ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

В Федеральном законе от 24.11.96 № 132 ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» используются следующие основные понятия:

**туризм** - временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – граждане) из постоянного места жительства в познавательных, лечебных, оздоровительных, спортивных, религиозных, профессионально – деловых и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания;

**туристская деятельность** – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий;

**туризм внутренний** – путешествия в пределах Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации;

**туризм выездной** – путешествия лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации, в другую страну;

**туризм въездной** – путешествия в пределах Российской Федерации лиц, не проживающих постоянно в Российской Федерации;

**туризм международный** – туризм выездной или въездной;

**туризм социальный** – туризм, полностью или частично осуществляемый за счет бюджетных и государственных внебюджетных фондов (в том числе средств, выделяемых в рамках государственной социальной помощи), а также средств работодателей;

**туризм самодеятельный** – туризм, организуемый туристами самостоятельно;

**турист** – лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания;

**туристские ресурсы** – природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил;

**туристская индустрия** – совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, оздоровительного, спортивного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, а также организаций, предоставляющих экскурсионные услуги и услуги гидов – переводчиков;

**туристский продукт** - комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта;

**туроператорская деятельность** – деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (далее – туроператор);

**турагентская деятельность** - деятельность по продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (далее - турагент);

**заказчик туристского продукта** - турист или иное лицо, заказывающее туристский продукт от имени туриста, в том числе законный представитель несовершеннолетнего туриста;

**формирование туристского продукта** - деятельность туроператора по заключению и исполнению договоров с третьими лицами, оказывающими отдельные услуги, входящие в туристский продукт (гостиницы, перевозчики, экскурсоводы (гиды) и другие);

**продвижение туристского продукта** - комплекс мер, направленных на реализацию туристского продукта (реклама, участие в специализированных выставках, ярмарках, организация туристских информационных центров, издание каталогов, буклетов и другое);

**реализация туристского продукта** - деятельность туроператора или турагента по заключению договора о реализации туристского продукта с туристом или иным заказчиком туристского продукта, а также деятельность туроператора и (или) третьих лиц по оказанию туристу услуг в соответствии с данным договором;

**экскурсант** - лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в познавательных целях на период менее 24 часов без ночевки в стране (месте) временного пребывания и использующее услуги экскурсовода (гида), гида-переводчика;

**экскурсовод (гид)** - профессионально подготовленное лицо, осуществляющее деятельность по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;

**гид-переводчик** - профессионально подготовленное лицо, свободно владеющее иностранным языком, знание которого необходимо для ознакомления экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;

**инструктор-проводник** - профессионально подготовленное лицо, сопровождающее туристов и обеспечивающее их безопасность при прохождении туристских маршрутов.

**ЧАСТЬ I. ПРОБЛЕМА**

**ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ТУРИЗМЕ**

 По данным Всемирной туристской организации туристическая индустрия формирует 11 процентов мирового ВВП, хотя ее доля в мировых основных фондах не превышает 7 процентов. Она вовлекает в оборот около 4 триллионов долларов США. Для трети стран участников туристского рынка поступления от туризма составляют основную статью в бюджете, а в 80 странах входит в первую пятерку бюджетоформирующих статей.

Эта отрасль обладает высоким инвестиционным мультипликатором: 1 рубль вложений приносит 4 рубля суммарного дохода в других отраслях экономики. Такой же умножающий коэффициент и в занятости - 1 рабочее место в туризме приводит к появлению 4 рабочих мест в отраслях, соучаствующих в производстве туристского продукта.

 В последнее десятилетие туризм превратился в заметную составляющую экономики России, выступая важным фактором, влияющим на рост занятости населения, стимулирующим производство товаров и услуг, развивающим инфраструктуру и коммуникации в регионах. Однако, обладая рекреационными ресурсами не меньшими, чем в странах, успешно зарабатывающих на туризме, страна не может похвастать подобными результатами. В России всего три из каждых 100 новых рабочих мест вызваны к жизни туризмом, в то время как за рубежом это каждое 10 новое рабочее.

Разрыв между странами-лидерами туристского рынка и Россией пока еще большой. Это происходит потому, что отсутствует системный подход при формировании государственной политики в туристической сфере, и в ее законодательном обеспечении.

Среди других факторов, сдерживающих приток туристов в Россию, является низкая безопасность туристов, а также то, что туризм, как отрасль экономики, все еще не имеет в России активной законодательной поддержки со стороны государства. Поэтому ещё одна важная проблема - законодательное и страховое обеспечение безопасности туризма.

**Факторы, вызывающие чрезвычайные ситуации**

**и снижение уровня безопасности в туризме**

Число россиян, занимающихся активными видами туризм, из года в год увеличивается. Это пеший, в т.ч горный туризм, альпинизм, сплав по горным рекам, спелиотур и другие. Вместе с тем, из участвующих на категорийных маршрутах 10 тысяч пеших туристов травмы с тяжелым исходом приходятся в среднем на 4 –х туристов; из 10 тысяч лыжников - на 5 туристов, из 10 тысяч водников - на 15 туристов и из 10 тысяч альпинистов - на 24 альпиниста.

Основные причины тяжелых травм на спортивных (категорированных) маршрутах распределяются следующим образом:

* гибель на воде - 40%;
* лыжные походы - 19%,в том числе в лавинах - 6%;
* -переохлаждение (в условиях пеших и лыжных походов) - 13%;
* автомобильные катастрофы (на активных маршрутах всех видов) - 12%;
* прочее -16%.

При анализе данных по спортивным самодеятельным маршрутам (неорганизованный туризм) распределение несчастных случаев в зависимости от основных причин тяжелых травм выглядит следующим образом:

* гибель на воде - 46%, в том числе при перевороте плавсредств - 40%;
* травмы на элементах горного рельефа - 45%, в том числе в лавинах -17%;
* прочее (болезни, переохлаждение) - 9%.

Несчастные случаи распределяются неравномерно по географическим районам станы. Так, для самодеятельных спортивных групп наибольшее количество происшествий с тяжелым исходом приходятся на Кавказ, Южную Сибирь, Алтай, Саяны, Урал. Для туристов организованных маршрутов последовательность районов несколько иная: Кавказ, Европейский Центр, Южная Сибирь, Урал, Дальний Восток.

Вред здоровью туриста может быть причинен различным путем: ударом камня, укусом животного, попаданием воды в дыхательные пути, замерзанием (переохлаждением) и другими причинами, поэтому травмы, как правило, происходят при опасном воздействии внешней среды. Для походных условий к разряду несчастных случаев приходится иногда относить и внутренние болезненные процессы в организме человека — сердечный приступ, острый приступ аппендицита, припадок эпилепсии, когда повреждение организма происходит быстротечно, а само событие кратковременно. Вместе с тем повреждения организма, связанные с длительным воздействием неблагоприятных факторов, следует, вероятно, считать своеобразными туристскими "профессиональными" заболеваниями.

В наиболее общем виде понятие несчастного случая в туризме определяется как непреднамеренные травмы или смерть человека, происшедшие в результате неожиданного травмирующего воздействия в условиях активного туристского путешествия. Причины же их возникновения можно классифицировать как объективные и субъективные.

Не все факторы можно разделять на независящие от воли человека и зависящие от нее. Субъективный фактор в большей мере связан с ошибками и нарушениями, допущенными пострадавшим, чем объективный. Как правило, на маршруте редко бывают несчастные случаи, вызванные лишь одними объективными причинами, например, непрогнозируемыми проявлениями стихийных сил природы — землетрясением, наводнением, грозой, или те, что связаны со скрытыми (не поддающимися предварительному выявлению) дефектами в походном снаряжении.

Эти причины и события тесно переплетаются и взаимно влияют друг на друга. Нередко их трудно выяснить и разграничить, потому что в каждом конкретном случае одни и те же обстоятельства могут выступать в качестве объективного или субъективного фактора, отражая закономерность и случайность события. Так, повышенно опасный участок маршрута создает объективные условия для травматизма туристов, а кто пострадает на нем — будет в значительной степени делом случая. И наоборот, травматизм недисциплинированного, невнимательного и неопытного человека есть закономерное явление, а место несчастья определится случаем.

Подобная сложность, взаимозависимость и комплексность факторов возникновения несчастных случаев позволяет считать далеко не исчерпывающим традиционное деление опасностей в туристском путешествии на две большие группы: на опасности, вызванные недостаточной физической, технической, тактической и морально- психологической подготовкой людей и их неправильным поведением, и на опасности, обусловленные рельефом и климатическими факторами.

Нельзя также признать виновниками всех несчастных случаев в туризме одних лишь людей (субъективный фактор). Наиболее продуктивный путь создания реальной схемы опасностей в туризме (отражающей действительность) —это анализ статистического материала по травматизму.

Для выяснения удельного веса факторов возникновения происшествий целесообразно рассматривать их в отдельности. Вместе с тем анализ по "устоявшимся" позициям (срывы на скалах, срывы на льду, камнепады, снежные лавины, недостаточный опыт руководителя, недостаточно калорийное питание, слабое знание района путешествия и т. п.) представляется очень дробным и не во всем показательным, поскольку учитывает разные и порой несоизмеримые, находящиеся в разных плоскостях, причины событий.

Из числа причин, определяющих возникновение несчастного случая, можно выделить четыре, образующие формулу: "маршрут — снаряжение — путешественник — общество". Для каждого вида туризма первые элементы этого комплекса будут выглядеть конкретно, например как "река — лодка — рулевой", "дорога — машина — водитель" и т. п.

В рамках такой условной формулы легче произвести оценку факторов, приводящих к возникновению несчастных случаев, и разграничить мнимые и действительные причины опасности на маршрутах.

**Международный опыт обеспечения безопасности в туризме**

Международный опыт по разработке мер безопасности ту­ризма исследуется и обобщается Всемирной туристской организацией (ВТО). Безопасность путешест­вий декларировалась в Хартии туризма.

Как отмечается в Гаагской декларации по туризму, «для того чтобы нормально функционировать и развиваться, туризм нуж­дается в безопасности для путешественников и отпускников, как национальных, так и международных, и для их личной собственности...». Это может быть достигнуто путем:

 разработки и проведения в жизнь норм безопасности для путешествий и туристских пребываний;

 информирования и просвещения общественности;

 создания конституциональных рамок для решения проблем, связанных с безопасностью туристов, и, в частности, в экстремальных ситуациях;

 международного сотрудничества на двустороннем, регио­нальном, субрегиональном, межрегиональном и мировом уровнях.

При Исполнительном совете ВТО в 1994 г. создан Комитет по качеству туристского обслуживания, который отвечает за вопросы безопасности путешествий. В том же году ВТО провела обследова­ние 73 стран мира на тему «Безопасность и защита путешествен­ников, туристов, туристских объектов». По инициативе ВТО летом 1995 г. в Эстерунде (Швеция) проведена I Международная конфе­ренция по безопасности туризма и уменьшению рисков при путе­шествиях.

Выводы обследования свидетельствуют: в 71 % стран объекты и достопримечательности, посещаемые туристами, обес­печиваются охраной со стороны специальной туристской полиции или службы безопасности. В более половины таких стран эта служба является частью государственной или муниципальной по­лиции. На туристскую полицию возлагаются также охрана памятников культуры, окружающей среды, борьба с наркотиками, предостав­ление информации туристам и охрана местных этнических групп. Сотрудники туристской, полиции в 41 % стран обучаются иностранным языкам, в 26% проходят подготовку по специальным туристским дисциплинам,, в 37% стран поддерживают регулярную связь с туристскими ведомства­ми, фирмами и обычной полицией.

Международная практика показывает, что ряд государств из­дает соответствующие рекомендации по посещению тех или иных стран и регионов мира. Так, Госдепартамент США регу­лярно публикует список стран, в которые поездки не рекоменду­ются, а в ряде случаев запрещаются. МВД Германии в 1996 г. опубликовало (Список 80 стран мира, куда немецким туристам не рекомендуется ездить, и запретило путешествия в Афганистан, Анголу, Бурунди, Заир, Ливию, Руанду, Сомали и Судан.

Безопасность туристов, их благополучие, а также поддержание высокого качества обслуживания нельзя рассматривать в отрыве от других общественных или на­циональных интересов принимающей страны и окружающей среды в целом. При разработке и проведении в жизнь норм безопасности для сферы туризма и защиты туристов интересы тех, кто посещает и принимает, должны быть взаимно гармонизированы.

Безопасность туристов и защита в области туризма связаны с большим количеством правил и постановлений, которые должны выполняться не только туристской администрацией, но и целым рядом других административных органов, работающих в различ­ных экономических и социальных секторах (финансы, здраво­охранение, охрана окружающей среды, развитие территорий, энергетика, занятость и т.п.).

Таким образом, вопросы обеспечения безопасности в туризме можно рассматривать по следующим направлениям:

* личная безопасность туристов и их имущества, обеспечение которой является важнейшей задачей национального развития туризма и международного сотрудничества;
* безопасность окружающей среды в местах массового пребывания туристов, безопасность туристских маршрутов и других туристских объектов;
* безопасность национальных интересов принимающих государств.

Обеспечение безопасности по всем указанным направлениям является важнейшей заботой и первоочередной задачей всех структур, вовлеченных в туристскую деятельность. Поэтому обеспечение безопасности в туризме осуществляется на различных уровнях**,** включающих в себя: тури­стские предприятия; администрации туристских центров; мест­ные власти; национальные органы по туризму и центральные власти государств; международные организации и межгосудар­ственные органы. Каждый из этих уровней должен вносить свой вклад в обеспечение безопасности в туризме.

Туристские предприятия,являясь основным элементом си­стемы туризма, обязаны в первую очередь заботиться о безопас­ности своих клиентов. Выбирая партнеров, место назначения, планируя построение маршрута, средства транспорта и другие элементы тура, туристское пред­приятие не должно забывать об обеспечении личной безопасно­сти и сохранности имущества туристов. Совершенно недопусти­мым является разработка туров в места ведения боевых действий или прилегающие к ним районы, в страны, где наблюдается деятельность террористических организаций, в места, где существует опасность заболевания острыми эпидемическими заболеваниями или введен медицинский карантин.

Для ряда специализированных туров, прежде всего в актив­ном туризме, туристское предприятие обязано обеспечить над­лежащий контроль за состоянием здоровья туристов. К таким турам относятся альпинизм, спуски по горным рекам, экстре­мальный туризм, туристские походы и т.п.

При организации поездок в государства, где существует опасность заболевания эпидемическими болезнями, турист­ское предприятие должно соблюсти установленный порядок вакцинации (прививок) с выдачей соответствующих медицин­ских сертификатов. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) разработала «Требования к свидетельству о прививках при поездке за границу», которые являются практическим ру­ководством для туристских предприятий и самих туристов. ВОЗ выпускает также «Эпидемиологический ежегодник» и ре­комендации, призванные уменьшить возможность распростра­нения опасных инфекций, в том числе через туризм. К числу карантинных заболеваний международной значимости отно­сятся: чума, оспа, холера, желтая лихорадка. Существуют опре­деленные медико-санитарные правила, позволяющие избежать опасных инфекционных заболеваний, при путешествии. Эти пра­вила должны в обязательном порядке выдаваться в виде инфор­мационного листка клиентам до начала поездки.

Помимо организационных мероприятий туристское предпри­ятие обязано проинформировать туристов о возможных опасностях в той или иной стране и о порядке действий в случае угрозы их безопасности или сохранности имущества. При выборе транспорт­ных средств туристская компания должна обеспечить безопасность транспортировки туристов, предоставляя для этого технически ис­правный транспорт, квалифицированных родителей, а в случае пе­редвижения' колонной обеспечить ее сопровождение дорожной полицией. При организации групповых туров очень часто обеспе­чивается сопровождение группы представителем туристского пред­приятия. Его задачи в основном сводятся к обеспечению полноты выполнения предусмотренной программы. Вместе с тем наличие сопровождающего или представителя туристского предприятия в группе должно рассматриваться также с точки зрения соблюдения требований безопасности.

Администрация туристских центровобязана обеспечить в сво­ей деятельности меры безопасности туристов и отдыхающих, на­ходящихся в этих центрах. Меры безопасности должны быть предусмотрены на случай возникновения пожара, стихийных бед­ствий, массовых заболеваний и быть достаточными, чтобы пре­дотвратить или свести к минимуму последствия возникновения таких опасностей, вплоть до экстренной эвакуации туристов. Ту­ристские центры должны иметь систему внутренней безопасности, предотвращающую посягательство на жизнь, здоровье и иму­щество туристов. Помимо этого администрация туристских центров должна информировать туристов о порядке их действий в случае возникновения опасности.

Национальные органы по туризму различныхгосударств при разработке и осуществлении политики в сфере туризма должны исходить из того, что государство пребывания туристов является гарантом их личной безопасности и сохранности имущества. Обеспечение этих гарантий является одной из первоочередных мер в развитии туризма в государстве. Реализация этих гарантий осуществляется путем принятия соответствующих законодатель­ных или нормативных актов, регулирующих и координирующих деятельность в этом направлении всех заинтересованных ве­домств, всего общества.

Еще одним направлением по обеспечению безопасности в ту­ризме на национальном уровне является защита собственных граждан, выезжающих в туристские путешествия за рубеж. Реа­лизация этого направления осуществляется принятием соответ­ствующих правовых актов, гарантирующих гражданам своей страны защиту, как на национальной территории, так и за ее пре­делами. Помимо правовых актов к этому направлению необхо­димо отнести международные соглашения о правовой и иной за­щите граждан, предусматривающие принятие сторонами взаим­ных гарантий по обеспечению безопасности граждан сторон на своих национальных территориях. И, наконец, в исключитель­ных случаях государства могут применять специальные силы и средства для спасения или эвакуации своих граждан за рубе­жом.

Туризм не только приносит доходы региону, но и дает его жителям основание гордиться своим уникальным насле­дием, предоставляет возможность делиться им с туристами. Если общество будет это учитывать, то сможет создать систему рацио­нального использования уникальных возможностей для разви­тия туризма.

**ЧАСТЬ II. АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ**

**И ВЕДЕНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

Вопросам обеспечения безопасности туристов в различных странах уделяется большое внимание. Одним из направлений обеспечения безопасности является разработка нормативных правовых актов, направленных на совершенствование отношений в сфере туристской индустрии.

**Анализ зарубежного законодательства в области обеспечения безопасности туристской деятельности**

В зарубежных странах действуют законодательные акты, устанавливающие правовые, социальные и экономические основы организации туризма, определяющие компетенцию органов власти в области туризма, права и обязанности хозяйствующих субъектов, осуществляющих туристскую деятельность, а также статус туристов.

Как правило, в исследуемых законах содержатся правовые нормы, регулирующие обеспечение безопасности туристской деятельности. Однако закрепление ответственности государственных органов в области обеспечения безопасности туристской деятельности, степень детализации мероприятий, предпринимаемых органами государственной власти предприятиями, организациями для повышения уровня безопасности туристской деятельности в национальных законах различна.

Обратимся к опыту разграничения предметов ведения и полномочий в развитых в туристском отношении государствах мира. Так, согласно статьи 148 Конституции Испании вопросы развития и организации туризма, а также организация досуга относятся к ведению автономных сообществ.

Статья 117 Конституции Италии относит издание законодательных норм о туризме к компетенции областей - автономных образований с собственными полномочиями и функциями, которые в свою очередь делятся на провинции и коммуны. Законодательные акты, издаваемые областями, не могут противоречить национальным интересам и интересам других областей. Законы Республики могут наделять область правом издавать нормы для проведения этих законов в жизнь.

 Большинство государств СНГ и Европы имеют специальные законы о туризме. В некоторых странах отдельные положения об оказании туристических услуг регулируются также гражданским законодательством. В частности, в Германском гражданском уложении содержатся положения о договоре на туристское обслуживание. Ряд стран Европы приняли несколько законов в сфере туризма. На Мальте, например, отдельные законы регулируют предоставление гостиничных услуг, определяют структуру и полномочия органов публичной власти в сфере туризма, порядок предоставления услуг турагентств, гидов-переводчиков, предприятий развлечения, регулируют деятельность в сфере клубного отдыха (таймшера).

 В Швеции принят закон, посвященный предоставлению гарантий по туристским поездкам, а также Закон "О комплексных турах". В Турции действует закон "О поддержке туризма", который носит ярко выраженный публично-правовой характер и содержит как меры государственной поддержки туризма, так и механизм их реализации. В частности, закон определяет порядок использования недвижимости для туристских целей, регулирование государственных инвестиций в туристскую индустрию, устанавливает правовой статус государственного Фонда развития туризма, предоставляет налоговые привилегии для инвесторов, регулирует вопросы поддержки и функционирования яхтенного туризма и др. Благодаря принятию этого закона, Турция в настоящий момент стала одной из развитых в туристском отношении стран Европы.

 В последнее время наибольшую популярность приобретает экстремальный туризм. В туристических походах всегда присутствует элемент случайности, который устранить никто не в состоянии. Однако, если бесполезно ставить себе задачу устранить всякую случайность, то стремиться свести ее к минимуму вполне возможно. Поэтому поиски конкретных путей в разрешении проблемы безопасности в туризме должны опираться на подробный анализ аварийных случаев, на сбор статистического материала, анализа положительного опыта туристической деятельности. При этом, полностью копирование передового опыта зарубежных спасательных служб, таких как "Бергреттунгсдинст" в Австрии или "Бергвахт" в Германии невозможен в Российской Федерации. На Западе туризм, связанный с активными способами передвижения, комплексно сосредоточен в очень локальных районах, с учетом чего и строится организация спасательной службы. В условиях огромных пространств нашей страны мы не можем копировать используемую там систему. Поэтому поиски конкретных путей в разрешении проблемы безопасности в туризме являются наиболее актуальными.

**Закон Республики Беларусь от 25 ноября 1999 г. N 326-З «О туризме»** (в ред. Закона Республики Беларусь от 09.01.2007 N 206-З) содержит главу «Безопасность в сфере туризма», включающую 3 статьи.

В ст.24 дано определение понятия «безопасности в сфере туризма», полностью соответствующее аналогичному понятию в предшествующей редакции российского закона: «Под безопасностью в сфере туризма понимаются сохранность жизни, здоровья, имущества туристов, не нанесение вреда окружающей среде при совершении путешествий». Российские законодатели при внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» расширили данное понятие, отнеся к понятию безопасности туризма не нанесение ущерба при совершении путешествий не только окружающей среде, но и материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства.

Позитивными нормами анализируемого закона Республики Беларусь (ст. 25) является правовое закрепление обеспечения безопасности туристов в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в пределах Республики Беларусь со стороны государства, которое гарантирует принятие необходимых мер по охране жизни, здоровья и имущества туристов.

На субъекты туристской деятельности, законом возложена обязанность принимать необходимые меры по соблюдению прав и законных интересов участников туристической деятельности, в том числе по обеспечению безопасности туристических услуг, а также проведению инструктажа в порядке, установленном Министерством спорта и туризма Республики Беларусь, о соблюдении правил личной безопасности туриста.

Однако в законе отсутствуют правовые нормы, регламентирующие состав и ведомственную принадлежность сил, привлекаемых к оказанию помощи туристам в чрезвычайных ситуациях.

В случае же возникновения чрезвычайных ситуаций за пределами территории Республики Беларусь при международном выездном туризме государство принимает меры по охране жизни, здоровья и имущества туристов, в том числе меры по их эвакуации из страны (места) временного пребывания.

Министерство спорта и туризма Республики Беларусь информирует субъектов и участников туристской деятельности о странах (местах), посещение которых в данное время представляет угрозу безопасности туристов, посредством размещения соответствующих сведений в республиканских средствах массовой информации.

В **Украине** действует **Закон Украины "О туризме"** от 15 сентября 1995 года N324/95-ВР, в соответствии с которым безопасность туристов на территории Украины гарантируется государством.

Государственный комитет Украины по туризму вместе с заинтересованными министерствами и ведомствами разрабатывает программу обеспечения защиты и безопасности туристов и организует ее выполнение.

Субъекты туристской деятельности в соответствии с данным законом (предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, физические лица, зарегистрированные в установленном действующим законодательством Украины порядке и имеющие лицензию на осуществление деятельности, связанной с предоставлением туристских услуг) разрабатывают конкретные мероприятия по обеспечению безопасности туристов, экскурсантов, которые принимают участие в туристических путешествиях, походах, соревнованиях, предотвращению травматизма и несчастных случаев и несут ответственность за их выполнение. С целью осуществления практической работы по обеспечению безопасности туристов, представлению им помощи и защиты в экстремальных ситуациях субъекты туристической деятельности, которые специализируются на организации туристических путешествий с использованием активных форм передвижения туристов, создают поисково-спасательные службы или заключают соглашения с соответствующими службами на обслуживание.

Порядок создания и деятельности таких служб определяется положением, которое утверждается Государственным комитетом Украины по туризму.

В свою очередь поисково-спасательные службы взаимодействует с органами здравоохранения, связи, внутренних дел, гражданской авиации, лесного и водного хозяйства, гидрометеорологической службы.

Как следует из вышеизложенного в законе законодательно не закреплено привлечение к участию в обеспечении безопасности туристов и оказанию им помощи при возникновении ЧС единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера Украины, что, по мнению авторов анализа, снижает оперативность и качество оказываемой помощи.

К позитивным нормам данного закона, которые возможно адаптировать и привести в разрабатываемом Методическом пособии, следует отнести закрепленные в законе обязанности субъектов туристской деятельности в области обеспечения безопасности туристов:

подготовка безопасных условий для пребывания туристов, оснащение трасс-походов, прогулок, экскурсий, мест проведения соревнований, обеспечение туристов исправным снаряжением и инвентарем;

обучение туристов средствам профилактики и защиты от травм и несчастных случаев, инструктаж по предоставлению первой медпомощи, а также информирование об источниках опасности, которые могут быть обусловлены характером маршрута и поведением самих туристов;

контроль за подготовкой туристов к путешествиям, походам, соревнованиям, другим туристским мероприятиям;

предоставление оперативной помощи туристам, которые испытают бедствие, транспортировку пострадавших;

разработка и реализация специальных требований безопасности во время организации и проведения походов автомобильного, горного, лыжного, велосипедного, водного, мотоциклетного, пешеходного туризма и спелеотуризма.

Правовые нормы в области обеспечения безопасности туристской деятельности **Закона Республики Казахстан** **от 03.07.1992 года "О туризме"** носят декларативный характер. Они не содержат установлений об обязанностях туристических организацийпо обеспечению безопасности туристов. Эта норма ограничена лишь правовым закреплениемответственности перед ними за выполнение принятых на себя обязательств по предоставлению туристских услуг, за безопасность туристов и сохранность их имущества.

# В законе не указаны силы и средства, которые привлекаются для оказания помощи туристам, попавшим в чрезвычайные ситуации, да и возможность возникновения последних законом не предусмотрена.

**Анализ нормативной правовой базы в области обеспечения безопасности организации и ведения туристской деятельности**

**в Российской Федерации**

1.Законодательство в сфере туристской деятельности можно подразделить на:

1) международное законодательство и законодательство Российской Федерации;

2) законы и подзаконные акты федерального уровня;

3) законодательство субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование туристской деятельности относится к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отсутствие прямого закрепления сферы туризма к предмету совместного ведения в Конституции Российской Федерации отнюдь не означает отнесение полномочий по регулированию туризма к предмету исключительного ведения субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции РФ)

Так, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» относит туризм к социальной сфере, т.е. предмету совместного ведения Центра и регионов, включая общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, безопасности.

Из самого законодательного определения понятия «туризм» - временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - лица) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания» очевидно, что деятельность в сфере туризма относится к вопросам воспитания, образования, культуры, физической культуры, спорта и безопасности.

В рамках международных отношений подписаны соглашения с различными государствами о сотрудничестве в сфере туризма.

 Например, 07.09.2006 г. в Касабланке подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере туризма между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Марокко.

 Кроме того, международными актами регулируются вопросы визового режима, режима пребывания граждан Российской Федерации в иностранных государствах, а также вопросы путешествий по территории иностранных государств.

 Например, Шенгенским исполнительным комитетом 28.04.1999 г. была утверждена Общая консульская инструкция.

 Нормы Общей консульской инструкции, посвященные Шенгенской визе, основаны на Шенгенской конвенции 1990 г.

 Общая консульская инструкция раскрывает понятие Шенгенских виз, определяет их типы, регламентирует порядок рассмотрения ходатайств о визах с момента их подачи и до принятия решения по ходатайству.

**Нормативные правовые акты федерального уровня**

**в области туризма**

Законодательство Российской Федерации в сфере туризма состоит из законов и подзаконных актов.

К законам Российской Федерации относятся:

 1. Конституция Российской Федерации, закрепляющая в ст. 27 право каждого на свободу передвижения на территории Российской Федерации, право свободно выезжать за пределы Российской Федерации.

 2. Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации", определяющий принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, и регулирующий отношения, возникающие при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий.

 3. Гражданский кодекс РФ, регулирующий данные правоотношения в той части, в которой устанавливает правовое регулирование правоотношений по договору возмездного оказания услуг.

4. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", регламентирующий ограничение права гражданина России на выезд за ее пределы только по основаниям и в порядке, предусмотренным законом.

5. Федеральный закон от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», определяющий требования в области безопасности услуг для жизни, здоровья, имущества потребителя, а также безопасность процесса выполнения услуги, где потребителем услуги выступает турист, а исполнителем услуги – субъекты туристской деятельности – туроператоры и турагенты.

6.Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в соответствии с правовыми нормами которого обеспечивается защита туристов от чрезвычайных ситуаций;

иные федеральные законы, регулирующие отдельные общественные отношения в сфере туристской деятельности (например, Налоговый кодекс Российской Федерации).

Подзаконными актами признаются Указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти.

Например, на сегодняшний день на территории Российской Федерации действуют следующие подзаконные акты в сфере туризма:

постановление Правительства РФ от 24 января 1998 г. N 83 "О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов»;

 постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. N 901, которым утверждено Положение о Федеральном агентстве по туризму, п. 1 которого определяет, что Федеральное агентство по туризму является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма;

постановление Правительства РФ от 09 февраля 2007 г. N 90 "Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения";

постановление Правительства РФ от 08 июня 2006 г. N 357 "О федеральной целевой программе "Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006 - 2014 годы)";

постановление Правительства РФ от 09 июня 2003 г. N 335 "Об утверждении положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы";

постановление Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. № 1451 "О комплексе мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций";

приказ Ростуризма от 10 мая 2007 г. N 28 "Об утверждении положения о введении единого федерального реестра туроператоров";

приказ Ростуризма от 14 ноября 2006 г. N 145 "Об утверждении системы классификации горнолыжных трасс";

приказ Ростуризма от 08 сентября 2006 г. N 120 "О перечне должностных лиц федерального агентства по туризму, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях";

приказ Ростуризма от 05 сентября 2006 г. N 119 "Об утверждении системы классификации пляжей";

приказ ГКФТ РФ от 04 декабря 1998 г. N 402 "Об утверждении методических рекомендаций по планированию, учету и калькулированию себестоимости туристского продукта и формированию финансовых результатов у организаций, занимающихся туристской деятельностью";

приказ ГКФТ РФ от 08 июня 1998 г. N 210 "Об утверждении особенностей состава затрат, включаемых в себестоимость туристского продукта организациями, занимающимися туристской деятельностью".

Базовым законодательным актом в области туристической деятельности является Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации". В законе закреплены правовые нормы в области обеспечения безопасности туризма. Этим вопросам посвящена глава VII закона «Безопасность туризма», содержание которой претерпело значительные изменения в связи с принятием Федерального закона от 05.02.2007 г. N 12-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации".

Так, в ст. 14 было расширено понятие безопасности туризма. До 01.06.2007 г. под безопасностью туризма понималась личная безопасность туристов, сохранность их имущества и ненанесение ущерба окружающей природной среде при совершении путешествий. С 01.06.2007 г. понятие безопасности туризма включает также ненанесение ущерба материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства.

 Безопасность и защита туристов, уважение их достоинства, а также охрана окружающей среды являются важным условием развития туризма, требуют комплексного подхода. Законодательство в сфере безопасности туризма должно всегда разрабатываться и применяться в сочетании с другими законодательными актами в сфере борьбы с преступностью, охраны окружающей среды и сохранении памятников истории и культуры.

В целях обеспечения безопасности туризма законом возлагаются определенные обязанности на федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма, на туроператоров, турагентов и организации, осуществляющие экскурсионное обслуживание, а также на туристов.

В обязанности Федерального агентства по туризму входит информирование туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания. При этом законодатель допускает различные способы такого информирования:

 - путем опубликования соответствующих сообщений в государственных средствах массовой информации;

 - иные способы по выбору Федерального агентства по туризму.

Туроператоры и турагенты обязаны представлять туристу и (или) иному заказчику информацию об опасностях, с которыми турист может встретиться при совершении путешествия. Такими опасностями могут быть санитарно-эпидемиологическая обстановка в стране (месте) временного пребывания, политические, военные, религиозные конфликты, а также криминогенная обстановка в стране (месте) временного пребывания.

 Медицинские и санитарно-эпидемиологические правила включают в себя информацию о необходимости прохождении медицинской профилактики, об особенностях поведения в стране (месте) временного пребывания, в том числе в случае появления заболеваний и травм.

 Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 04.12.2002 г. N 45 "О мерах по предупреждению заболеваний российских граждан, выезжающих в зарубежные страны" субъектам туристской деятельности рекомендовано:

 - информировать граждан о санитарно-эпидемиологической обстановке и возможном риске заражения инфекционными болезнями в странах, куда они направляются, мерах личной профилактики и действиях в случаях заболевания;

 - при организации путешествия по территории Российской Федерации предусмотреть информацию о местной инфекционной патологии и возможностях заражения туристов во время их пребывания в Российской Федерации;

- проводить инструктажи с лицами, выезжающими в туристические маршруты, о мерах личной профилактики инфекционных и паразитарных болезней, с обязательным получением подписей клиентов;

- обеспечивать туристов памятками о правилах поведения и мерах личной профилактики инфекционных и паразитарных заболеваний во время пребывания в зарубежных странах и др.

Указанная информация может быть представлена в виде памятки.

Туроператоры, турагенты и организации, осуществляющие экскурсионное обслуживание, обязаны также пользоваться услугами инструкторов-проводников, если организуемые ими путешествия связаны с прохождением туристами (экскурсантами) маршрутов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья туристов (экскурсантов).

В соответствии со ст. 1 Федерального закона "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" инструктор-проводник является профессионально подготовленным лицом, которое сопровождает туристов при прохождении туристских маршрутов, обеспечивая их безопасность.

Законом определено, что повышенной опасностью для жизни и здоровья туристов (экскурсантов) отличаются туристские маршруты, проходящие по горной и труднопроходимой местности, через спелеологические и водные объекты.

 Кроме того, туроператоры, турагенты и организации, осуществляющие экскурсионное обслуживание, обязаны незамедлительно информировать Федеральное агентство по туризму, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, специализированные службы по обеспечению безопасности туризма и заинтересованных лиц о чрезвычайных происшествиях, произошедших с туристами (экскурсантами) во время прохождения маршрутов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья туристов (экскурсантов), по территории Российской Федерации.

 В данном случае речь идет об обязанностях туристических фирм по обеспечению безопасности туристов и принятию мер по оказанию им помощи. В определенных ситуациях помощь российским туристам возможно, оказать только по линии российского посольства или консульского представительства за рубежом. Если чрезвычайная ситуация произошла на территории РФ, то Министерство по Чрезвычайным ситуациям так же может оказать свою помощь. Органы государственной власти обладают и специальными техническими возможностями, и специальными средствами для оказания помощи туристам. Например, в октябре 2007 г. потребовалось вмешательство российского дипломатического представительства и МЧС России в поиске пропавших туристов на территории горного Китая. Это и стало примером взаимодействия органов государственной власти нашей страны и страны, где находились российские туристы по совместному сотрудничеству и оказанию помощи туристам в чрезвычайной ситуации.

 МЧС России и Федеральное агентство по туризму подписали "Соглашение о сотрудничестве по вопросам организации и проведения мероприятий, направленных на обеспечение безопасности туристической деятельности". Главной целью данного соглашения является повышение уровня защищенности туристов от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также обеспечение информирования туроператоров, турагентов и туристов об угрозе возникновения аварий или катастроф. Стороны договорились предоставлять друг другу на безвозмездной основе информацию об угрозе безопасности туристов в местах их временного пребывания. Использование этой информации в коммерческих целях документом не допускается. МЧС России и Федеральное агентство по туризму теперь будут согласовывать свои позиции и участие представителей в международных проектах и мероприятиях, затрагивающих вопросы информационного обеспечения работ по прогнозированию, предупреждению и ликвидации стихийных бедствий и их последствий и техногенных аварий.

 Ст. 14 Федерального закона "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" предоставляет право туристу (экскурсанту) и (или) туроператору (турагенту) в судебном порядке потребовать расторжения или изменения договора о реализации туристского продукта в случае возникновения обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране (месте) временного пребывания угрозы безопасности жизни и здоровья туристов (экскурсантов), а равно опасности причинения вреда их здоровью.

Среди мер, направленных на обеспечение безопасности туристов, Закон предусмотрел обязанность Правительства РФ определять специализированные службы, которые должны оказывать помощь туристам, терпящим бедствие на территории России. Постановлением Правительства РФ от 24 января 1998 г. N 83 "О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов" указанная обязанность возложена на специализированные службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, входящие в состав сил постоянной готовности федерального уровня единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Перечень этих служб утвержден постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 924 "О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций".

Постановлением Правительства РФ N 83 заинтересованным министерствам и ведомствам РФ поручено утвердить инструкцию, регламентирующую вопросы взаимодействия указанных специализированных служб, органов управления туризмом субъектов РФ и туристских организаций при предупреждении бедствий и оказании помощи терпящим бедствие туристам независимо от их гражданства, а также лицам без гражданства. Органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти определить состав сил и средств постоянной готовности территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, используемых при оказании необходимой помощи туристам, терпящим бедствие в пределах территории субъекта РФ.

Учитывая то, что в федеральных законах отсутствует четкое разграничение сфер правового регулирования отношений в области туризма между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации федеральные законы и иные федеральные нормативные правовые акты, а также большинство актов субъектов Российской Федерации создаются по одним и тем же канонам, хотя имеют очевидное изначальное различие. Первые призваны заложить единые подходы, а вторые – особенности применительно к конкретному населению и территориям субъектов Российской Федерации.

**Предложения по содержанию нормативных документов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, обеспечивающих безопасность туристической деятельности**

Как уже говорилось выше, по вопросам туристской деятельности, относящейся к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, законодательные и нормативные правовые акты принимаются и на уровне субъектов Российской Федерации.

В ст. 2 Федерального закона "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" закрепляется конституционный принцип применительно к сфере туристской деятельности, в соответствии с которым законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации действует федеральный закон.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В ст. 26.3. «Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» представлен исчерпывающей перечень вопросов, по которым органы государственной власти субъекта Российской Федерации уполномочены принимать законы и региональные программы. В части касающейся туристской деятельности в данном законе отсутствует закрепление такого право в прямой постановке, но целый ряд закрепленных за субъектами федерации вопросов распространяется и на сферу туристкой деятельности.

 Это решение вопросов:

* сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;
* организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных

медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

* организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, проведения официальных региональных и межмуниципальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обеспечения подготовки спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации;
* создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований.

Основным элементом политики в области безопасности туризма является механизм управления риском, в рамках которого ре­гулирующий орган выдвигает требование к эксплуатирующей организации о постоянном с ее стороны стремлении к повышению безопасности до такого уровня, какой только разумно достижим. С юридической точки зрения это означает, что эксплуатирующая организация должна осуществлять за­траты на снижение риска до тех пор, пока достигнутый уровень риска не будет соответствовать оптимальному с экономической и социальной точек зрения. Во всех случаях по требованию регулирующего органа эксплуати­рующая организация должна предоставить обоснование ее отказа от затрат на дальнейшее снижение риска.

Регулирующая организация осуществляет надзор и контроль за уровнем риска до тех пор, пока в процессе его снижения он не достигнет приемлемого уровня. Нормативы этого уровня рассматриваются для двух категорий лиц: 1) туристов; 2) для персонала (персонала турфирм) – лиц, которые непосредственно вовлечены в туристическую деятельность.

Принимаемые меры по обеспечению безопасности направлены на снижение риска до возможно более низкого уровня.

Примерами положительного решения вопроса о повышении безопасности туристской деятельности на территории субъектов являются принятые законодательные акты по разграничению ответственности в области безопасности, назначены ответственные органы надзора за деятельностью туристических организаций, прописаны конкретные мероприятия, направленные на снижение рисков в ведении туристической деятельности.

По видам туристской деятельности субъекты Российской Федерации условно можно разделить на две группы:

1 группа – на территории которой развит экстремальный туризм;

2 группа – на территории которой ведется туристская деятельность, не связанная с экстремальными видами отдыха (пешие экскурсии по территории области, конные экскурсии, автобусные и т.д.).

Рассмотрим нормативные правовые документы по вопросам туристической деятельности на примере ряда субъектов Российской Федерации, как первой, так и второй группы.

На территории *Томской области* действует закон Томской области от 4 ноября 1999 г № 382 "О туристской деятельности на территории Томской области".

 Настоящий Закон устанавливает правовые основы деятельности в сфере туризма и туристской индустрии, регулирует отношения, возникающие при реализации прав граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также устанавливает порядок рационального использования туристских ресурсов в Томской области. В целях стимулирования дальнейшего развития приоритетных направлений туризма и создания в Томской области условий для развития современной конкурентноспособной туристской индустрии принята и утверждена постановлением от 09.10.2000 № 376 Концепция развития туризма в Томской области в 2001-2010 гг». Департаментом социальной политики совместно с активом туристского движения Томской области принят ряд рабочих документов, таких как «Перспективный план развития массового туризма Томской области».

На территории Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа действует закон «О туристской деятельности на территории Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа», принятый Думой Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа 1 октября 2002 г. Настоящий Закон устанавливает правовые основы деятельности в сфере туризма на территории автономного округа, определяет принципы регулирования отношений при осуществлении туристской деятельности в области формирования, обеспечения, сохранности и рационального использования туристских ресурсов автономного округа.

Более подробно целесообразно рассмотреть закон Нижегородской области, принятый после внесения достаточно серьезных изменений и дополнений в федеральный закон, которые касаются и вопросов обеспечения безопасности туризма (Федеральный закон от 05.02.2007 г. N 12-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации").

Закон *Нижегородской области* от 12 февраля 2008 г. № 8-З «О туристской деятельности на территории Нижегородской области» определяет основные направления государственной политики в сфере туризма в Нижегородской области, устанавливает формы, механизмы и порядок оказания органами государственной власти Нижегородской области государственной поддержки, определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Нижегородской области при формировании туристского продукта.

Закон содержит правовые предписания об осуществлении мониторинга состояния туриндустрии Нижегородской области в целях рационального использования туристских ресурсов, своевременного выявления изменений в их состоянии и предупреждения негативных последствий для безопасности туристов или туристских ресурсов Нижегородской области вследствие превышения норм антропогенной нагрузки. Уполномоченным органом ведется мониторинг использования и состояния туристских ресурсов Нижегородской области.

В области обеспечения безопасности туристов на территории Нижегородской области на туроператоров и турагентов, осуществляющих экскурсионное обслуживание, возложены обязанности по незамедлительному информированию федерального органа исполнительной власти в сфере туризма, уполномоченного органа, органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, специализированных служб по обеспечению безопасности туризма и заинтересованных лиц о чрезвычайных происшествиях, произошедших с туристами (экскурсантами) во время прохождения маршрутов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья туристов (экскурсантов), на территории Нижегородской области.

Оказание необходимой помощи туристам, терпящим бедствие на территории Нижегородской области, осуществляется силами и средствами территориальной подсистемы российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) Нижегородской области, перечень и порядок привлечения которых определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, правовые нормы в области обеспечения безопасности туризма в анализируемом законе имеют прямое действие, поскольку в них указаны обязанности туроператоров и турагентов при возникновении чрезвычайных ситуаций, а также законодательно закреплено привлечение сил и средств субъектовой РСЧС.

В субъектах Российской Федерации принимаются не только законодательные, но и иные нормативные правовые акты в области обеспечения безопасности туристов.

На территории *Республики Тыва* принят ряд нормативных правовых актов, направленных на повышение уровня безопасности туризма. Правительство Республики приняло постановление от 28 сентября 2005 г. № 1040 « Об организации взаимодействия Агентства по туризму Республики Тыва с Агентством по обеспечению деятельности в области Гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности на территории Республики Тыва по предупреждению бедствий и оказанию необходимой помощи туристам, терпящим бедствие».

Администрацией *Новосибирской области* принято постановление № 356 от 02.06.99 г. «Об утверждении состава сил и средств постоянной готовности областной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, используемых при оказании помощи туристам, терпящим бедствие».

Хотя туристская деятельность на территории *Белгородской области* не развита в связи с отсутствием крупных объектов туризма, но территориальное расположение обеспечивает транзитное перемещение туристов. Перемещение по территории области осуществляется главным образом на автобусах по автодорогам с асфальтовым покрытием. В настоящее время на территории области действует постановление главы администрации Белгородской области от 18 октября 1995 года № 621 «О порядке перевозок и мерах безопасности во время мероприятий, проводимых с учащимися, учреждениями культуры, спорта, профсоюза, туристско-экскурсионными, общественными, государственными и негосударственными предприятиями и организациями».

В *Брянской области* порядок использования сил и средств, привлекаемых при необходимости к проведению поисково-спасательных работ, определен постановлением Губернатора области № 80 от 02.03.2005г.

В соответствии с Инструкцией по обеспечению безопасности туризма на территории *Костромской области*, утвержденной постановлением главы администрации Костромской области от 17.06.1998 г. N 382:

 1) при подготовке туристских мероприятий должны проводиться:

 - проверка права туроператоров и турагентов заниматься туристской деятельностью;

 - подготовка гида-переводчика, а также материально-технического обеспечения туристской группы;

 - страхование субъектами туристской деятельности туристов;

 - регистрация коммерческих, общественных и спортивных организаций в органе управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям накануне проведения туристского мероприятия, а после окончания мероприятия информирование об успешном его завершении;

 - инструктаж туристов по мерам безопасности, правилам оказания само- и взаимопомощи;

 2) в ходе проведения туристских мероприятий при угрозе или возникновении чрезвычайных ситуаций проводится:

 - при угрозе или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в ходе проведения туристских мероприятий, в результате которых возникает угроза жизни и здоровью туристов или имеются пострадавшие (погибшие), руководитель (гид-переводчик) туристской группы, которая оказалась в районе чрезвычайной ситуации, принимает все необходимые меры к оказанию помощи пострадавшим, любым способом сообщает о случившемся в органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям города, района области, где возникла чрезвычайная ситуация, или в дежурные службы 01, 02, 03;

 - в зависимости от создавшейся обстановки в район нахождения туристской группы, подвергшейся воздействию чрезвычайной ситуации, направляются необходимые силы и средства постоянной готовности территориальной подсистемы Костромской области или спасательное формирование.

Постановлением Правительства *Республики Северная Осетия-Алания* от 16.04.2007 г. N 95 "О правилах безопасности при организации и проведении туристских походов, экскурсий и путешествий на территории Республики Северная Осетия-Алания" утверждены Правила безопасности при организации и проведении туристских походов, экскурсий и путешествий на территории Республики Северная Осетия-Алания, Инструкции об организации обслуживания туристов и экскурсантов на пассажирских канатных дорогах и горнолыжных трассах, по обеспечению безопасности туристов на туристских базах и маршрутах.

Рассмотренные нормативные правовые документы субъектов Российской Федерации по вопросам организации и ведения туристической деятельности позволяют сделать ряд выводов, а именно:

основная часть нормативных правовых документов была принята в конце прошлого века и не отражает новых и современных реалий в туристской индустрии;

большинство нормативных правовых документов являются декларативными и не в полном объеме отражают вопросы безопасности при организации и ведении туристической деятельности;

 не отражены вопросы обязанностей и ответственности субъектов туристической деятельности (органов исполнительной власти, туроператоров, турагентов, туристов) за вопросы безопасности при ведении туристской деятельности;

нет четкого и ясного толкования вопросов безопасности при организации и ведении туристской деятельности;

вопросы обязательного оснащения туристических групп персональными средствами поиска и спасения, вопросы страхования при проведении туристической деятельности практически отсутствуют;

 не отражены вопросы взаимодействия с общественными организациями.

**Муниципальные правовые документы органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности**

**туристской деятельности**

Органы местного самоуправления муниципальных образований в сфере туризма могут:

1) разрабатывать и утверждать муниципальные целевые программы развития туризма на территории муниципального образования;

2) согласовывать свою деятельность с уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности;

3) проводить анализ развития туризма и туристской деятельности и их влияния на социально-экономическое положение муниципальных образований;

4) содействовать развитию внутреннего, социального туризма, массовости самодеятельного туризма;

5) осуществлять в сфере туризма и туристской деятельности иные полномочия, предусмотренные федеральным, областным законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований.

На уровне муниципальных образований могут приниматься муниципальные правовые акты – решения по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты в сфере туристской деятельности и обеспечения ее безопасности принимаются в соответствии с возложенными на органы местного самоуправления полномочиями.

**Типовые нормативные документы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления**

**по обеспечению безопасности туристской деятельности.**

При разработке нормативных документов по обеспечению безопасности при организации и ведении туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации необходимо исходить из следующих основных принципов:

* непротиворечие действующему федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации;
* соответствие действующему на территории субъекта Российской Федерации порядку разработки, оформлению и принятию соответствующих нормативных правовых документов.

Основные положения этих нормативных документов должны содержать:

* определение прав и обязанностей туристов и туроператоров;
* определение рекомендаций юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям по вопросам осуществления туроператорской и турагентской деятельности.

К числу основных рекомендаций относятся:

* проведение сертификации деятельности;
* привлечение специализированных служб по обеспечению безопасности туристов;
* постановка на учет в обязательном порядке в специализированных службах поиска и спасения туристических групп при организации мероприятий повышенной опасности;
* проведение страхования туристов.

Предлагаемые типовые нормативные правовые документы (приложения 1-6) является законотворческими актами в области организации туристской деятельности на территории субъектов Российской Федерации, в них более полно раскрыты вопросы обеспечения безопасности при организации и проведении туристской деятельности.

На территории многих субъектов Российской Федерации уже приняты законы по данной тематике, предлагается внести установленным порядком и по установленной форме поправки в действующие законы с учетом положений предлагаемых типовых нормативных правовых документов.

В типовом законе субъекта Российской Федерации по обеспечению безопасности туристской деятельности предлагается предусмотреть следующие основные разделы (приложение 1):

I. Общие положения.

II. Регулирование туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

III. Права, обязанности и ответственность субъектов РФ по организации и ведению туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

IV. Обеспечение безопасности туристов на территории субъекта Российской Федерации

V. Заключительные положения.

Первая глава раскрывает основные понятия и определения. В ней изложены правовые основы туризма и туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

Вторая глава посвящена целям, приоритетным направлениям, принципам и способам государственного регулирования туризма и туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

В третьей главе приведены права, обязанности и ответственность за организацию и ведение туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации туристов, туроператоров, турагентов, финансовых, страховых и общественных организаций.

В четвертой главе рассматриваются вопросы безопасности при организации и ведении туристской деятельности. В ней изложены требования организационного, правового характера, страхового и технического обеспечения безопасности туристской деятельности, вопросы взаимодействия при организации и ведении спасательных мероприятий. Порядок обеспечения средствами персонального поиска и спасения.

Пятая глава является заключительной. В ней рассмотрена ответственность за нарушение законодательства о туризме и туристской деятельности.

В типовых формах постановления Правительства субъектов РФ (приложение 2 и 3) определяются условия функционирования (финансирование, обеспечение кадрами, цели и задачи, ответственность и т.д) различных структур субъекта РФ по обеспечению БТД. Так, в типовом проекте постановления (приложение 2) даются поручения субъекта РФ поисково-спасательной службе, министерству финансов, министерству по делам молодежи, физкультуры и спорта, министерству образования, ГО МЧС России по обеспечению всего комплекса взаимосвязанных работ.

В другом типовом проекте постановлением Правительства субъекта РФ (приложение 3) утверждается прилагаемое к постановлению Положение по организации взаимодействия Агентства по туризму субъекта РФ с Территориальным органом МЧС России по субъекту РФ. В этом постановлении даются также поручения различным структурам субъекта РФ.

Типовым нормативным документом о взаимодействии структуры по туризму субъекта РФ и МЧС России могут быть «Правила безопасности» (приложение 4), Соглашение о сотрудничестве (приложение 5).

В качестве примера удачного информационного решения в приложениях 7 и 8 приведены памятки для туристов, учитывающие особенности конкретных регионов.

**ЧАСТЬ III. ТРЕБОВАНИЯ**

**К БЕЗОПАСНОМУ ВЕДЕНИЮ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Требования к организации безопасного ведения туристской деятельности и другие вопросы функционирования спортивного туризма определены нормативными документами соответствующих спортивных федераций и ассоциаций.

Требования к организации безопасного ведения туристской деятельности всех видов подразделяются на семь основных групп:

* организационные требования;
* требования к технической оснащенности (снаряжению, оборудованию, экипировке и т.д.).
* требования к состоянию здоровья и к уровню подготовленности участников (медицинским показаниям, физической, психологической, тактической, технической подготовке и др.).
* требования к страхованию туристов на случай внезапного заболевания и от несчастных случаев, к страхованию средств передвижения и других технических средств;
* требования по спасению туристических групп;
* требования по обеспечению реабилитационных мероприятий (доставка потерпевшего в медицинское учреждение, организация похорон, оказание помощи семье погибшего и т.д.)
* требования к выполнению профилактических мероприятий.

###### **Организационные требования**

Государственные, коммерческие и общественные организации, туристы и туристские группы при организации туристских мероприятий (путешествий, походов, туров, экскурсий, соревнований и т.п.) должны знать и неукоснительно руководствоваться законодательной и нормативно - технической базой в сфере обеспечения безопасности в туризме.

Организации, занимающиеся туристской деятельностью, должны доводить до пользователей туристскими и горнолыжными базами, курортами, маршрутами и другими туристскими объектами следующую информацию.

Сведения об аварийно-спасательных службах (АСС), дислоцирующихся в районе (на маршрутах) пребывания туристов: местонахождение; схема и сеансы связи и оповещения; предоставляемые услуги (консультации, регистрация, информация о предоставлении проводников, предоставление инструкторов, предоставление картографической продукции, предоставление средств связи) и т.д.

Рекомендации по обеспечению безопасности туристов на базах и маршрутах: описание безопасных маршрутов и трасс, контрольные сроки прохождения маршрутов, маркировка трасс и маршрутов, место и время выхода на связь с АСС и т.п.

Информация об изменениях обстановки в районе (на маршрутах) пребывания туристов, представляющих опасность для жизни и здоровья людей: погодных условий, состояния природных объектов (паводки, оползни, лавины, камнепады и т.д.), состояния промышленных и хозяйственных объектов и коммуникаций (техногенные аварии и катастрофы), состояния туристской инфраструктуры (дорог, мостов, маркировки маршрутов, приютов, мест стоянок) и т.п.

Порядок сроков передачи информации для туристов: с началом работы туристской организации, в дни заезда туристов, не реже одного раза в квартал, оперативно, после угрозы возникновения чрезвычайной ситуации и т.п.

Данные об аттестации туристских маршрутов.

Государственные органы совместно с туристскими фирмами и общественными организациями, а также страховыми компаниями, через средства массовой информации, брошюры, книги и иную рекламную продукцию должны регулярно доводить до туристов, организаторов туристской деятельности информацию о правилах безопасности на маршруте, сведения о состоянии туристских регионов, анализе несчастных случаев, местах дислокации отрядов поисково-спасательной службы (ПСС) МЧС России.

Персонал туристской фирмы, непосредственно занимающийся организацией и прове­дением туристских мероприятий, в обязательном порядке один раз в год должен пройти в маршрутно-квалификационной комиссии федерации спортивного туризма (МКК ФСТ) проверку на соответствие своего опыта уровню сложности проводимого турист­ского мероприятия, подтвержденную документом установленного образца.

МКК ФСТ один раз в 4 года должна подтверждать в вышестоящей МКК уровень своих полномочий по выпуску туристских групп на маршрут.

Деятельность муниципальных органов властитакже должна быть направлена на обеспече­ние надлежащей безопасности туристов, находящихся в регионе. Как правило, за исключением особых случаев, меры безопасности, предпринимаемые на уровне местных органов власти, заключают­ся в координации деятельности соответствующих служб МЧС России, медицинской помощи, и т.п. В мероприятиях по обеспечению безопасности туристов также принимают участие соответствующие туристские организации региональных органов управления туризмом, инфор­мируя туристов о мерах безопасности, оказывая им содействие в урегулировании ущерба, причиненного посягательством на их жизнь, здоровье или имущество.

**Требования к технической оснащенности**

Туристское снаряжение по назначению подразделяется на средства передвижения, средства транспортировки грузов, бивачное снаряжение, специальное и вспомогательное снаряжение, средства связи и экипировки.

По характеру использования снаряжение подразделяется на личное и групповое.

Снаряжение и экипировка должны соответствовать условиям прохождения маршрута и условиям целевого использования, быть проверены, испытаны, подрегулированы и подогнаны под конкретного пользователя.

Руководители спортивных групп, гиды – проводники спортивных туров, совершающие технически сложные категорийные туристские путешествия, обязаны иметь набор специального снаряжения, соответствующий сложности маршрута, в том числе картографический материал, средства связи и спасения. Перечень конкретного снаряжения и средств определяется МКК ФСТ при выпуске группы на маршрут.

МКК ФСТ обязана проверить наличие и состав специального снаряжения, необходимого для безопасного прохождения маршрута (туристского мероприятия) при выпуске группы на маршрут.

Государственные органы (Минздравсоцразвития России, МЧС России и др.) должны координировать деятельность фирм и организаций в целях создания и обеспечения туристских фирм, туристов, спасательных отрядов лучшими образцами специального снаряжения, качественным картографическим материалом, средствами связи.

Отряды ПСС МЧС России, обеспечивающие прохождение туристских маршрутов, на договорных основах могут предоставлять в аренду туристским группам (фирмам) средства связи и другое специальное снаряжение при проведении наиболее сложных туристских мероприятий, особенно походов IV - VI категории сложности.

Государственные органы по связи, геодезии, картографии и др. должны оказывать содействие при разработке маршрута, обеспечении туристов и туристских организаций необходимым специальным снаряжением.

Оборудование, используемое в туризме, должно иметь сертификат безопасности, если это предусмотрено законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и свидетельство о периодических проверках, а также наглядные и помещенные на видном месте правила пользования ими.

**Требования к состоянию здоровья и уровню**

**подготовленности участников**

Во всех видах туризма могут принимать участие граждане, у которых нет медицинских противопоказаний для занятий данным видом туризма. Человек должен сам оценивать возможности своего организма и его соответствие условиям физической нагрузки.

Участники всех видов спортивного туризма подлежат обязательной регистрации в ПСС. В течение не более двух месяцев до начала маршрута они должны пройти медицинское обследование и иметь при себе медицинское заключение, выданное медицинским учреждением, имеющим лицензию на право выдачи таких документов.

Физическая подготовка участников всех видов туризма должна обеспечивать уверенное прохождение ими маршрутов.

Туристы должны иметь специальную физическую подготовку для избранного вида туризма и навыки, улучшающие протекание восстановительных процессов.

Индивидуальная подготовка участника должна обеспечивать способность распределять силы на отрезках дневного перехода и в целом на маршруте, отдыхать на привалах, рационально передвигаться, особенно на сложных отрезках маршрута, ориентироваться на местности (выбор оптимального пути), осуществлять страховку и самостраховку (выбор способов), быстро и правильно решать разнообразные технико-тактические задачи, связанные с выбором тех или иных технических приемов, наиболее целесообразных в конкретной ситуации.

Техническая подготовка туристов должна обеспечить уверенное владение основными техническими приемами прохождения маршрутов, препятствий и сложных участков пути. До выхода на маршрут необходимо освоить технические приемы движения, страховки и самостраховки, транспортировки пострадавшего.

В туристской группе должен быть создан благоприятный психологический климат, позволяющий избежать или успешно разрешать психологические конфликты, корректировать план похода и гра­фик движения в зависимости от изменения погодных условий или необходимости оказания срочной помощи другой туристской группе, потерпевшей аварию, получившей травмы или заболевания кого-либо из участников группы.

Подбор участников группы должен проводиться с учетом психологической совместимости.

**Требования к страхованию жизни и средств передвижения**

Страховые компании, агентства страховых компаний в туристских фирмах и МКК ФСТ должны активно разрабатывать и внедрять многовариантную систему страхования туриста и средств его передвижения на время проведения туристского мероприятия, учитывая его степень риска, особенности туристского региона, возраст туриста и иные особенности конкретного туристского мероприятия.

МКК ФСТ и туристские фирмы при выпуске на маршрут и продаже путевок на туристские мероприятия (маршруты I-VI категории сложности) в обязательном порядке должны требовать наличие у туриста (организатора тура, руководителя похода) страхового полиса на период проведения туристского мероприятия. На менее сложных мероприятиях наличие страхового полиса желательно.

Страхование туристских средств передвижения, а также иных используемых технических средств осуществляется по желанию самого туриста или организации, проводящей туристское мероприятие, и связано с его спецификой и стоимостью самого технического средства.

В статье 6 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. N 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее Закон) установлено, что турист имеет право требовать, чтобы ему возместили убытки и компен­сировали моральный вред, если турфирма не выполнит условий договора. А в статье 10 этого же закона сказано, что согласно договору на туристское обслуживание клиент может требовать от турфирмы, чтобы ему оказали все услуги, включенные в путевку (независимо от того, кем они должны быть фактически оказаны).

Турист должен предъявить свои претензии турфирме в течение 20 дней с даты окончания договора, иначе они не будут приняты (ст. 10 Закона). Поэтому, если турфирма не выполнит это требование, турист может по­требовать, чтобы ему возместили причиненный этим вред. Таким образом, тур­фирма может застраховать следующие риски, которые могут привести к ущер­бу туриста:

* туристу не предоставили необходимую и достоверную информацию о правилах въезда в страну пребывания, обычаях местного населения, программе путешествия, условиях безопасности и т.п.;
* туристу не предоставили услуги в том объеме и качестве, как это было предусмотрено в договоре;
* были нарушены сроки путешествия;
* туриста не встретили в аэропорту;
* турфирма была признана банкротом и т.д.

Сумма выплаты по страхованиюзависит от множества факторов, прежде всего, от стоимости самой путевки. Кроме того, от дополнительных затрат, которые могут возникнуть при нарушении условий договора:

* + на эвакуацию туриста;
	+ на его проживание и питание в другой стране свыше срока, определенно­го в путевке;
	+ затрат различных государственных учреждений (дипломатических представи­тельств и консульств) на оказание помощи туристу и т.п.

Размер страховой суммы (то есть выплаты туристу) определяется соглашением, заключенным между турфирмой и страховой ком­панией.

Даже если ответственность турфирмы и застрахована, турист все равно может не получить суммы, причитающейся ему в качестве возмещения убытков. Например, если турфирма докажет, что убытки были причинены туристу из-за того, что он не исполнил или ненадлежащим образом исполнил свои обя­зательства: опоздал на самолет, нарушил правила страны, в которую отправил­ся на отдых, и т.д. Или если ущерб был причинен по форс-мажорным обстоя­тельствам, в которых нет вины турфирмы. Например, рейс самолета был задер­жан из-за нелетной погоды.

Клиенты туристских организаций могут воспользоваться различного вида страховыми услугами. Например, заключить договор страхования от несчастных случаев (в основном этот вид страхования применяется при поездках по территории Российской Федерации), медицинского страхования (как прави­ло, для туристов, выезжающих за рубеж), страхования гражданской ответст­венности (для автотуристов) и т.п.

В соответствии с действующим законодательством указанные виды страхования являются добровольными (Закон РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации" (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 20 ноября 1999 г.) (далее по тексту - Закон о страховании).

По законодательству ряда стран дальнего зарубежья (например, Франции, Финляндии, Испании и ряда других) въезд ино­странных туристов в страну возможен лишь при наличии страхового полиса, гарантирующего оплату медицинской помощи туристу в случае внезапного за­болевания или несчастного случая, происшедшего с ним в стране временного пребывания. Поэтому статьей 17 Федерального Закона № 132 ФЗ обязанность обеспе­чить страхование туриста при поездке в такие страны возложена на направ­ляющую туристическую фирму.

В соответствии с Законом о страховании (пункт 1 статьи 6) страховые ус­луги на территории России оказываются страховщиками, под которыми пони­маются юридические лица любой организационно-правовой формы, преду­смотренной законодательством Российской Федерации, созданные для осуще­ствления страховой деятельности (страховые организации и общества взаимно­го страхования) и получившие в установленном российским законодательством порядке лицензию на осуществление страховой деятельности на территории Российской Федерации.

Кроме того, вышеуказанным Законом о страховании установлено, что предметом непосредственной деятельности страховщиков не могут быть про­изводственная, торгово-посредническая и банковская деятельность.

Поэтому туристические организации, как правило, самостоятельно не мо­гут заниматься страховой деятельностью (пункт 2 статьи 6 Закона о страхова­нии) и пользуются услугами специализированных страховых фирм и компаний.

При этом туристические организации могут включать стоимость страхо­вых услуг в цену туристического продукта, либо осуществлять посредническую деятельность в сфере страхования туристов.

**Требования по спасению туристов и туристских групп**

Туристы (туристские группы), оказавшиеся в аварийной ситуации, должны по возможности обеспечить реализацию мер по самовыживанию, а в случае аварии в другой группе оказать ей всяческую помощь, вплоть до сворачивания собственного маршрута и организации спасательных работ своими силами.

ПСС МЧС России, обеспечивающие безопасность прохождения конкретных маршрутов, выпускающая МКК ФСТ, фирма, организовавшая тур, в соответствии со своими реальными возможностями предпринимают действия, направленные на спасение туристской группы. Они начинают приниматься при получение сигнала бедствия или по истечении контрольного срока прохождения группой отдельных участков или всего маршрута в целом. Контрольный срок устанавливается в зависимости от сложности маршрута или его участков, способа связи т.п., но не более трех суток относительно утвержденного графика нахождения группы на маршруте.

Государственные и туристские общественные организации, местные органы власти оказывают организационное, информационное и иное содействие спасению туристской группы.

Страховая компания, в соответствии с условиями договора, оказывает финансовое содействие процессу поиска туристской группы.

**Обеспечение реабилитационных мероприятий**

При аварии или несчастном случае организатор тура, похода и т.д. должен обеспечить:

* выполнение реабилитационных мероприятий;
* доставку потерпевших к месту жительства;
* лечение туриста, адаптацию его к нормальной жизни;
* реализацию льгот и выплату пособий;
* оказание помощи семье, оказание правовой поддержки и т.д.;

**Требования по обеспечению профилактических мероприятий**

Действующей системой обеспечения безопасности должны быть предусмотрены следующие основные профилактические мероприятия.

 Организация и обеспечение финансирования системы подготовки кадров (гидов-проводников, спасателей, руководителей групп, организаторов туров и т. д.).

 Организация и проведение семинаров, конференций и соревнований среди туристов и спасателей, направленных на отработку вопросов безопасности.

 Обеспечение проведения профилактических мероприятий в районе путешествий (восстановление мостов, обустройство троп, стоянок, приютов, противолавинные работы и т.д.).

 Сертификация маршрутов, технически сложных препятствий, снаряжения и кадров в сфере туризма.

 Реализация экологических мероприятий.

 Анализ несчастных случаев в туризме и параметров туристского потока.

**ЧАСТЬ IV. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ АВАРИЙ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В ТУРИЗМЕ**

Система обеспечения безопасности в туризме основывается на тесном взаимодействии различных структур и включает следующие основные направления деятельности:

1. Профилактика несчастных случаев.

2. Информационное обеспечение.

3. Обеспечение получения сведений о состоянии природной среды.

4. организационно-технический и правовой контроль (оценка туропыта организаторов и участников турмероприятий, качества снаряжения и категорий сложности маршрута).

5. Материально-техническое обеспечение (связь, спецснаряжение).

6. Подготовка и проведение поисково-спасательных мероприятий.

7. Реабилитационные мероприятия (лечение, доставка пострадавшего, организация похорон, оказание помощи семье.

8. Страхование.

 **Основные задачи различных взаимодействующих структур**

**по профилактике и предупреждению аварий**

**и несчастных случаев в туризме**

Основные задачи регионального органа управления туризмом и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в их деятельности с привлечением высококвалифицированных туристских и альпинистских кадров по предупреждению аварий и ЧС:

- разработка нормативных правовых актов по вопросам обеспечения безопасности туристов на территории субъекта Российской Федерации с учетом местной специфики;

- ведение реестра туристских организаций и видов туристской деятельности;

- получение от ПСС МЧС России сведений о туристских потоках, о несчастных случаях на туристских маршрутах, анализ информации и разработка рекомендаций по предупреждению бедствий с туристами;

- представление в федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма аналитико-статистических данных по вопросам безопасности в туризме;

- участие в создании поисково-спасательных служб, предназначенных для оказания помощи туристам;

- определение туристических маршрутов областного значения (формирование банка данных о туристических маршрутах по территории субъектов с указанием их основных характеристик);

- определение порядка предоставления информации о возможных опасностях (природного и техногенного характера), с которыми могут встретиться туристы;

- отработка вопроса незамедлительного информирования дежурных служб о чрезвычайных ситуациях на маршрутах;

- определение состава сил и средств территориальной подсистемы РСЧС, привлекаемых к проведению поисково-спасательных работ на туристских маршрутах;

- разработка карты субъекта с нанесением туристских маршрутов и мест дислокации АСС и АСФ, планируемых для оказания помощи;

- контроль за подготовкой инструкторов, проводников и других сотрудников туристских организаций, обеспечение их аттестации не реже одного раза в три года;

- разработка памяток для туристов о соблюдении правил безопасности в туристических походах;

- выдача рекомендаций агентам и туроператорам.

Основные задачи туристских организаций в их деятельности по предупреждению бедствий и ЧС:

* получение сертификата на туристские услуги, связанные с путешествиями по туристским маршрутам;
* участие в категорировании туристских маршрутов;
* участие в оборудовании туристских маршрутов;
* проверка и контроль физической, тактической, технической и специальной подготовки туристов, совершающих путешествие по категорированным туристским маршрутам;
* материально-техническое и медицинское обеспечение или участие в обеспечении туристов, путешествующих по туристским маршрутам;
* обучение туристов приемам профилактики и защиты от травм и несчастных случаев, проведение инструктажей по оказанию первой медицинской помощи;
* информирование об опасности, обусловленной характером маршрута и поведением самих туристов, выдача рекомендаций о способах предупреждения опасности;
* разработка и реализация специальных требований по обеспечению безопасности туристов при проведении походов по горным, лыжным, водным и иным туристским маршрутам, а также при работе пассажирских канатных дорог;
* разработка мер по предупреждению бедствий в соответствии с государственными стандартами, нормативами, правилами, инструкциями, издаваемыми в установленном порядке органами государственной власти, а также правилами и инструкциями федераций спортивного туризма и альпинизма.

В целях осуществления практической работы по обеспечению безопасности туристов, оказания необходимой помощи лицам, терпящим бедствие, туристские организации могут создавать в соответствии с Федеральным законом «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» свои поисково-спасательные формирования. Они взаимодействуют с органами, специально уполномоченными решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ПСС МЧС России, местными органами самоуправления.

Вся деятельность ПСС направлена на решение следующих основных задач по обеспечению безопасности в туризме:

1) профилактика и контроль за обеспечением безопасности в туристских (альпинистских) мероприятий;

2) организация и проведение спасательных и поисковых работ;

3) участие в расследовании несчастных случаев в туристских и альпинистских мероприятиях;

1. подготовка кадров спасательной службы;
2. контроль за охраной окружающей среды.

**Основы организации управления и взаимодействия при ликвидации последствий аварий и чрезвычайных ситуаций**

Ликвидация последствий аварий и ЧС в туристских мероприятиях органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им территориальными и местными органами управления, а также аварийно-спасательными формированиями и аварийно-спасательными службами на месте аварий и ЧС проводится в тесном взаимодействие, которое обеспечивается:

* взаимным оповещением и информированием о факте аварии или ЧС, о составе и готовности сил и средств;
* совместными и скоординированными действиями органов управления, сил и средств;
* эффективным управлением работами по спасению пострадавших и ликвидации последствий аварий и ЧС.

Основные цели взаимодействия:

 скорейшее оказание помощи пострадавшим людям;

 обеспечение возможности расследования обстановки на месте до прибытия лиц, специально расследующих происшествие;

 ускорение восстановления нормального режима функционирования в районе аварии или ЧС.

Основные принципы взаимодействия:

 соблюдение законности;

 гуманное отношение к пострадавшим;

 своевременное комплексное использование сил и средств;

 персональная ответственность руководителей служб за выполнение возложенных на них функций;

 подчинение лиц, участвующих в работах на месте аварии и ЧС, указаниям должностного лица при выполнении им оперативно-следственных действий;

 самостоятельность действий ПСС МЧС России (при отсутствии на месте представителей других органов власти) с обязательной фиксацией ими первоначальной обстановки на месте аварии или ЧС;

 взаимное информационное обеспечение;

 согласованность планирования после аварийных действий;

 оперативное принятие мер по ликвидации последствий аварий или ЧС.

Основными задачами по ликвидации последствий аварий и ЧС являются:

а) для органов здравоохранения Российской Федерации, территориальных и местных органов здравоохранения:

* привлечение дежурных сил и средств (в том числе службы медицины катастроф) для оказания медицинской помощи пострадавшим;
* обеспечение эвакуации пострадавших в лечебные учреждения;
* оказание пострадавшим медицинской помощи.

б) для федеральных, региональных, территориальных и местных органов управления по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, сил и средств, привлекаемых для ликвидации последствий ЧС:

* непосредственное выполнение ПСР, АСР;
* организация управления и координация действий всех органов управления, сил и средств, привлекаемых для ликвидации последствий ЧС,
* связь и оповещение на месте ЧС;
* обеспечение доставки на место аварии или ЧС бригад экстренной медицинской помощи, специалистов территориальных и местных служб и организация эвакуации пострадавших в лечебные учреждения;

в) для комиссий по чрезвычайным ситуациям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объектовых комиссий:

* назначение руководителя ликвидации последствий аварий и ЧС (при чрезвычайной ситуации местного или территориального уровня);
* организация передачи оперативной информации в центр управления кризисных ситуаций, в информационные центры и другие структуры;
* чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий субъектов Российской Федерации, абонентские пункты городских и районных органов управления по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, информационные центры организаций;
* принятие решения о привлечении сил и средств для ликвидации последствий ЧС;
* руководство работами по ликвидации последствий ЧС;
* организация эвакуационных мероприятий, размещение и жизнеобеспечение эвакуируемых;
* обращение при недостаточности собственных сил и средств за помощью к федеральным органам исполнительной власти;
* информирование органов социальной защиты населения при органах исполнительной власти, органах местного самоуправления о гражданах, пострадавших в ЧС, для оказания помощи пострадавшим в соответствии с законодательством Российской Федерации;
* контроль и оценка результатов деятельности по совершенствованию взаимодействия при ликвидации последствий аварий и ЧС.

При получении сигнала бедствия или истечении контрольного срока возвращения туристов ПСС МЧС России:

* + организует поисково-спасательные работы, исходя из возможностей ПСС;
* привлекает к участию в спасательных транспортировочных работах необходимое количество спасателей, а при необходимости альпинистов, туристов, совершающих походы (восхождения) в данном районе, а также необходимый транспорт (в том числе и воздушный), дополнительные технические средства и снаряжение;
* организует оказание первой медицинской помощи пострадавшим силами ПСС МЧС России и бережный вынос их в безопасное место, защищая пострадавших от неблагоприятных метеорологических условий;
* обращается в случае недостаточности сил и средств за помощью к местным органам власти, органам управления туризмом субъектов Российской Федерации, территориальным органам МЧС России по субъекту РФ и другим организациям;
* осуществляет общую координацию деятельности всех организаций по проведению поисково-спасательных работ и оказанию помощи туристам (альпинистам), терпящим бедствие;
* обеспечивает (организует) проведение необходимых послеаварийных действий.

Первый из прибывших на место аварии или ЧС руководителей подразделений взаимодействующих органов управления, сил и средств принимает на себя полномочия руководителя ликвидации последствий аварий и ЧС и исполняет их до прибытия назначенного Комиссией по чрезвычайным ситуациям руководителя работ по ликвидации последствий ЧС.

Руководитель работ по ликвидации последствий аварий и ЧС обязан:

 оценить обстановку на месте аварии и ЧС и немедленно организовать действия по спасению людей, оказанию им первой медицинской помощи, эвакуации в лечебные учреждения, при необходимости организовать пункт медицинской помощи;

 передать информацию в соответствующий орган управления об уровне чрезвычайной ситуации (локальной, местной, территориальной, региональной, федеральной), составе сил и средств, введенных в действие, объемах работ по ликвидации последствий ЧС, наличия опасности воздействия вторичных поражающих факторов, потребности в дополнительных силах и средствах;

 организовать безопасные условия для аварийно-спасательных работ;

 определить необходимое количество сил и средств, способы и приемы ведения аварийно-спасательных работ;

 поставить задачи аварийно-спасательным формированиям, организовать их взаимодействие и обеспечить выполнение поставленных задач;

 при необходимости привлекать дополнительные силы и средства и создать резерв сил и средств, организовать круглосуточную работу;

 определить порядок убытия с места аварии или ЧС взаимодействующих органов управления, сил и средств.

Туристская организация, продавшая тур (проводящая туристское мероприятие) в малонаселенной, горной, лесной, пустынной местности, на акваториях рек и озер, связанный с повышенной опасностью для здоровья и жизни туристов, ставит на учет туристов, имеющих положительное заключение МКК в Территориальный орган МЧС России по субъекту РФ или в территориальные и местные ПСС, обслуживающие данную территорию.

При проведении туристского мероприятия по категорированным маршрутам выпускает туристов на маршруты при наличии уведомления ПСС МЧС России или территориальных ПСС.

ПСС МЧС России дают консультации по выбору маршрутов, по вопросам организации и проведения путешествий, консультируют туристские (альпинистские) группы, может проверять их знания и навыки, осуществляют контроль за подготовкой туристских (альпинистских) групп, проверку знаний и навыков по соблюдению мер безопасности при прохождении категорированных маршрутов, ведут работу по предупреждению чрезвычайных ситуаций на маршрутах.

В случае происшествий на туристском маршруте, создания нестандартных ситуаций, которые представляют угрозу жизни, здоровью или имуществу туристов, территориальный орган МЧС России проводит совместно с туроператором (турагентом), а в случае спортивного или самодеятельного туризма – самостоятельно, расследование причин создавшейся ситуации и соответствующий отчет направляет в орган субъекта по вопросам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям при МЧС России в течении 10 рабочих дней после окончания расследования.

Порядок уведомления оперативной службы МЧС России по субъекту РФ: не позднее, чем за 25 дней до выхода на маршрут, в ПСС МЧС России представляется маршрутная книжка (либо другой документ), подтверждающая необходимый опыт руководителя (гида – проводника) и туристов.

ПСС МЧС России проверяет разработку маршрута и графика движения по основному и запасному вариантам (если таковой имеется), соответствие опыта туристов проводимому мероприятию, знание ими условий передвижения, естественных препятствий на маршруте и способов их преодоления, намеченных мер по обеспечению безопасности, достаточность картографического материала, набора снаряжения, продуктов и медикаментов, правильность выбора контрольных пакетов и сроков. Убедившись в полной готовности, ПСС МЧС России ставит в маршрутную книжку отметку о принятии уведомления.

Порядок постановки на учет (снятия с учета) в поисково-спасательных службах МЧС России:

- не позднее, чем за 10 дней до выхода на маршрут, на имя начальника ПСС МЧС России подается сообщение о проводимом туристском мероприятии (туре). В сообщении приводятся сведения о количестве туристов в группе, их гражданстве, местожительстве без указания адресов, фамилия, имя, отчество руководителя туристской группы (гида – проводника), название, адрес и телефоны туристской организации, сроки начала и окончания мероприятия, трасса маршрута с указанием начального, конечного и не менее четырех промежуточных пунктов маршрута. Полученное извещение ПСС МЧС России вносит в журнал учета туристских групп;

- при проведении туристского мероприятия (тура) по категорированному маршруту сообщение подается при наличии положительного заключения ПСС МЧС России;

- не позднее срока начала мероприятия в ПСС МЧС России направляется телеграмма, подтверждающая выход группы на маршрут. В телеграмме также указываются сведения о возможном изменении состава участников, маршрута и сроков проведения;

- непосредственно после выхода группы с маршрута, не позднее установленного в сообщении контрольного срока в ПСС МЧС России подается телеграмма об окончании тура, туристского мероприятия.

 **Силы и средства ликвидации последствий аварий**

**и чрезвычайных ситуаций**

При возникновении бедствия на маршруте туристы при их соответствующей квалификации и возможности принимают меры по спасению пострадавших, организовав спасательные работы собственными силами и направив сообщение о происшествии в ПСС МЧС России, в региональный орган управления туризмом.

В зависимости от сложившейся обстановки и уровня чрезвычайной ситуации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3.08.96 г. № 924 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» определяется следующий состав сил и средств для ликвидации аварий и ЧС:

а) основные силы постоянной готовности, выполняющие задачи по предупреждению, оказанию помощи и спасению туристов в зависимости от количества туристов, степени потенциальной опасности маршрута и других факторов определяют необходимый состав сил и средств постоянной готовности поисково-спасательного формирования;

б) могут привлекаться также аварийно-спасательные формирования органов исполнительной власти субъектов РФ;

в) привлекаются силы и средства территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их звеньев (субъектов Российской Федерации, городов, районов и объектов).

Привлечение сил и средств, закрепление территорий, на которых они несут ответственность за ликвидацию последствий аварий и ЧС, производится в порядке, установленном Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 г. № 794, в соответствии с федеральным планом действий, планами действий (взаимодействий) по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территориях регионов, планами действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций субъектов Российской Федерации, городов, районов, других административно-территориальных образований, учреждений и организаций.

К ликвидации последствий аварий и ЧС и проведению неотложных работ может привлекаться в соответствии с Федеральным законом «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» на добровольной основе население, а также отдельные граждане (с их согласия), оказавшиеся на месте аварии и не являющиеся спасателями.

**ЧАСТЬ V. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТ ПО СОЗДАНИЮ**

**СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ТУРИЗМЕ ДЛЯ ОДНОГО ИЗ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Система обеспечения безопасности в туристской деятельности (БТД) создается и развивается одновременно и параллельно с созданием структур и органов туризма. Структуры туризма имеют ярко выраженный территориальный характер, т.е они привязаны к определенной территории субъекта РФ, города, района или муниципального образования.

Поэтому соответствующим органом исполнительской власти в начале проводится работа по выявлению туристских ресурсов данного территориального образования, т.е природных социальных, исторических, культурных и других объектов, включающих объект туристского показа, а также других объектов, способных удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил. При этом делается оценка безопасности отдельных участков и объектов в целом, определяются степени риска при его использовании.

Далее определяются возможности туристской индустрии, рассматриваемого региона, города или района, т. е совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, оздоровительного, спортивного и иного назначения.

Затем разрабатывается перечень организаций, которые осуществляют туроператорскую и турагентскую деятельность, а также организаций, представляющих экскурсионные услуги и услуги гидов переводчиков. Одновременно определяются необходимые для развития туризма структуры, их формы и способы взаимодействия. При выполнении всех организационных этапов создается нормативно – правовая база по обеспечению БТД по обеспечению БТД на данном территориальном образовании, при этом используются прилагаемые типовые формы документов (закон о туризме субъекта РФ, постановление Правительства, положение о взаимодействии и др.). Создается региональный орган управления туризмом, укомплектовываются штаты туроператоров, инструкторов по туризму и т.д.

Для решения проблемы обеспечения безопасности в туризме с учетом рассмотренной классификации строится система взаимодействия между туристом (туристской группой), туристской организацией, государственными органами управления туризмом РФ, службами МЧС России и другими структурами и ведомствами, а также страховыми компаниями.

При обеспечении безопасности туристских мероприятий, включающих элементы сложных, категорированных маршрутов (1-6 категорий сложности) осуществляется следующая схема взаимодействия: после набора группы на соответствующий коммерческий тур представитель фирмы вместе с гидом-проводником представляют в маршрутно-квалификационную комиссию Федерации спортивного туризма соответствующие документы, подтверждающие туристский опыт гида-проводника и участников тура, а также иную информацию.

На основании анализа представленных документов МКК дает разрешение на проведение данного туристского мероприятия. После этого следует оформить страхование участников и руководителя тура. Далее турфирма обязана направить в соответствующие органы МЧС России сообщение по установленной форме о выходе группы на маршрут. По аналогичной технологии происходит выпуск на маршрут спортивных групп (табл. 1), при этом основным документом является маршрутная книжка, а основным условием - выполнение всех требований «Правил проведения походов и путешествий».

Таблица 1

Основные этапы проведения туристских мероприятий с целью обеспечения безопасности для различных видов туризма

| **№ п/п** | **Основные этапы проведения туристских мероприятий** | **Турмеро-приятия в городской среде** | **Некатегори -рованные походы в природной среде** | **Категориро-ванные маршруты 1-6 категорий сложности** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | Проверка прав фирмы заниматься соответствующей туристской деятельностью | + | + | + |
| 2 | Проверка квалификации гида-проводника и его права заниматься туристской деятельностью | + | + | + |
| 3. | Страхование жизни туриста до или при покупке тура (путевки) |  | + | + |
| 4. | Оформление маршрутного листа |  | + | + |
| 5. | Организационно -технический и правовой контроль группы |  |  | + |
| 6. | Регистрация выхода группы в МЧС России |  |  | + |
| 7. | Передача сообщения в МЧС России о выходе группы на маршрут |  |  | + |
| 8. | Передача сообщения в МЧС России о возвращении группы |  |  | + |
| 9. | Информационное обеспечение | + | + | + |
| 10. | Передача турфирмой сообщения в МЧС России и в другие соответствующие организации по установленной форме при возникновении несчастного случая | + | + | + |
| 11. | Выполнение реабилитационных мероприятий | + | + | + |
| 12. | Выполнение профилактических мероприятий |  | + | + |

Коммерческим и спортивным группам при выходе на маршрут рекомендуется непосредственно зарегистрироваться в службе МЧС России, а после завершения маршрута они обязаны сообщить в службы МЧС России об успешном завершении похода. Службы МЧС России осуществляют функции учета, контроля, консультации и помощи.

Общественным организациям (федерациям туризма) и их МКК целесообразно определить форму и порядок проверки группы перед выходом на маршрут и контроль прохождения ими маршрута, проводить предварительную сертификацию маршрутов, турснаряжения и уровень подготовленности инструкторов и гидов-проводников.

Схематично система обеспечения БТД показаны на рис 1, ориентирована на обеспечение всеми видами услуг туристов, а главной фигурой в ней является туроператор, т.е юридическое или физическое лицо, осуществляющее деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта на основании лицензии, выданной в установленном порядке.

Непосредственно с туристом связаны: экскурсовод (инструктор по туризму), туроператор, турагентство и страховая компания. Через туроператора туристу обеспечивается связь с региональной поисково-спасательной службой МЧС России и с региональными органами управления туризмом, а через них -непосредственно с Федеральным органом управления туристской отраслью и с МЧС России. Через эти связи обеспечиваются следующие этапы деятельности взаимодействия различных структур.

* Отраслевое управление туристской деятельностью.
* Региональное управление туристской деятельностью.
* Общее управление системой обеспечения безопасности при проведении туристских мероприятий.
* Взаимодействие по вопросам обеспечения безопасности.
* Взаимодействие по вопросам контроля за обеспечением безопасности на маршрутах.
* Согласование паспортов трасс плановых туристских маршрутов.
* Ведение реестра гидов – переводчиков, инструкторов и экскурсоводов.
* Ведение реестра туристских предприятий.
* Аттестация туристских кадров, (инструкторов, экскурсоводов).
* Оказание туристских услуг.
* Возмещение расходов по проведению поисково-спасательных работ.
* Оплата страхового полиса.
* Оказание услуг по страхованию.



**Рис. 1. Схема обеспечения безопасности туристов**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Туризм и туристская индустрия обеспечивает потребности граждан в совершении путешествий, они создают новые рабочие места, увеличивают доходы республиканского бюджета и бюджета субъектов РФ, развивают межрегиональные и международные контакты, способствуют рациональному использованию природного и культурного наследия.

Эта отрасль обладает высоким инвестиционным мультипликатором: 1 рубль вложений приносит 4 рубля суммарного дохода в других отраслях экономики. Такой же умножающий коэффициент и в занятости - 1 рабочее место в туризме приводит к появлению 4 рабочих мест в отраслях, соучаствующих в производстве туристского продукта.

В последнее десятилетие туризм превратился в заметную составляющую экономики России, выступая важным фактором, влияющим на рост занятости населения, стимулирующим производство товаров и услуг, развивающим инфраструктуру и коммуникации в регионах. Однако, обладая рекреационными ресурсами не меньшими, чем в странах, успешно зарабатывающих на туризме, наша страна не может похвастать подобными результатами. В России всего три из каждых 100 новых рабочих мест вызваны к жизни туризмом, в то время как за рубежом это каждое 10 новое рабочее место.

Разрыв между странами-лидерами туристского рынка и Россией пока еще большой. Это происходит потому, что отсутствует системный подход при формировании государственной политики в туристической сфере и в ее законодательном обеспечении.

Рассмотрение нормативных правовых документов субъектов Российской Федерации по вопросам организации и ведения туристской деятельности позволяет сделать следующие выводы:

-основная часть нормативных правовых документов была принята в конце прошлого века и не отражает новых и современных реалий в туристской
индустрии;

-большинство нормативных правовых документов являются декларативными и не в полном объеме отражают вопросы безопасности при организации и ведении туристской деятельности;

-не отражены вопросы обязанностей и ответственности субъектов туристической деятельности (органов исполнительной власти, туроператоров, турагентов, туристов) за вопросы безопасности при ведении туристской деятельности;

*-*нет четкого и ясного толкования вопросов безопасности при организации и ведении туристской деятельности;

-вопросы обязательного оснащения туристических групп персональными средствами поиска и спасения, вопросы страхования при проведении туристкой деятельности практически отсутствуют;

*-*не достаточно полно отражены вопросы взаимодействия с общественными организациями.

Методическое пособие рассчитано на специалистов органов исполнительной власти субъекта РФ и местного самоуправления, на специалистов региональных органов управления туризмом и может быть использовано для решении проблем обеспечения безопасности при формировании туристских структур в регионах.

## ЛИТЕРАТУРА

|  |  |
| --- | --- |
|  | Алексеев Н.А. Стихийные явления в природе.–М.: Мысль, 1998 – 256 с. |
|  | Бероев Б.М. Горы служат людям – М.: Мысль, 1983, 123 с. |
|  | Винокуров В., Левин А., Мартынов Н. Безопасность в альпинизме – М. ФиС, 1983, 166 с. |
|  | Власов А.А. Чрезвычайные происшествия и несчастные случаи в спорте – М: «Советский спорт», 2001, 79с. |
|  | Водный туризм – М: Профиздат, 1990, 802 с. |
|  | Вяткин Л.А., Сидорчук Е.В. Туризм и спортивное ориентирование. М: НЦ Академия, 2008, 208 с. |
|  | Гоголадзе В.Н. Соревнования по поисково-спасательным работам в природной среде. 2004, 116 с. |
|  | Гонопольский В.И., Безносиков Е.Я. Булатов В.С. Туризм и спортивное ориентирование – М:ФиС, 1982 , 249 с. |
|  | Елохин А.Н. Анализ и управление риском: теория и практика – М: 2000, 185с. |
|  | Жуков Б.Л., Жуков В.Б. Травматизм и организация травматологической помощи альпинистам при несчастных случаях в горах- /здравоохранение Таджикистана. – 1993 – 67-69 с. |
|  | Кабушкин Н.И. Менеджмент туризма. Мн. Новое издание. 2007, 408 с. |
|  | Кодыш Э.Н. Соревнования туристов – М., ФиС, 1990, 174 с. |
|  | Колыхан В.П. Цереброспинальная травма у ныряльщиков: Автореферат диссертации на соискание степени кандидата медицинских наук. – Киев: Мед. ин-т, 1995, 30с. |
|  | Константинов В.С. Туристские слеты и соревнования учащихся. Учебно-методическое пособие. М: ЦДЮТ и К, 2003, 229 с. |
|  | Кропф Ф.А. Спасательные работы в горах–М., Профиздат, 1975, 150с. |
|  | Лукоянов П.И. Безопасность в лыжных походах и чрезвычайных ситуа-циях зимних условий – М.,: Центр. дом юного туриста – 1989, 140 с. |
|  | Маринов Б. Проблемы безопасности в горах - М., ФиС, 1981, 206с. |
|  | Мартынов И.А., Мартынов А.И. Безопасность и надежность в альпинизме. М., Спорт-Академ-Пресс, 2003, 281с. |
|  | Маслов А.Г. Подготовка и проведение соревнований учащихся «Школа безопасности». Учебно-методическое пособие. М:МЦ Владос;2002, 160 с. |
|  | Методическое пособие по подготовке руководителей субъектов РФ и органов местного самоупрвления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (Пучков В.А., Акимов В.А., Владимирский В.К. и др.) – М: ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ); ЦСИ ГЗ МЧС России, 2005, 348 с  |
|  | Организация туризма. Учебное пособие (Дурович А.П., Кабушкин Н.И., Сергеева Т.Н. и др.). Под общ. ред. Кабушкина Н.И.-Мн. Новое издание, 2003, 632 с. |
|  | Ордон М. Дельтапланиризм (перевод с венгерского) – М,: Машиност-роение, 1984, 167с. |
|  | Палкевич Я.Е. Выживание в городе, выживание в море – М, : Каравет, 1992, 230с. |
|  | Потапов Б.В., Радаев Н.Н. Экономика природного и технического рисков – М., 2001, 517с, |
|  | Проценков М.Г. Судебно-медицинские вопросы спортивной травматологии. Уч. пособие – Центр. ин-т усоверш. врачей, 1980, 25с. |
|  | Ремизов Л.П. Отдых на горных лыжах – М.,: Профиздат, 1989,295 с. |
|  | Ростовцев Д.Е. Подготовка горнолыжника – М.,: ФиС, 1987, 180с. |
|  | Русский турист. Нормативные акты по спортивно-оздоровительному туризму России. М:, 1998 , 240 с. |
|  | Смоляр М.Ш. Анализ спортивного травматизма. Несчастные случаи в горах / Здравоохранение Таджикистана 1991, №5, 69-72с. |
|  | Туркевич М.М. Поисково-спасательные работы в горах. МЧС России, 2000. |
|  | Шойлов Д. Спортивная травматология: пер. с болг. – София: Медицина и физкультура, 1986,187 с. |
|  | Штюрмер Ю.А. Опасности в туризме мнимые и действительные - М.: ФиС, 1983, 144 с. |

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Приложение 1* |

Типовая форма закона о туризме субъекта РФ

Принят Законодательным органом субъекта Российской Федерации

« »\_\_\_\_\_\_\_ 200\_ года

Настоящий Закон устанавливает экономические и правовые основы туризма и туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации, регулирует отношения в сфере туризма, туристской деятельности, рационального использования туристских ресурсов, а так же вопросы обеспечения безопасности при организации и ведении туристической деятельности.

Настоящий Закон рассматривает туристскую деятельность как одно из приоритетных направлений отраслей экономики субъекта Российской Федерации.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия.

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

**туризм** - временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее \_\_ граждане) с постоянного места жительства в познавательных, лечебных, оздоровительных, спортивных, религиозных, профессионально - деловых и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания;

**туристская деятельность** - туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации туризма;

**туризм внутренний** – туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации;

**туризм выездной** – туризм лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации, в другую страну;

**туризм въездной** – туризмв пределах территории Российской Федерации лиц, не проживающих постоянно в Российской Федерации;

**туризм международный** – туризм выездной или въездной;

**туризм социальный** – туризм, полностью или частично осуществляемый за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов

**тур** - комплекс услуг по размещению, перевозке, питанию туристов, экскурсионные услуги, услуги гидов - переводчиков, иные услуги, предоставляемые в зависимости от цели путешествия;

**турист** - гражданин, посещающий страну (место) временного пребывания в оздоровительных, познавательных, профессионально - деловых, спортивных, религиозных и иных туристских целях без занятия оплачиваемой деятельностью в период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющий не менее одной ночевки;

**туристские ресурсы** - природные, исторические, социально - культурные объекты, объекты туристского показа, удовлетворяющие духовные потребности туристов и способствующие восстановлению и развитию их физических сил;

**туристская индустрия** - совокупность гостиниц и иных средств размещения, производственных, инженерно - коммуникационных, транспортных, телеинформационных, торговых, сервисных предприятий, организаций, учреждений, средств развлечения, объектов познавательного, профессионального, оздоровительного, спортивного, развлекательного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, а также представляющих туристские услуги и услуги гидов - переводчиков;

**туристский продукт** - право на тур, предназначенное для реализации туристу;

**туроператор** - юридическое или физическое лицо, осуществляющее деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта на основании лицензии, выданной в установленном порядке;

**турагент** - юридическое или физическое лицо, осуществляющее деятельность по продвижению и реализации туристского продукта на основании лицензии, выданной в установленном порядке;

**безопасность туризма** – комплекс мероприятий, проводимых всеми участниками туристской деятельности, включающий в себя организационные, технические, правовые и финансовые вопросы, и направленный на максимальное снижение рисков несчастных случаев, чрезвычайных ситуаций, как при организованном, так и при неорганизованном туризме.

Статья 2. Правовая основа туризма и туристской деятельности в субъекте Российской Федерации.

Правовую основу туризма и туристской деятельности в субъекте Российской федерации составляют международные договоры, Федеральные законы, настоящий Закон, межрегиональные договоры субъекта Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъекта Российской федерации.

ГЛАВА II. РЕГУЛИРОВАНИЕ ТУРИЗМА И ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 3. Цели, приоритетные направления, принципы и способы государственного регулирования туризма и туристской деятельности в субъекте Российской федерации.

1. Основными целями государственного регулирования туризма и туристской деятельности являются развитие туризма и туристской индустрии, обеспечивающих потребности граждан при совершении путешествий, создание новых рабочих мест, увеличение доходной базы республиканского бюджета субъекта Российской федерации, развитие межрегиональных и международных контактов, сохранение туристских ресурсов, рациональное использование природного и культурного наследия.

2. Приоритетными направлениями государственного регулирования туризма и туристской деятельности в субъекте Российской Федерации являются поддержание и развитие внутреннего, въездного, социального, самодеятельного туризма.

3. Основными принципами государственного регулирования туризма и туристской деятельности являются:

- содействие развитию туризма и туристской деятельности;

- создание и поддержание благоприятных условий для их развития;

-определение приоритетных направлений туризма и туристской деятельности;

-осуществление поддержки и защиты туристов, туроператоров, турагентов, иных участников туристской деятельности;

-осуществление охраны, восстановления и рационального использования туристских ресурсов, окружающей природной среды;

- обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий.

4. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют государственное регулирование туризма и туристской деятельности путем:

- создания правовых актов, направленных на совершенствование отношений в сфере туризма и туристской деятельности;

- содействия в развитии туризма и туристской деятельности, в продвижении туристского продукта на туристских рынках;

- защиты прав и интересов туристов;

- формирования системы мероприятий, направленных на обеспечение безопасности организации и ведения туристической деятельности;

- участия в разработке порядка применения персональных средств поиска и спасения;

- разработки механизмов обязательного страхования туристской деятельности;

- обеспечения правил въезда и пребывания туристов на территории субъекта Российской Федерации с учетом интересов развития туризма и туристской деятельности;

- разработки, утверждения и реализации программ субъекта Российской Федерации межрегиональных программ развития туризма и туристской деятельности;

- финансирования мероприятий, направленных на развитие туризма и туристской деятельности, в пределах средств, предусмотренных бюджетом субъекта Российской Федерации на эти цели;

- содействия участию в международных туристских программах;

- создания благоприятных инвестиционных условий для туризма и туристской деятельности;

- содействия кадровому обеспечению туристской деятельности;

- содействия развитию научных исследований в сфере туристской индустрии и туристских ресурсов;

- координации туризма и туристской деятельности;

- иными способами, применяемыми в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

5. Вопросы туризма и туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации контролирует и координирует орган исполнительной власти, в сфере туризма субъекта Российской Федерации уполномоченный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В целях координации деятельности органов исполнительной власти в сфере туризма субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, связанных своей деятельностью со сферой туризма, общественных и коммерческих туристских организаций и предприятий, научных и образовательных учреждений, администраций особо охраняемых природных территорий, разработки и реализации политики и содействия выполнению программ развития туризма, разработке и внедрению комплекса мероприятий по обеспечению безопасности туризма, в том числе и разработке порядка использования персональных средств поиска и спасения, в субъекте Российской Федерации образуется Межведомственный координационный совет по туризму, положение о котором, его количественный и персональный состав утверждаются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по предложениям органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере туризма, туристских и санаторно-курортных организаций и иных организаций. Решения совета носят рекомендательный характер и могут учитываться при подготовке нормативных правовых актов, регулирующих вопросы туризма и туристской деятельности.

**ГЛАВА III. ПРАВА, ОБЯЗАННОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ВЕДЕНИЯ**

**ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ**

**СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья 6. Права туриста.

1. При подготовке к путешествию, во время его совершения, включая транзит, турист имеет право на:

- необходимую и достоверную информацию о правилах въезда и пребывания в стране (месте) временного пребывания, об обычаях местного населения, о религиозных обрядах, святынях, особо охраняемых природных территориях и объектах, объектах туристского показа, о состоянии окружающей природной среды и санитарно- эпидемиологической ситуации;

- свободу передвижения, свободный доступ к туристским ресурсам с учетом принятых в стране (месте) временного пребывания ограничительных мер;

- обеспечение личной безопасности, своих потребительских прав и сохранности своего имущества, беспрепятственное получение неотложной медицинской помощи;

- получение полной и достоверной информации об возможных угрозах и опасностях предлагаемого туристского продукта; о специализированных службах поиска и спасения, расположенных в районе реализации туристического продукта, о порядке связи и информирования с подразделениями территориальных органов, уполномоченных на решение задач в области ГОЧС; о технических средствах персонального поиска и спасения, используемых предлагаемых при реализации данного туристского продукта;

- возмещение убытков и компенсацию морального вреда в случае невыполнения условий договора розничной купли-продажи туристского продукта (далее \_\_ договор) туроператором или турагентом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и субъекте Российской Федерации;

-содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления страны (места) временного пребывания в получении правовой и иных видов неотложной помощи;

- беспрепятственный доступ к имеющимся средствам связи в порядке, установленном законодательством;

- создание общественных объединений туристов в целях реализации прав на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Права и обязанности туриста, выезжающего за пределы субъекта Российской Федерации, определяются законодательством Российской Федерации субъекта Российской Федерации по месту нахождения туриста или нормами международного права.

Статья 7. Обязанности туриста.

Во время совершения путешествия, включая транзит, турист обязан:

- соблюдать законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, уважать их социальное устройство, обычаи, традиции, религиозные верования;

- сохранять окружающую природную среду, бережно относиться к природным объектам, к памятникам истории, культуры и иным туристским ресурсам;

- соблюдать правила въезда и выезда;

- пройти обязательную подготовку (инструктаж) по соблюдению правил безопасности при совершении туристских мероприятий, в том числе и по пользованию персональных средств поиска и спасения;

- выполнять инструкции и требования по соблюдению правил безопасности при совершении туров и путешествий, в том числе и по пользованию персональными средствами поиска и спасения.

**ГЛАВА IV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИСТОВ**

**НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья 8. Обеспечение безопасности туристов.

1. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере туризма информирует всех участников туристской деятельности об условиях безопасности туристов, предупреждения бедствий и оказания помощи во время совершения туров и путешествий на территории субъекта Российской Федерации, а также за ее пределами.

2. Средства массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы субъекта Российской федерации или органы местного самоуправления, незамедлительно и безвозмездно предоставляют органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере туризма возможность публиковать информацию об условиях безопасности туристов, предупреждения бедствий и оказания помощи во время проведения туров и путешествий по территории субъекта Российской Федерации.

3. Туроператоры и турагенты обязаны незамедлительно информировать орган исполнительной власти субъекта Российской федерации в сфере туризма и заинтересованных лиц о чрезвычайных происшествиях с туристами во время путешествия на территории субъекта Российской Федерации, а также о не возвратившихся из путешествия туристах.

4. Самодеятельные и иные туристские группы и туристы, совершающие путешествия с активными способами передвижения в условиях природной среды, подлежат обязательной регистрации в специализированной службе в порядке, определяемом органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

5. Оказание необходимой помощи туристам, терпящим бедствие в пределах территории субъекта Российской Федерации, осуществляется специализированными службами, определяемыми Правительством Российской Федерации и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

6. Состав сил и средств постоянной готовности территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, привлекаемых для оказания необходимой помощи туристам, терпящим бедствие в пределах территории субъекта Российской Федерации, определяется органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с действующими нормативами и инструкциями.

7. На территории субъекте Российской Федерации могут создаваться негосударственные и муниципальные спасательные формирования, деятельность которых поддерживается органами государственной власти и местного самоуправления.

8. Орган исполнительной власти, уполномоченный на решение вопросов в области гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности субъекта Российской Федерации, определяет порядок обеспечения туроператоров, турагентов и туристов средствами персонального поиска и спасения.

Статья 9. Страхование при осуществлении туристской деятельности в субъекте Российской федерации.

Подлежат обязательному страхованию жизни туристы при выходе на маршруты I –VI категории сложности;

Подлежат страхованию технические средства (специальных средств), используемые в туристической деятельности.

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Приложение 2* |

**Типовая форма постановления Правительства субъекта РФ**

**о мерах по обеспечению безопасности туристов**

В соответствии с Федеральными законами “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”, № 132 ФЗ “Об основах туристской деятельности в Российской федерации”, постановлений Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 года № 334 “О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”, от 24 января 1998 года № 83“О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов” и в целях совершенствования деятельности туристских организаций по обеспечению безопасности туристов в субъектах РФ, предупреждения бедствий туристских групп и оказания им своевременной помощи постановляю:

1. Возложить на Государственное учреждение “Поисково-спасательная служба субъекта РФ” функции специализированной службы по оказанию необходимой помощи туристам, терпящим бедствие и участию в контроле за соблюдением требований по обеспечению безопасности туристов.

2. Государственному учреждению “Поисково-спасательная служба субъекта Российской Федерации ” (далее - ПСС субъекта Российской Федерации):

-предусмотреть состав сил и средств для ведения поисково-спасательных работ и оказания помощи туристам, терпящим бедствие;

-организовать учет туристских мероприятий и контроль за их проведением;

-обеспечивать обследование туристских маршрутов и проведение профилактических мероприятий по предупреждению несчастных случаев среди туристов (на договорной основе);

-обследовать места расположения палаточных лагерей, слетов, стоянок туристов (на договорной основе).

3. Министерству финансов субъекта Российской Федерации:

-предусмотреть резерв финансовых средств для организации и оказания помощи терпящим бедствие туристам;

-выделить необходимые средства на оснащение специальным снаряжением оперативной группы поисково-спасательной службы по оказанию помощи туристам (приложение).

Финансирование расходов связанных с реализацией настоящего постановления осуществлять за счет средств, предусмотренных пунктом \* приложения № \* к Закону субъекта Российской Федерации “О бюджете субъекта Российской Федерации. (Раздел \*, подраздел \* целевая статья расходов \*, вид расходов \* “Формирование резервных фондов исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации”).

4. Министерству по делам молодежи, физической культуры и спорта:

1) при осуществлении процедур лицензирования и сертификации туристской деятельности акцентировать внимание на вопросах обеспечения безопасности туристов;

2) рекомендовать руководителям туристских предприятий, учрежде-ний, организаций (независимо от организационно-правовой формы), осуществляющих организацию и реализацию программ с активными способами передвижения и организацию стационарных палаточных лагерей:

* формировать комплект нормативных документов по обеспечению безопасности туристов на маршрутах следования и в палаточных лагерях, в том числе разрабатывать планы действий в случае возникновения чрезвычайной ситуации и руководствоваться ими в своей деятельности;
* представлять туристам упреждающую информацию об особенностях маршрута, факторах риска и мерах по предупреждению несчастных случаев;
* формировать инструкторский состав (руководителей групп, гидов проводников) с учетом соответствия уровня их профессиональной подготовки выбранным маршрутам;
* осуществлять повышение квалификации инструкторского состава не реже 1 раза в 3 года;
* представлять гарантии оплаты медицинской помощи и транспортировки пострадавших с места происшествия путем страхования туристов и участников спортивно-оздоровительных мероприятий;
* своевременно регистрировать туристские группы, выходящих на маршруты, в ПСС субъекта Российской Федерации, а туристские группы, убывающие за пределы субъекта Российской Федерации, кроме того и в поисково-спасательных службах по месту временного пребывания;
* согласовывать с ПСС субъекта Российской Федерации места проведения туристских маршрутов, туристско-спортивных мероприятий, организацию стационарных палаточных лагерей на территории субъекта РФ;
* заключать договора с ПСС субъекта Российской Федерации на обслуживание массовых туристско-оздоровительных мероприятий (палаточные лагеря, турслеты, маршруты, сплавы), проводимых на территории субъекта РФ;
* незамедлительно информировать Министерство по делам молодежи, физической культуры и спорта субъекта РФ, ПСС субъекта РФ, поисково-спасательную службу по месту временного пребывания туристов о чрезвычайных происшествиях с туристами во время путешествия;
* проводить профилактические мероприятия по предупреждению несчастных случаев на туристских маршрутах;
* практиковать проведение семинаров по обеспечению безопасности туристов.

3) Направить деятельность субъекта Российской Федерации туризма на совершенствование системы подготовки кадров в сфере спортивно-оздоровительного туризма с привлечением квалифицированных специалистов по физической культуре и спорту федерации туризма, ПСС субъекта Российской Федерации.

4) Организовать постоянно действующие курсы подготовки и повышения квалификации инструкторов и гидов проводников.

5. Министерству образования субъекта Российской Федерации:

-рекомендовать руководителям образовательных учреждений выполнение требований нормативных документов, регламентирующих организацию школьного туризма, обеспечение безопасного отдыха детей при совершении экспедиций, путешествий, туристских походов.

-при обучении (переподготовке) руководителей образовательных учреждений, педагогов уделять повышенное внимание тематике проведения туристских мероприятий со школьниками, обеспечению их безопасности;

-совершенствовать систему подготовки и повышения квалификации руководителей туристских групп;

-эффективнее использовать проведение семинаров по обеспечению безопасности в условиях туристского похода, соревнований и тематических лагерей по программе “Школа безопасности”;

-заключать договора на обслуживание массовых туристско-оздоровительных мероприятий с ПСС субъекта РФ;

-осуществлять страхование участников спортивно-оздоровительных мероприятий.

6. Главному управлению по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям субъекта Российской Федерации:

-осуществлять координацию деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления туризма по вопросам обеспечения безопасности туристов и оказания им своевременной помощи;

-обеспечить оперативное информирование туристских организаций, людей в местах массового отдыха о прогнозных данных и чрезвычайных ситуациях природного характера;

-регулярно вносить на рассмотрение комиссий по чрезвычайным ситуациям вопрос о состоянии дел с обеспечением безопасности людей в местах массового отдыха и туризма.

7. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на Главное управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям субъекта Российской Федерации.

|  |  |
| --- | --- |
| Губернатор субъекта Российской Федерации, Председатель Правительства субъекта РФ |  |

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Приложение 3* |

**Типовая форма постановления Правительства субъекта РФ**

**об организации взаимодействия агентства по туризму и субъекта РФ по оказанию необходимой помощи туристам, терпящим бедствие**

В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1996 года N 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации", постановлением Правительства Российской Федерации от 24января 98 г. N 83 "О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов" и в целях повышения безопасности проведения туристских мероприятий на территории субъекта Российской Федерации ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить прилагаемое Положение по организации взаимодействия Агентства по туризму субъекта Российской Федерации с Территориальным органом МЧС России по субъекту РФ.
2. Агентству по туризму субъекта Российской Федерации:

- совместно с туристскими организациями разработать и заключить соглашения по организации взаимодействия в целях ведения безопасной туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

- разработать памятки для туристов о необходимости регистрации в Агентстве по туризму субъекта Российской Федерации.

1. Рекомендовать туристским организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим туристскую деятельность на территории субъекта Российской Федерации, заключать договоры с Территориальным органом МЧС России по субъекту РФ и с органами местного самоуправления муниципальных образований в субъекте Российской Федерации на проведение учебных занятий, инструктажей и по вопросам оказания помощи туристам, терпящим бедствие.
2. Рекомендовать Министерству внутренних дел субъекта Российской Федерации при регистрации иностранных граждан, прибывших с туристическими целями на территорию субъекта Российской Федерации представлять данные Агентству по туризму субъекта Российской Федерации
3. Рекомендовать руководству авиакомпании организовать работу по выявлению туристических групп среди пассажиров следующих воздушным транспортом, полученные данные передавать в Агентство по туризму субъекта Российской Федерации, распространять памятки туристам (о необходимости регистрации в Агентстве по туризму.
4. Министерству энергетики, транспорта, связи и дорожного хозяйства субъекта Российской Федерации организовать работу по выявлению туристических групп и распространению памяток (о необходимости регистрации в Агентстве по туризму среди пассажиров, следующих автотранспортом) и полученные данные передавать в Агентство по туризму субъекта Российской Федерации.
5. Рекомендовать ПСС МЧС России при получении сигнала бедствия или истечения контрольного срока возвращения туристов организовывать поисково-спасательные работы, исходя из возможностей, привлекать к участию в спасательных транспортировочных работах необходимое количество спасателей, а при необходимости альпинистов, туристов, совершающих походы (восхождения) в данном районе, а также необходимый транспорт (в том числе и воздушный), дополнительные технические средства и снаряжение.
6. Опубликовать настоящее постановление в газетах.
7. Контроль за исполнением данного постановления возложить на отдел производственной инфраструктуры, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства

 Председатель Правительства субъекта РФ

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Приложение 4*  |

##### Типовая форма соглашения по правилам безопасности

Настоящие Правила определяют порядок взаимодействия между государственными органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления иРегиональным органом управления туризмомпо вопросам обеспечения безопасности при организации и пpoведении туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

Правила базируются на положениях Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности Российской Федерации», закона субъектаРоссийской Федерации 1999 года № 69 «О туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации» ГОСТ Р 50690-2000 «Туристские услуги. Общие требования», ГОСТ Р 50644-94 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Требования по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов», органах исполнительной власти субъекта РФ и других нормативных правовых актов Российской Федерации и

.

**I. Задачи государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, туристских организаций по обеспечению безопасности при организации и проведении туристской деятельности на территории субъекта РФ**

Основными задачами государственных органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, Региональных органов управления туризмом по обеспечению безопасности при организации и проведении туристских туров и путешествии на территории субъекта РФ являются:

1. Обеспечение соблюдения законности при организации и проведении туристской деятельности на территории субъекта Российской Федерации

2.Координация деятельности Регионального органа управления туризмом по обеспечению безопасности туристов на территории субъекта Российской Федерации.

3. Определение взаимодействия государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления, Регионального органа управления туризмом,организаций субъектов Российской Федерации по обеспечению безопасности туристов.

4. Определение требований к предоставлению туристских услуг при организации туров и путешествий на территории субъектов Российской Федерации для обеспечения безопасности туристов.

**II. Обязанности**  **Регионального органа управления туризмом по обеспечению безопасности при организации и проведении туров и путешествий на территории субъекта РФ**

В целях обеспечения безопасности жизни и здоровья туристов руководители Регионального органа управления туризмом при организации и проведении туров, путешествий на территории субъекта Российской Федерации обязаны выполнять требования законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, ГОСТ Р, данных Правил, уточняющих механизм взаимодействия Регионального органа управления туризмом с государственными органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, а именно:

1. Иметь согласованные и утвержденные в Региональном органе управления туризмом субъекта Российской Федерации, главном Управлении МЧС России технологические карты на все предоставляемые для клиентов активные маршруты.

2. Инструкторы, гиды - проводники, сопровождающие туристов при проведении туров и путешествий, должны иметь соответствующую подготовку и свидетельство по соответствующему виду туризма.

3. Страховать туристов.

4. Предупреждать туриста о возможной угрозе опасности при совершении путешествия, предоставлять исчерпывающие сведения об опасностях, с которыми он может встретиться.

Информация, характеризующая природные сложности туристской трассы, необходимый уровень личной физической подготовки туриста, особенности индивидуальной экипировки должна содержаться в рекламно-информационных материалах и в тексте информационного листка к туристской путевке.

5. Незамедлительно информировать Главное Управление МЧС России по субъекту Российской Федерации и органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям муниципальных образований субъекта Российской Федерации о чрезвычайных происшествиях с туристами во время путешествия, а также о не возвратившихся из путешествия туристах.

6. Проводить перед началом путешествия инструктаж по безопасности, учитывающий специфику вида туристского маршрута, разъяснять туристам правила поведения при совершении путешествия и контролировать соблюдение их туристами:

- при организации экскурсионных услуг, связанных с посещением памятников истории и культуры, природы и других объектов туристского показа, находящихся под особой охраной, разъяснять туристу правила и режим посещения данных объектов;

* при организации транспортных и других услуг, подлежащих обязательной сертификации, иметь договор с предприятием, имеющим

сертификат соответствия требованиям безопасности на соответствующие услуги.

7. Получать информацию от Главного Управления МЧС России по субъекту Российской Федерации о потенциально опасных объектах на территории, по которой проходят туристские маршруты и о потенциально опасных участках маршрутов.

8. Обеспечить туристов картами, схемами туристского маршрута, средствами связи и сигнализации, исправным инвентарем и средствами оказания первой медицинской помощи.

9. Предусмотреть при проведении походов по горным, подземным, лыжным, водным и другим туристским маршрутам использование специальных защитных средств.

10. Проводить проверку и контроль физической, тактической, технической и специальной подготовки туристов, совершающих походы туристским маршрутам различной категории.

11. Оказывать практическую помощь в организации и проведении поисково - спасательных работ.

**III. Права и обязанности туриста по обеспечению безопасности при проведении туров и путешествий на территории субъекта РФ**

1. При проведении путешествия на территории субъекта Российской Федерации турист имеет все права, предусмотренные Федеральным законом Российской Федерации от 24.11.1996г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также:

1. потребовать от организатора активного туристского маршрута полной и достоверной информации о маршруте и мерах безопасности, обеспечивающих прохождение маршрута, проведение инструктажа по мерам безопасности и оказанию первой медицинской помощи;
2. обеспечение средствами связи и сигнализации, средствами оказания первой медицинской помощи.

2. При путешествии по территории субъекта Российской Федерации турист обязан соблюдать правила путешествии и экскурсий и выполнять все требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а также:

1. своими действиями на маршруте способствовать установлению дружеских отношений с другими туристскими группами, учитывать традиции, обычаи и особенности культуры субъектов Российской Федерации;
2. бережно относиться к окружающей среде, памятникам истории и культуры;
3. при самодеятельном путешествии зарегистрироваться в Главном Управлении МЧС России субъекта РФ или в органах управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям муниципальных образований субъектов Российской Федерации, указав маршрут следования, время выхода и возвращения из путешествия. Иметь при себе карту местности, средства оказания медицинской помощи, страховой медицинской полис обязательного страхования граждан.

**IV. Организация взаимодействия по обеспечению безопасности туристов на территории субъекта РФ**

1 Взаимодействие организуется между Главным Управлением МЧС России по субъекту Российской Федерации, Региональным органом управления туризмом, органами управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям муниципальных образований и субъектом туристской отрасли.

2. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, по обращениям туристской отрасли, предоставляют информацию и осуществляют необходимые меры, в пределах установленных полномочий в целях обеспечения безопасности и качественного обслуживания туристов.

3. Руководители туристских организаций представляют паспорта и технологические карты на все виды активных маршрутов в Региональный орган управления туризмом и Главное Управление МЧС России на согласование и утверждение.

4. Руководители туристских организаций обязаны письменно уведомлять Главное Управление МЧС России по субъектам Российской Федерации, не позднее, чем за 10 дней до выхода на маршрут о проведении активного туристского путешествия, по территории субъекта РФ, а так же за ее пределами, при этом сообщается о планируемом количестве туристов в группе, фамилия, имя, отчество руководителя группы (гида проводника), название, адрес и телефоны туристской организации, сроки начала и окончания мероприятия, нитка маршрута с указанием начального, конечного и промежуточных пунктов маршрута.

Не позднее срока начала туристского мероприятия руководитель туристской организации сообщает сведения об изменениях состава участников, маршрута и сроков проведения, подтверждают выход на маршрут, а после выхода с маршрута сообщает- об окончании туристского мероприятия.

5. При возникновении бедствия на маршруте руководитель группы, туристы обязаны принимать все возможные меры по спасению и оказанию помощи пострадавших, организовать спасательные работы собственными силами и направить сообщение о происшествии в органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

1. Оказание необходимой помощи туристам, терпящим бедствие в пределах субъекта Российской Федерации,осуществляется специализированными поисково-спасательными службами Главного Управления МЧС России органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям муниципальных образований субъекта

Российской Федерациив соответствии с законодательством Российской Федерации.

**V. Ответственность за нарушение настоящих Правил**

1. Нарушение настоящих Правил влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Возмещение ущерба, причиненного туристским ресурсам субъекта Российской Федерации,производится в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Непредставление или несвоевременное представление сведений об определенных настоящими Правилами, руководителями туристских организаций субъекта Российской Федерации в государственные органы исполнительной власти влечет административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации от 30.12.2001 года 195-ФЗ «Об административных правонарушениях».

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Приложение 5* |

#### Типовая форма соглашения о сотрудничестве

Комитет субъекта Российской Федерациипо туризму в лице председателя Комитета, действующего на основании Положения о Комитете субъекта Российской Федерациипо туризму, утвержденного постановлением администрации "Об утверждении Положения о Комитете по туризму", с одной стороны и Главное управление МЧС России по субъекту Российской Федерациидействующего на основании Положения о Главном управлении, в лице начальника Главного управления, с другой стороны заключили настоящее соглашение о нижеследующем.

I. Общие положения

При заключении настоящего соглашения стороны руководствуются с Конституцией Российской Федерации, Федеральных Законов от 21.12.1994 г. №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», постановлениями Правительства РФ от 24.03.1994 г. № 334 «О порядке сбора и обмена в Российской Федерации . информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов», постановлением губернатора субъекта Российской Федерации№ 223 «О развитии туризма в и Законом субъекта Российской Федерации«О туристической деятельности на территории

П. Предмет соглашения

1.Стороны будут расширять и совершенствовать сотрудничество в сфере предупреждения несчастных случаев и оказания помощи туристам по местам дислокации и прокладки туристических объектов и маршрутов.

2.В своей практической деятельности обязуются организовать тесное взаимодействие по вопросам обеспечения безопасности туристов.

# 3. Региональный и Территориальный органы МЧС России управления туризмом согласились о следующем двухстороннем разграничении компетенции:

3.1. К компетенции Регионального органа управления туризмом относятся следующие функции:

-ведение Реестра лицензий на право осуществления туроператорской деятельности, выданных Федеральное агентство по физической культуре, спорту, молодежной политике и туризму РФ организациям, осуществляющим вышеуказанную деятельность на территории субъекта Российской Федерации;

-ведение Реестра лицензий на право осуществления турагентской деятельности, выданных Региональным органом управления туризмом субъекта Российской Федерации;

-формирование банка данных о туристских маршрутах на территории субъекта Российской Федерациис указанием основных характеристик и опасных участков;

-организация учета туристских групп, находящихся на маршрутах на территории субъекта Российской Федерации;

-организация работы со средствами массовой информации в части касающейся доведения информации о правилах организации туристских мероприятий и требований техники безопасности;

-содействие в разработке паспортов маршрутов с подробным описанием всех опасных участков туроператорами и контроль за представлением их в Территориальный орган МЧС России по субъекту РФ;

1. контроль представления исчерпывающих сведений туроператорами и турагентами, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерацииоб особенностях маршрутов, а также об опасностях, с которыми туристы могут встретиться при совершении путешествий;
2. представление информации в дежурно-диспетчерские службы Территориального органа МЧС России по субъекту РФ о создавшихся чрезвычайных ситуациях на маршрутах, в районе базовых лагерей (приютов), а также о не возвратившихся своевременно с маршрутов туристах;
3. содействие в организации подготовки инструкторов, проводников и других сотрудников, участвующих в формировании организации, проведении и обеспечении туристских походов в учебно-методическом центре Территориального органа МЧС России по субъекту РФ.

3.2. К компетенции Территориального органа МЧС России по субъекту РФ относятся следующие функции:

* оказание необходимой методической помощи Территориальному органу МЧС России по субъекту РФ в разработке нормативно-правовой базы по развитию туризма субъекта Российской Федерации;
1. определение состава сил и средств, привлекаемых к проведению поисково-спасательных работ на туристских маршрутах, и порядок действий этих сил;
2. организация взаимного информирования об опасностях и особенностях маршрутов, а также об опасностях с которыми могут встретиться туристы при путешествиях на маршрутах, проходящих через зоны возможных лесных или торфяных пожаров, возможные зоны заражения аварийными химически опасными веществами или зоны возможных затоплений у гидротехнических сооружений ;

-организация обеспечения туристских организаций прогнозными данными по планируемым районам место пребывания туристических групп;

-ведение карты субъекта РФ с нанесением туристских маршрутов, мест дислокации и зон ответственности аварийно-спасательных формирований, планируемых для оказания помощи туристам;

* оказание помощи в подготовке инструкторов, проводников и других сотрудников организаций,участвующих в организации, проведении и обеспечении туристских мероприятий в учебно-методическом центре Территориального органа МЧС России по субъекту РФ

III. Дополнительные условия

4. Настоящее Соглашение вступает в силу со дня подписания и действует в течение пяти лет.

Соглашение автоматически продлевается на последующие пять лет, если одна из сторон письменно не уведомит другую за месяц до окончания срока действия Соглашения о желании прекратить его действие.

Изменения условий настоящего Соглашения, а также внесение изменений в него дополнений возможны только на основании взаимного согласия сторон путем подписания соответствующих протоколов.

5.Настоящее Соглашение составлено и подписано в двух экземплярах. Каждый из них имеет одинаковую юридическую силу.

|  |  |
| --- | --- |
| Председатель Регионального органа управления туризмом | Начальник Территориального органа МЧС России по субъекту РФ |

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Приложение 6* |
|  | Утверждено Органом исполнительной власти субъекта РФ |

**Положение по организации взаимодействия органа**

**исполнительной власти субъекта РФ уполномоченного**

**по организации и ведению вопросов туризма**

Настоящее Положение по организации взаимодействия Агентства по туризму субъекта Российской Федерации с Территориальным органом МЧС России по субъекту РФ по предупреждению бедствий и оказанию необходимой помощи туристам, терпящим бедствие (далее положение), разработано в соответствии со статьями 14 и 15 Федерального закона от 24 ноября 1996 года N 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации", постановлением Правительства Российской Федерации от 24.01.98 г. N 83 "О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов", и устанавливает основные принципы взаимодействия туристских организаций, независимо от форм собственности, частных предпринимателей, осуществляющих туристскую деятельность на территории субъекта Российской Федерации (далее- туристские организации) с Территориальным органом МЧС России по субъекту РФ, с Агентством по туризму субъекта Российской Федерации в целях предупреждения бедствий и оказания помощи туристам, терпящим бедствие, - гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства.

**ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

1. К выполнению задач по оказанию помощи и спасению туристов при возникновении бедствия могут привлекаться:

1) силы и средства Территориального органа МЧС России по субъекту РФ (далее- Орган МЧС России по ГО и ЧС РФ) и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации;

1. центр медицины катастроф субъекта Российской Федерации;
2. силы экстренной медицинской помощи муниципальных образований;
3. поисково-спасательный отряд МЧС России (по согласованию);

2. Территориальный орган МЧС России по субъекту РФ совместно с Агентством по туризму субъекта Российской Федерации (далее - Агентство по туризму) обеспечивают разработку и реализацию мер по предупреждению бедствий в путешествиях, походах, экскурсиях и других мероприятиях туризма на территории субъекта Российской Федерации.

**ГЛАВА 2. ЗАДАЧИ АГЕНТСТВА ПО ТУРИЗМУ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

4. Основными задачами Агентства по туризму являются:

1) участие в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам обеспечения безопасности туристов с учетом местной специфики;

2) ведение реестра туристских организаций и видов их туристской деятельности;

3) ведение реестра категорированных туристских маршрутов на территории субъекта Российской Федерации;

4) сбор информации о несчастных случаях на туристских маршрутах и разработка мероприятий по повышению безопасности туризма на территории субъекта Российской Федерации;

1. оказание методической и организационной помощи силам, участвующим в проведении поисково - спасательных работ туристов, терпящих бедствие при условии наличия лицензии на осуществление указанной деятельности, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
2. участие в создании общественных поисково-спасательных формирований, предназначенных для оказания помощи туристам, терпящим бедствие, в порядке и на условиях установленных законодательством Российской Федерации;
3. проведение по договорам с туристскими организациями профилактических мероприятий на туристских маршрутах, имеющих потенциальную опасность природного и техногенного характера;
4. доведение до туристских групп порядка и правил действий при возникновении на маршрутах чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
5. разработка мероприятий по предупреждению бедствий в соответствии с государственными стандартами, нормативами, правилами, инструкциями, издаваемыми в установленном порядке органами государственной власти, а также правилами и инструкциями федерации спортивного туризма и альпинизма;

**ГЛАВА 3. ЗАДАЧИ ТУРИСТСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ТУРИСТСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

**НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТА РФ, ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ БЕДСТВИЙ И ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ ТУРИСТАМ**

5. Основными задачами туристских организаций в их деятельности по предупреждению бедствий, оказанию помощи и спасению туристов являются:

1. получение сертификата на услуги, связанные с путешествиями по туристским маршрутам;
2. предупреждение туриста о возможной угрозе опасности в месте временного пребывания, предоставление исчерпывающих сведений об опасностях, с которыми он может встретиться при совершении путешествий и экскурсий, осуществление предупредительных мер, направленных на обеспечение безопасности туристов;

3) незамедлительное информирование органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, и членов семей туристов о чрезвычайных происшествиях с туристами во время путешествия, а также о не возвратившихся из путешествия туристах;

1. доведение до туристов правил поведения в местах временного пребывания и контроль соблюдения туристами установленных правил;
2. получение заключения экологической экспертизы и информации от Агентства ГО и ЧС субъекта Российской Федерации о потенциально опасных объектах на территории, по которой проходят туристские маршруты и о потенциально опасных участках маршрутов;
3. обеспечение туристов исправным инвентарем и средствами оказания первой медицинской помощи;
4. проведение инструктажа туристов по вопросам мер профилактики и защиты от травм и несчастных случаев, оказания первой медицинской помощи, информирование о возможных источниках опасности;
5. разработка и осуществление специальных мер обеспечения безопасности туристов при проведении походов по горным, подземным, лыжным, водным и другим туристским маршрутам;
6. участие в категорировании и оборудовании туристских маршрутов;

10) проверка и контроль физической, тактической, технической и специальной подготовки туристов, совершающих походы по категорированным туристским маршрутам;

1. материально - техническое и медицинское обеспечение туристов, участвующих в походах по туристским маршрутам;
2. оказание методической и практической помощи в организации и проведении поисково - спасательных работ.
3. Туристские организации, а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность в субъекте Российской Федерации, -информируют о своей деятельности органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации.
4. Туристские организации, индивидуальные предприниматели, проводящие туристские мероприятия в малонаселенной, горной, лесной, пустынной местности, на акваториях рек и озер, связанные с повышенной опасностью для здоровья и жизни туристов, обязаны уведомить органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, о проведении мероприятий.
5. В целях осуществления практической работы по обеспечению безопасности туристов туристские организации могут создавать аварийно – спасательные формирования в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 1995 года N151-ФЗ "Об аварийно спасательных службах и статусе спасателей"

**ГЛАВА 4. ЗАДАЧИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МЧС РОССИИ ПО СУБЪЕКТУ РФ**

9. Основными задачами Территориального органа МЧС России по субъекту РФ в его деятельности по предупреждению несчастных случаев и оказанию помощи туристам являются:

1. предоставление Агентству по туризму информации о потенциально опасных объектах на территории, по которой проходят туристские маршруты, а также выработка рекомендаций по изменению маршрутов с целью повышения безопасности туризма;
2. участие в проведении поисково - спасательных работ по оказанию помощи туристам, терпящим бедствие, исходя из возможностей имеющихся сил и средств;
3. организация оперативного контроля за движением туристских групп на территории субъекта Российской Федерации;
4. проведение методических и практических занятий по вопросам организации спасения людей, оказания первой медицинской помощи, эвакуации пострадавших.

#### ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

**ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИСТОВ**

10. Взаимодействие организуется между Агентством по туризму, туристскими организациями, Региональным органом управления туризмом, органами местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых проводятся туристские мероприятия и Территориальным органом МЧС России по субъекту РФ. Они совместно разрабатывают соглашения отражающие следующие вопросы:

1) организация и ведение поисково - спасательных работ;

1. участие на договорной основе с туристскими организациями в сертификации услуг;
2. обмен информацией о метеорологическом прогнозе на различные периоды времени, о потенциально опасных объектах, районах и участках местности на территориях, по которым проходят туристские маршруты, о несчастных случаях, возникших при проведении мероприятий туризма, а также анализа причин происшедшего.
3. организация разъяснительной работы, учебных занятий, инструктажей по вопросам предупреждения несчастных случаев и оказания помощи туристам, терпящим бедствие;
4. обучение туристов защите от травм, несчастных случаев, оказанию первой медицинской помощи;

6) сопровождение туристских групп профессиональными спасателями, проводниками.

1. Туристская организация перед проведением туристского мероприятия по категорированному маршруту должна получить разрешение Территориального органа МЧС России по субъекту РФ.
2. Туристская организация, самостоятельная туристская группа не позднее чем за 15 дней до выхода на маршрут обязаны проинформировать письменно поисково-спасательный отряд МЧС России о проведении туристского мероприятия, при этом сообщается о планируемом количестве туристов в группе, фамилия, имя, отчество руководителя группы (гида-проводника), название, адрес и телефоны туристской организации, сроки начала и окончания мероприятия, нитка маршрута с указанием начального, конечного и промежуточных пунктов маршрута. Полученное сообщение Тувинский поисково-спасательного отряда вносят в журнал учета туристских групп. Не позднее срока начала туристского мероприятия туристская организация или самостоятельная туристская группа сообщают сведения об изменениях состава участников, маршрута и сроков проведения, подтверждают выход на маршрут, а после выхода с маршрута сообщают об окончании туристского мероприятия.
3. При возникновении бедствия на маршруте туристские организации, туристы обязаны принять все возможные меры по спасению пострадавших, организовать спасательные работы собственными силами и направить сообщение о происшествии в Территориальный орган МЧС России по субъекту РФ.
4. При получении сигнала бедствия в Территориальный орган МЧС России по субъекту РФ муниципального образования:

1) информирует Территориальный орган МЧС России по субъекту РФ и организует поисково-спасательные работы силами и средствами имеющихся поисково - спасательных формирований;

1. обращается, в случае недостаточности сил и средств, за помощью к местным органам власти, исполнительным органам государственной власти, организациям;
2. осуществляет общую координацию деятельности сил по проведению поисково-спасательных работ.
3. Туристские организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие туристскую деятельность на территории субъекта Рос-

сийской Федерации, не известившие Территориальный орган МЧС России по субъекту РФ об окончании мероприятия до истечения контрольного срока, возмещают средства, затраченные на проведение поисково-спасательных работ в соответствии с действующим законодательством.

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Приложение7*  |

### **Памятка**

**по безопасности туриста на территории Республики Хакасия.**

### В целях обеспечения безопасности жизни и здоровья туристов, предупреждению несчастных случаев с туристами и туристическими группами проводящих туристические туры и путешествия на территории Республики Хакасия Главное управление МЧС России по Республике Хакасия рекомендует:

Всем руководителям туристических групп прибывающих в республику представлять информацию о туристических группах:

- оперативному дежурному Главного управления МЧС России по РХ по телефонам 8-390-22-25-94-22, 8-390-22-25-66-41, 8-390-22-29-92-32

-дежурному по Южно-Сибирскому поисково– спательному подразделению (ЮСПСП) по телефону 8-390-22-23-14-61.

При этом сообщать о количестве туристов в группе, фамилия, имя, отчество, руководителя группы (гида-проводника), название, адрес, и телефоны туристической организации, сроки начала и окончания мероприятия, нитка маршрута с указанием начального, конечного и промежуточных пунктов маршрута.

Дополнительно предоставляется информация в органы управления по делам гражданской обороны чрезвычайным ситуациям муниципальных образований, где формируются основные туристические маршруты.

В случае возникновения чрезвычайной ситуации дополнительно сообщить дежурным ЕДДС городов и районов по телефону 01, на территории которых произошло происшествие.

После завершения туристического маршрута руководителю группы необходимо предоставить информацию в ПСС (организацию) по месту постановки на учет.

Руководителям туристических групп, организующих туры по категорированным маршрутам при обращении в ПСС МЧС РФ необходимо иметь Форму обращения № 7 установленного образца.

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Приложение 8*  |

**ПРЕСС-РЕЛИЗ**

**о поиске заблудившихся в лесу**

С начала массового выхода жителей республики за грибами и ягодами, в места отдыха, поисково-спасательные формирования Регионального МЧС вывели из леса тридцать человек, потерявшихся в лесу. 7 августа сотрудниками Кемского поисково-спасательного отряда был найден грибник в лесу около п. Боровое Калевальского района. 10 августа спасатели выходили на поиски и вскоре обнаружили гражданина 53 г.р., потерявшегося при сборе ягод около п. Ледмозеро Муезерского района.С 17 августа продолжаются поиски бабушки 1922 г.р., ушедшей в лес по грибы в районе Сулажгорского кирпичного завода г. Петрозаводска и не вернувшейся домой. На данный момент поиски результатов не дали. 21 августа сотрудниками Медвежьегорского ПСО были организованны поиски гражданин 1952 года рождения, заблудившийся в лесу в районе развилки д. Брюхово Медвежьегорского района. На следующий день он был найден недалеко от района поисков. 28 августа спасатели Петрозаводского ПСО занимались поисками молодого человека 1978 г.р., заблудившегося в лесу в районе м. Пиньгуба Прионежского района. К вечеру этого дня мужчина был обнаружен в лесу. Нашедшие его спасатели были переброшены в п. Шокша Прионежского района, в район поисков 11 летнего мальчика. Ребенок пошел по грибы вместе с семьей и потерялся в лесу. Поиски ведутся уже вторые сутки всеми сотрудниками поисково-спасательной службы Петрозаводска.

Чтобы избежать неприятностей, связанных с пребыванием в лесу, запомните: - если вы уходите в лес в составе туристической группы, то не забудьте отметиться в Карельской республиканской службе спасения на водах по телефону 733516 и в поисково-спасательных отрядах по месту прибытия и сообщить контрольное время возвращения, так же надо предупредить об этом родственников или друзей.

Уходя в туристский поход или по грибы, помните:

* вам необходимо иметь с собой карту;
* находясь в лесу, обращайте внимание на приметы, намечайте ориентиры;
* не следящий за прохождением маршрута человек левой ногой шагает чуть шире, чем правой, а потому незаметно для себя делает круг;
* если вы потеряли ориентацию, то не паникуйте, остановитесь, осмотритесь, по возможности влезьте на высокое дерево и сверху определите отличительные приметы местности, в которой находитесь (река, просека, скала и т.д.);
* прислушайтесь: шум поезда, гудки автомобилей и другие звуки помогут вам сориентироваться, если услышать или увидеть этого не удается, определите стороны света по компасу или лесным приметам (муравейнику, мху, веткам, годовым кольцам на пне), если вы заходили в лес в сторону юга, то возвращаться к дороге надо на север. Днем найти направление поможет солнце (рано утром солнце на востоке, вечером - на западе), ночью можно сориентироваться- по полярной звезде, она всегда находится на севере.
* не редко жизнь путешественников и грибников спасают сотовые телефоны.

Отдел пропаганды и связи с общественностью

Главного управления МЧС России по Республике Карелия т.561887