

А.Г. Бобкова, С.А. Кудреватых, Е.Л. Писаревский

БЕЗОПАСНОСТЬ ТУРИЗМА

Под общей редакцией д-ра юрид. наук **Е.Л. Писаревского**

Рекомендовано

Федеральным агентством по туризму
в качестве **учебника** для обучения студентов вузов
по направлению подготовки «Туризм»

Рекомендовано

УМО учебных заведений Российской Федерации
по образованию в области сервиса и туризма
в качестве **учебника** для обучения студентов
высших учебных заведений
по направлению подготовки «Туризм»

МОСКВА
2014

УДК 379.85(075.8)
ББК 65.43я73
Б72

*Издается в рамках Федеральной целевой программы
«Развитие внутреннего и въездного туризма
в Российской Федерации (2011–2018 гг.)»*

Рецензенты:

А. С. Дугенец, д-р юрид. наук, проф., член-корр. РАЕ,

В. В. Гриб, первый заместитель секретаря Общественной палаты Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф.,

О. Н. Дзюба, директор ЦДПО Уральского института РАНХиГС, канд. юрид. наук, доц.

Бобкова А.Г.

Б72 Безопасность туризма : учебник / А.Г. Бобкова, С.А. Кудреватых, Е.Л. Писаревский ; под общ. ред. д-ра юрид. наук. Е.Л. Писаревского. — М. : Федеральное агентство по туризму, 2014. — 272 с.

ISBN 978-5-4365-0128-4

Учебник «Безопасность туризма» посвящен одному из важнейших вопросов современной цивилизации — обеспечению безопасного и комфортного отдыха людей в их свободное время. Задача учебника — представить научно обоснованное, целостное и систематизированное изложение основ становления, функционирования и развития безопасного туризма в нашей стране и в мире.

Учебник предназначен студентам высших учебных заведений, а также преподавателям, научным работникам, руководителям и работникам индустрии туризма, гражданским служащим органов государственной власти и местного самоуправления, а также всем тем, кого интересуют различные аспекты безопасности.

**УДК 379.85(075.8)
ББК 65.43я73**

Бобкова Антонина Григорьевна
Кудреватых Сергей Александрович
Писаревский Евгений Леонидович

БЕЗОПАСНОСТЬ ТУРИЗМА

Изд. № 8259. Подписано в печать 15.09.2014.

Формат 60×90/16. Гарнитура «PetersburgС». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 17,0. Уч.-изд. л. 15,8. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано в филиале «Чеховский Печатный Двор»

ОАО «Первая Образцовая типография».

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1.

ISBN 978-5-4365-0128-4

© Бобкова А.Г., Кудреватых С.А.,
Писаревский Е.Л., 2014
© Федеральное агентство по туризму, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Указатель сокращений	5
Глоссарий	7
Введение.....	11
Глава I. Общая характеристика безопасности туризма	17
§ 1. Исторические аспекты безопасности туризма	17
§ 2. Понятие и сущность безопасности туризма	24
§ 3. Угрозы безопасности туризма и источники опасности в сфере туризма	32
Контрольные вопросы и задания.....	51
Глава II. Государственно-правовой институт безопасности туризма	52
§ 1. Понятие института безопасности туризма.....	52
§ 2. Правовая основа безопасности туризма	61
§ 3. Организационная основа безопасности туризма. Субъекты обеспечения безопасности.....	82
§ 4. Государственная политика в области обеспечения безопасности туризма	97
Контрольные вопросы и задания.....	112
Глава III. Механизм обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации	113
§ 1. Понятие, содержание и виды режимов обеспечения безопасности туризма	113
§ 2. Меры обеспечения безопасности туризма	128
§ 3. Формы обеспечения безопасности туризма («формальности в туризме»)	136
Контрольные вопросы и задания.....	141
Глава IV. Особенности обеспечения мер личной безопасности туристов	142
§ 1. Понятие личной безопасности	142
§ 2. Особенности обеспечения личной безопасности туристов при оказании некоторых видов услуг индустрии туризма	153
Глава V. Обеспечение безопасности туризма за рубежом	193
§ 1. Международные стандарты обеспечения безопасности туризма	193
§ 2. Опыт иностранных государств в области обеспечения безопасности туризма	217

Контрольные вопросы и задания	234
Приложение	235
I. Перечень нормативных правовых актов и других официальных документов в сфере безопасности туризма	235
II. Перечень информационных ресурсов	262

УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)

Закон о Правительстве — Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

ГК — Гражданский кодекс Российской Федерации

ВК — Воздушный кодекс Российской Федерации

ТК — Трудовой кодекс Российской Федерации

УК — Уголовный кодекс Российской Федерации

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Закон о туристской деятельности — Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»

Закон о защите прав потребителей — Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»

Закон о выезде и въезде — Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»

Закон о чрезвычайном положении — Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»

Закон о чрезвычайных ситуациях — Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

Закон о тех. регулировании — Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»

Закон о безопасности — Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»

Стратегия национальной безопасности — Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»

Закон об иностранцах — Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

Административный регламент по информированию об угрозе безопасности — Приказ Федерального агентства по туризму от 19.12.2007 № 141 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, туроператоров и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания»

Стандарт безопасности туристов — Национальный стандарт «Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов. ГОСТ Р 50644—2009», утв. Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 773-ст

Гаагская декларация по туризму — Гаагская декларация межпарламентской конференции по туризму (Принята в Гааге 10.04.1989—14.04.1989 г.)

Глобальный этический кодекс туризма — Глобальный этический кодекс туризма (Принят в г. Сантьяго 01.10.1999 Резолюцией a/RES/406(XIII) на 13-ой сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации ООН)

ГЛОССАРИЙ

Сфера туризма Российской Федерации — комплекс объектов и средств туризма, используемых для оказания туристам услуг, а также совокупность социально-экономических и иных общественных отношений, которые складываются между субъектами сферы туризма в процессе подготовки, организации и совершения путешествий гражданами Российской Федерации, лицами без гражданства и иностранными гражданами (далее также — туристы) и ликвидации негативных последствий их проявления для жизни, здоровья и имущества туристов.

Субъекты сферы туризма: 1) туристы; 2) субъекты, осуществляющие туристскую деятельность, а также иные организации индустрии туризма и индивидуальные предприниматели (далее также — субъекты туристской индустрии); 3) объединения туристов и предпринимателей сферы туризма; 4) работники индустрии туризма; 5) органы государственной власти и местного самоуправления и их должностные лица; 6) местное население; 7) международные межправительственные организации и их должностные лица, а также международные негосударственные организации.

Объекты и средства туризма: 1) объекты туристской индустрии; 2) объекты социальной, инженерной, транспортной, инновационной инфраструктур туризма; 3) туристские ресурсы, компоненты окружающей среды и природные комплексы; 4) информационные ресурсы, технологии и системы информационного обеспечения сферы туризма, в том числе используемые для формирования, продвижения и реализации туристского продукта.

Подсистемы сферы туризма: социальная (сфера публичных услуг, услуги в области социального туризма), экономическая (туристский рынок, индустрия туризма), а также экологическая (компоненты окружающей среды, в том числе природные комплексы).

Безопасность туризма — динамическое состояние защищенности сферы туризма от внутренних и внешних угроз безопасности, которое позволяет обеспечить ее надежное существование и устойчивое развитие.

Надежное существование сферы туризма — свойство сферы туризма в процессе функционирования сохранять внутреннюю структуру, целостность, а также обеспечивать стабильность и эффективность управленческих связей в соответствии с функциональным назначением сферы туризма.

Устойчивое развитие сферы туризма — сбалансированное, согласованное и динамичное развитие сферы туризма на основе концепции устойчивого развития Российской Федерации и в соответствии с национальными интересами в сфере туризма.

Национальные интересы Российской Федерации в сфере туризма (далее — национальные интересы) — совокупность объективных потребностей сферы туризма, связанных с ее надежным существованием и устойчивым развитием, которые обеспечиваются через реализацию стратегических национальных приоритетов Российской Федерации в сфере туризма.

Стратегические национальные приоритеты Российской Федерации в сфере туризма — определяемые Российским государством и гражданским обществом ключевые социально-экономические, политико-правовые, культурно-экологические, информационные и иные задачи, критерии и показатели развития сферы туризма на долгосрочную перспективу, а также важнейшие направления деятельности по обеспечению безопасности туризма.

Личная безопасность туристов — безопасность жизни, здоровья и имущества туристов.

Право туриста на личную безопасность — совокупность правовых, организационных и иных условий и гарантий свободной и беспрепятственной реализации туристом комплекса прав и свобод в сфере туризма, надежной защиты его жизни, здоровья и имущества от угроз безопасности, в том числе от недопустимого риска, связанного с причинением вреда в результате недостатков оказываемых услуг индустрии туризма.

Угрозы безопасности туризма — совокупность негативных (опасных, особо опасных, чрезвычайно опасных, вредоносных) факторов и условий, которые способны причинить ущерб сфере туризма в результате воздействия на нее источников опасности.

Источники опасности — природные явления или процессы, объекты материального мира, а также деятельность людей, которые в силу своих объективно существующих свойств и состояний, момента возникновения, интенсивности развития, разрушительного потенциала, продолжительности действия, а также невозможности полного контроля за ними со стороны личности, общества и государства обладают опасными (особо опасными, чрезвычайно опасными, вредоносными) характеристиками.

Обеспечение безопасности туризма — основополагающий принцип государственной политики Российской Федерации, приоритетный метод управленческого воздействия публичной власти на сферу туризма, а также одна из основных функций федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере туризма.

Система обеспечения безопасности туризма Российской Федерации (система безопасности туризма) — организованная совокупность элементов сферы туризма, системы национальной безопасности Российской Федерации, системы международной безопасности туризма, которая включает в себя целевые установки и принципы обеспечения безопасности туризма, административную политику, законодательство Российской Федерации, а также уполномоченные органы публичной власти, граждан и организаций, осуществляющих деятельность по обеспечению безопасности туризма с применением комплекса мер (методов) обеспечения безопасности в предусмотренных законодательством формах.

Законодательство о безопасности туризма — совокупность федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения, которые складываются между туристами, иными субъектами сферы туризма, а также органами публичной власти по поводу обеспечения безопасности туризма.

Государственная политика в области безопасности туризма — комплекс скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, правовых, информационных и иных мер, направленных на создание благоприятных условий для надежного существования и устойчивого развития сферы туризма.

Предупреждение угроз безопасности — это комплекс мероприятий, временно осуществляемых национальной туристской администрацией, региональными туристскими администрациями, иными субъектами обеспечения безопасности туризма, и направленных на устранение причин возникновения и развития угроз безопасности в сфере туризма, либо на снижение риска (опасности) их возникновения, включая установление лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших правонарушение действия, посягающие на безопасность туризма.

Нейтрализация угроз безопасности — осуществление национальной туристской администрацией, региональными туристскими администрациями, иными субъектами обеспечения безопасности туризма фактических мер по защите сферы туризма, ее подсистем и элементов от угроз безопасности. Нейтрализация угроз может включать в себя также применение мер административного и иного государственного принуждения к лицам, посягающим на безопасность туризма.

Восстановление нормального функционирования сферы туризма — спасение жизни и сохранение здоровья людей, их реабилитации, включая оказание туристам медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи в стране (месте) временного пребывания, снижение (минимизация) размеров ущерба, причиняемого окружающей среде, мате-

риальным и духовным ценностям общества, безопасности государства последствиями проявления угроз безопасности.

Формы обеспечения безопасности туризма — внешне выраженные и юридически оформленные действия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, национальной туристской администрации, региональных туристских администраций и иных субъектов государственной власти, а также их должностных лиц, осуществляемые в пределах их компетенции в целях обеспечения безопасности туризма и вызывающие определенные организационно-правовые и финансовые последствия для граждан и организаций. К формам обеспечения безопасности туризма также относятся формы реализации правовых норм безопасности туризма, в том числе различные виды фактического правомерного поведения граждан и юридических лиц, связанного с соблюдением, исполнением, использованием и применением ими требований, стандартов, нормативов и правил обеспечения безопасности туризма

Показатели (индикаторы) безопасности туризма — актуализированные количественные и качественные данные, которые свидетельствуют о состоянии защищенности сферы туризма, об отдельных факторах и условиях ее надежного существования и устойчивого развития, а также об уровне достижения сферой туризма стратегических национальных приоритетов.

Критерии безопасности туризма — основа сопоставления показателей (индикаторов), их соподчиненность, признак, согласно которому проводится обобщенная оценка состояния безопасности туризма, а также результативности административной политики в данной области.

Меры обеспечения безопасности туризма — это гарантированный государственно-принудительным механизмом и применяемый при наличии установленных в нормативных правовых актах оснований комплекс реакций системы безопасности туризма, который направлен на предотвращение и (или) отражение угроз безопасности, ликвидацию последствий их проявления, а также иные действия субъектов сферы туризма, направленные на создание условий для надежного существования и устойчивого развития сферы туризма.

Национальные интересы Российской Федерации в данной сфере — это совокупность объективных потребностей личности, общества и государства, связанных с надежным существованием и устойчивым развитием сферы туризма.

Надежное существование — это свойство сферы туризма в процессе своего функционирования сохранять внутреннюю структуру, целостность, а также обеспечивать стабильность и эффективность связей управления в соответствии с функциональным назначением сферы туризма.

ВВЕДЕНИЕ

Глобальной тенденцией XXI в. является возрастание роли и значения туризма для личности, общества и государства. Туристские поездки (путешествия) в современном мире — это неотъемлемая часть жизни человека, связанная с реализацией его права на отдых и досуг, свободы передвижения, права на доступ к культурным ценностям, а также иных общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Наряду с этим туризм выполняет важные социально-экономические, культурно-экологические, международные и иные функции.

На этом фоне увеличивается и количество внутренних и внешних угроз безопасности, которые становятся все более разрушительными и менее предсказуемыми. Опасности природного и техногенного характера, включая чрезвычайные экологические ситуации, непрерывно сопровождают туристов во время их путешествий. Активно проявляют себя и другие виды опасностей, как например, несчастные случаи, дорожно-транспортные происшествия (ДТП), авиационные происшествия, случаи причинения вреда жизни, здоровью и имуществу туристов в результате недостатков услуг.

Сфера туризма Российской Федерации, как и мировая система туризма в целом, все чаще становится объектом посягательств со стороны национальной и международной организованной преступности, в том числе в целях хищения имущества туристов, совершения насильственных действий в отношении их, осуществления террористической и экстремистской деятельности. Риски, связанные со стремительным распространением эпидемий опасных заболеваний, также являются серьезной проблемой, как для Российской Федерации, так и других государств. Это позволяет говорить о безопасности туризма как об одном из элементов национальной безопасности Российской Федерации.

Следует отметить, что безопасность и туризм как явления связаны между собой и дополняют друг друга. Туризм, с одной стороны, нуждается в безопасности. Сеульская декларация «Мир и туризм», принятая Всемирной туристской организацией 27 сентября 2001 г., констатировала, что безопасность и защита туристов должны стать приоритетом в каждой из стран — членов Всемирной туристской организации. Любые террористические акты или нападения, похищения людей и угрозы, направленные против туристов или работников туристской индустрии, а также преднамеренное разрушение туристских объектов и объектов культурно-истори-

ческого наследия должны преследоваться в соответствии с национальным законодательством каждой страны¹.

С другой стороны, межкультурные связи и личные дружеские отношения, возникающие в процессе туристского обмена, являются важным фактором обеспечения международной (глобальной) безопасности, способствуют созданию атмосферы доверия и взаимопонимания между народами нашей планеты². В этом плане туризм представляет собой движущую силу международного процветания и соблюдения основополагающих прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечалось в Докладе Генерального секретаря Всемирной туристской организации, перед туризмом стоят две масштабные задачи: первая связана с текущим моментом, т.е. обеспечением безопасности путешествий и преодолением кризисов; вторая задача вписывается в более долгосрочную перспективу, а именно, касается выбора пути развития туризма, способного снизить его уязвимость, повысить устойчивость и обратить на пользу наиболее бедным местным сообществам³. Вкладом туризма в обеспечение человеческой безопасности является также содействие социально-экономическому развитию государств и территорий.

Ни одна страна не добьется устойчивого развития без обеспечения безопасности в разумных пределах; но и безопасность остается недостижимой в мире, в котором чувство безнадежности усугубляется неприемлемым разрывом в уровнях развития. Эта сложная взаимозависимость между безопасностью и развитием должна определять подход к вкладу туризма, который может оказаться решающим, в создание богатства, в борьбу против бедности и в обеспечение долговременного развития.

Важнейшей особенностью обеспечения безопасности туризма в современном мире является ответственное управление туризмом, основанное на концепции устойчивого развития и связанное с необходимостью отчетливого видения перемен и тенденций в определенной неопределенности будущего.

Туристская индустрия и правительства должны научиться действовать в условиях неопределенности, в том числе управлять кризисными ситуациями, а также разумно использовать средства массовой информации в период трудностей. В основе действий правительств и туристской индустрии должна лежать солидарность между государствами — членами Всемирной туристской организации, которые постепенно приходят к пониманию того,

¹ См.: Сеульская декларация «Мир и туризм». Официальный сайт Всемирной туристской организации ООН. URL: <http://www.unwto.org>

² См.: Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 1 августа 1975 г. // Ведомости ВС СССР. 1980. № 34. Ст. 690.

³ См.: Доклад на 16 сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации. Дакар (Сенегал) 28 ноября — 2 декабря 2005 г. Официальный сайт Всемирной туристской организации ООН. URL: <http://www.unwto.org>

что в кризисных ситуациях они перестают быть конкурентами и становятся партнерами¹.

В этих условиях реализация комплекса мер по обеспечению национальной безопасности является насущной потребностью личности, общества и государства, постоянным приоритетом внутренней и внешней политики Российской Федерации, а также императивом ее развития на долгосрочную перспективу. Представляется необходимым формирование эффективных механизмов защиты прав и законных интересов туристов, организация оказания качественных, безопасных и доступных услуг индустрии туризма при одновременном всемерном содействии гражданам в реализации их прав и свобод при совершении путешествий (далее — права в сфере туризма). Ключевыми моментами также являются: обеспечение общественной и государственной безопасности, охрана окружающей среды, защита сферы туризма от воздействия природных, техногенных и социальных угроз безопасности, в том числе от административных правонарушений, противоправных посягательств со стороны организованной преступности, международного и этнического терроризма.

Следует отметить, что вопросам изучения актуальных проблем обеспечения безопасности в современной науке с каждым годом уделяется все большее внимание. По теме безопасности выпущено немало статей, монографий, научно-практических комментариев. Данные исследования содержат авторские определения понятий «безопасность» и ее отдельных видов, а также иные теоретические аспекты обеспечения безопасности личности, общества и государства².

В результате развития исследований проблем безопасности в научной литературе все чаще поднимается вопрос о формировании «науки о безопасности» (С.В. Степашина), а также «науки о безопасности человека» (А.А. Тер-Акопов). По мнению С.В. Степашина, в науке о безопасности «должны быть отражены мировоззренческие, общеметодологические принципы всеобъемлющей безопасности (философия безопасности); соотношение социально-экономических и политических условий, влияющих на обеспечение безопасности (социология безопасности); правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности; использование методов математического моделирования для создания моделей всеобъемлющей безопасности и ряд других проблем»³.

¹ См. там же: URL: <http://www.unwto.org>

² См.: *Щедрин Н.В.* Введение в правовую теорию мер безопасности. — Красноярск, 1999; *Дзиев М.И., Урсул А.Д.* Основы обеспечения безопасности России: учеб. пособие. — М., 2003; *Правовая основа обеспечения национальной безопасности* / под ред. А.В. Опалева. — М., 2004; *Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: научно-практическое пособие.* — М., 2005; *Тер-Акопова А.А.* Безопасность человека. Социальные и правовые основы. — М., 2005.

³ См.: *Степашина С.В.* Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1994. С. 39–40.

В то же время в трудах некоторых ученых и экспертов довольно критически оценивается как существующее состояние правового регулирования в области обеспечения безопасности, так и уровень научных исследований в данной области. По их мнению, законодательная база в области национальной безопасности Российской Федерации носит фрагментарный характер, порождая локальные и разрозненные массивы правовых норм, что говорит об отсутствии целостного представления о том, что же представляет собой понятие «национальная безопасность»¹, а доминирующая в России теория безопасности по своей сути основана на психологическом и социологическом подходах. Начиная с 1990-х годов, выработка понятийного аппарата данной частной теории происходила в отрыве от имеющихся на эту тему достижений юридической науки².

Отмечается также, что в отечественной науке пока отсутствует целостность и системность в исследовании проблем национальной безопасности. Внутриведомственная ориентированность научных разработок, с одной стороны, выступает инструментом организации деятельности конкретных органов исполнительной власти, с другой — является причиной фрагментарности и разрозненности научных исследований в данной сфере³.

Справедливости ради необходимо отметить, что указанные замечания появились еще до принятия в 2009–2010 годах Стратегии национальной безопасности и Закона о безопасности, которые сняли ряд дискуссионных вопросов, но вместе с тем и поставили новые задачи перед юридической наукой и практикой.

Вопросы обеспечения безопасности туризма также нашли свое отражение в научной и учебной литературе⁴. Однако, несмотря на это, остро

¹ См.: *Вишняков В.Г.* О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 9.

² См. например, *Карнаухов С.С.* «Интересы или ценности»: основная проблема исследований безопасности как государственно-правового феномена // История государства и права. 2009. № 7. См. также: *Общая теория национальной безопасности: учебник.* — М., 2002. С. 21–37. Основные определения национальной безопасности, выработанные российскими учеными, подробно анализируются в работах: *Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации* / под ред. проф. А.В. Опалева. — М., 2004. С. 11–29; *Хасанов У.А.* Региональная безопасность и национальные интересы (Центрально-Азиатский регион). — М., 2004. С. 78–88; *Шуберт Т.Э.* Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты: Сравнительно-правовое исследование. — М.: Право и закон, 2001. С. 5–14.

³ См.: Аналитические материалы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Актуальные проблемы национальной безопасности России на современном этапе». URL: http://www.council.gov.ru/print/inf_sl/bulletin/item/32/index.html.

⁴ См.: *Маринин М.М.* Туристские формальности и безопасность в туризме. — М., 2002; *Биржаков М.Б., Казаков Н.П.* Безопасность в туризме: учебно-методическое пособие. — СПб., 2005; *Гаранин Н.И.* Менеджмент безопасности в туризме и гостеприимстве. — М., 2005; *Биржаков М.Б.* и др. Экономическая безопасность туристской отрас-

ощущается потребность в исследованиях и учебных пособиях, в которых бы комплексно раскрывались системно-структурированные целостности (институт безопасности туризма, система безопасности туризма, режимы безопасности туризма), а также рассматривался актуальный международный и иностранный опыт обеспечения безопасности туризма.

Учебник «Безопасность туризма» представляет собой учебно-методический комплекс, который включает в себя курс основных знаний о безопасности туризма. В этот курс входят сведения из разных областей науки, имеющих прямое или косвенное отношение к безопасности (философия, право, безопасность жизнедеятельности и др.).

Основную цель учебника авторы видят в том, чтобы, с одной стороны, читатели получили в доступном виде актуальную и систематизированную информацию об основах безопасности, постулатах и категориях безопасности туризма, тенденциях развития безопасности туризма в современном мире, механизме и технологиях ее обеспечения, роли и месте права в данном процессе, а с другой, — овладели практическими навыками и умениями в области управления безопасностью (рисками), а также — осуществления юридической деятельности в сфере туризма.

Пособие призвано помочь читателям лучше понять содержание, а также смысл безопасности и ее обеспечения, грамотно оценивать и анализировать достоинства и недостатки действующей правовой регламентации, формировать представление о направлениях совершенствования государственной политики, законодательства, а также основных мер безопасности в сфере туризма.

Материал учебника сформирован на основе системного подхода, ценность которого заключается, прежде всего в том, что он позволяет представить проблему целостно, в совокупности множества ее проявлений. Применение методологии общей теории права и методов отраслевых правовых наук позволяет раскрыть закономерности функционирования и развития правового регулирования отношений в области безопасности туризма.

В процессе формирования структуры учебника и изложения учебного материала авторы следовали логике построения правовой информации в законодательных и иных правовых актах в области безопасности (Закон о безопасности, Стратегия национальной безопасности, отраслевые, иные федеральные законы в области безопасности и т.д.). Вместе тем, структура и содержание учебного пособия имеют определенные отличия, связанные

ли. — СПб., 2006; *Путрик Ю.С., Терещенко А.А.* Стандарты туристских общественных организаций. — М., 2004; *Терещенко А.А.* Государственное регулирование деятельности в правовом пространстве туризма: курс лекций. Части 1, 2, 3. — М., 2000–2001. *Шаруева М.В.* Правовое обеспечение безопасности туризма по российскому законодательству : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2010. *Писаревский Е.Л.* Туризм и обеспечение его безопасности. Административно-правовой аспект. М. 2011; *Карпова Г.А. и др.* Формирование системы обеспечения экономической безопасности сферы туризма. СПб. 2011., *Батов А.П.* Безопасность в туризме. М. 2007 *Батов А.П.* Туристские формальности. М. 2004, и др.

с адаптацией пособия к требованиям образовательных программ высшего профессионального образования.

Терминология, а также содержание понятий и определений даются в учебнике с учетом актуального международного и зарубежного опыта правового регулирования отношений в сфере безопасности. Некоторые дефиниции, содержащиеся в международном и зарубежном законодательстве, были творчески переработаны автором с учетом реалий правовой системы России. Ряд правовых категорий используются в учебном курсе для научных целей, что может не всегда совпадать с их легальными аналогами.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИЗМА

В настоящей главе рассматриваются исторические аспекты безопасности туризма, понятие и сущность безопасности туризма, угрозы безопасности туризма и источники опасности в сфере туризма

§ 1. Исторические аспекты безопасности туризма

Проблемы обеспечения национальной безопасности и ее отдельных аспектов являются важнейшей составляющей внутренней и внешней политики Российской Федерации, от эффективности которых в конечном итоге зависит жизнь и благополучие граждан России, надежное существование и устойчивое развитие общества и государства.

Еще в XIX в. А.И. Андреевский отмечал, что для жизни человека, развития его способностей и возможности достижения его человеческих целей необходимы известные условия; между ними главнейшее место занимают безопасность и благосостояние. Условие безопасности обеспечивается предупреждением и пресечением опасностей, могущих грозить как от злой воли других людей, так и от сил природы и различных несчастных случаев. Условие благосостояния достигается возможностью приобрести и пользоваться известным количеством материальных благ, необходимых для удовлетворения сознаваемых человеком потребностей, и кроме того достигать известного духовного развития. Оба эти условия — безопасность и благосостояние — находятся в неразрывной органической связи: всякая мера, содействующая обеспечению безопасности, тем самым содействует и развитию благосостояния и наоборот¹.

Безопасность туризма является исторически обусловленным явлением — продуктом эволюционного становления². В обычаях разных народов было широко распространено покровительство путешественникам, защита их жизни и здоровья от противоправных посягательств, а также обеспечение сохранности их имущества, которое выражалось в предоставлении услуг временного размещения и проживания в постоянных дворах, иннах, почтовых станциях, трактирах. Так, Римское право устанавливало обязанность хозяев гостиниц и постоянных дворов обеспечивать безопасность

¹ См.: *Андреевский А.И.* Полицейское право. Том I. — СПб.: типография Эд. Праца, 1871. С. 56.

² См.: *Босхамджиева Н.А.* Историческое развитие феномена национальной безопасности // *Безопасность бизнеса.* 2009. № 4. С. 37.

постояльцев, а также сохранность их имущества. Хозяин гостиницы автоматически принимал на себя по эдикту претора ответственность за сохранность багажа постояльцев (равно как и корабельщик). Эта ответственность вытекала из самого соглашения»¹. Вот как это описывается в Дигестах Юстиниана: «Претор говорит: «Если хозяева гостиницы и содержатели постоялых дворов не возвратят взятого ими от кого-либо с тем условием, что это имущество будет сохранено, то я дам против них иск... Мы называем хозяевами гостиниц и постоялых дворов тех, кто содержит гостиницу или постоялый двор; или кто является управляющим гостиницей или постоялого двора; но тот, кто исполняет должность служителя, не объемлется эдиктом, как, например, привратник, повар и т.д.». Гай в 5-й книге «Комментариев к провинциальному эдикту»: «...хозяин гостиницы и хозяин постоялого двора получает плату не за сохранение (вещей), но хозяин гостиницы за дозволение путешественникам оставаться в гостинице, хозяин постоялого двора — за то, что позволяет ставить в конюшню животных, и, однако, они отвечают за сохранение вещей»².

По мнению И.Т. Тарасова, с момента возникновения государства традиционно использовались четыре вида средств (мер) государственно-правового воздействия на сферу путешествий: а) ограничение свободы передвижения; б) удостоверение личности путешественника; в) меры относительно иностранцев; г) покровительство и ограждение собственных подданных, проживающих на чужбине. В истории все эти меры прошли несколько ступеней развития, соответствующих делению на периоды³. Безопасность в этот период предстает перед нами как категория публичного права.

В восточных государствах они опирались, главнейшим образом, на религиозные основания: религия или совершенно запрещала общение с иностранцами, или же допускала его только условно.

В классическом мире, при полной свободе передвижения граждан, иностранцам или совершенно запрещался въезд в государство, или же въезд был дозволен не ради пользы и выгод иностранцев, в отношении к которым вообще прилагался принцип бесправия, а ради интересов государства.

В период феодализма передвижение было свободно только в пределах каждой данной общины, в отношении же к пришлым и приезжим людям применялись разного рода более или менее стеснительные меры безопасности, которые были смягчены или даже совсем устранены в отношении гостей, т.е. к купцам и к свите.

В период абсолютизма, в эпоху так называемого полицейского государства, внутренние и внешние путешествия поставлены были в зависимость от дозволения начальства в каждом данном случае, вследствие чего

¹ См.: Черниловский З.М. Лекции по римскому частному праву. — М., 1991. С. 157.

² См.: Дигесты Юстиниана. Книга четвертая. Титул IX. М.: Статут. 2002. С. 46.

³ См.: Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. Вып. 1. — М., 1891. С. 38.

к этому именно времени относится развитие так называемой паспортной системы, в силу которой каждый путешественник обязан был выхлопотать себе дозволение на временное оставление оседлости, причем паспорт и был документом, удостоверяющим такое дозволение, неприменение же паспорта у путешественника рассматривалось как преступление и служило достаточным указанием на наличность опасности.

В эпоху просвещенного абсолютизма, с признанием начала свободы передвижений и одновременно с чрезвычайным развитием путей сообщения, благодаря железным дорогам и пароходам, облегчившим путешествия настолько, что целесообразное применение прежней паспортной системы сделалось фактически невозможным, в законодательстве выработались постепенно системы сначала обязательной легитимизации, т.е. обязательного удостоверения личности путешественника, а затем факультативной легитимизации, в силу которой путешественник может, если пожелает, в интересах своего же собственного удобства и безопасности приобретать себе паспорт (легитимизационный билет или свидетельство), удостоверяющий его личность¹.

Последняя система, как считал И.Т. Тарасов, представлялась наиболее удовлетворительной, так как «последний рабочий путешествует больше и скорее, чем прежние государи; кроме того, она наиболее согласуется с понятием о праве граждан на свободу передвижения и с обязанностью государства ограждать общую безопасность от посягательств на это право и от злоупотреблений в пользовании им».

На рубеже XIX–XX вв. в связи с развитием технического прогресса и индустриализацией категория «безопасность» становится атрибутом не только публичного, но и частного права. Во Франции широкое распространение получают случаи причинения вреда личности под воздействием машин и механизмов. В связи с этим появляется новое правовое понятие — «обеспечить безопасность» (*obligation de securite*). Начиная с 1880-х годов во французской юридической литературе стал подниматься вопрос о возмещении подобного рода вреда, причиненного в процессе исполнения договора. При этом в центре дискуссии в то время были две категории пострадавших: рабочие, которым вред причинен на производстве в рамках исполнения трудового договора, и *пассажиры*, пострадавшие в результате несчастных случаев при исполнении договора перевозки².

¹ См.: Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. Вып. 1. — М., 1891. С. 24.

² См.: Четвертков Р.В. Развитие представлений о безопасности России (IX–XVII вв.); Радугин А.А. Философия. — М.: Центр, 1999; Концепции современного естествознания. — Ростов н/Д: Феникс, 2000; Копелевич Ю.Х. Основание Петербургской академии наук. — Л.: Наука, 1977; Черных П.Я. Историко-этимологический словарь русского языка. — М.: Русский язык, 1993; Словарь русского языка. Выпуск 1, 13. — М.: Наука, 1987; Магидович И.П., Магидович В.И. Очерки по истории географических открытий. Изд. 3-е, переработ. и дополн. — М.: Просвещение, 1982. Т. 1–4; Назаров А.Г. Наука и безопасность: история и современность. Годичная научная конференция. — М.: ИИЕТ

В дореволюционной России XIX — начала XX вв. безопасность путешествий осуществлялась через меры «наблюдения за путешествиями», с учетом необходимости, с одной стороны, «все более и более облегчать условия путешествующих как собственных граждан, так и иностранцев», и с другой стороны, учитывать «важность таких полицейских средств, которыми располагает государство, для устранения опасностей, могущих грозить от путешествующих».

Как считал А.И. Андреевский, путешествие собственных подданных внутри страны должно быть обеспечено уничтожением всякого рода излишних преград и не достигающих законных целей формальностей. Но в тех случаях, когда от путешествующего предвидится несомненная опасность, правительство не только вправе, но обязано следить за путешествующим и воспрепятствовать желающему предпринять путешествие. Это может быть вызвано требованиями медицинской помощи, вопросами предупреждения преступлений и в некоторых исключительных случаях войны или возмущений — мерами военной предосторожности. Во всех остальных случаях путешествие граждан и внутри страны должно быть совершенно свободно, но правительству, по отношению к путешествующим, должно принадлежать право надзора и возможность узнать, кто путешественник, из какого места, для какой цели и куда намерен отправиться¹.

По мнению И.Т. Тарасова, путешествия, как внутри страны, так и за пределами ее, несомненно могут быть весьма полезны и даже необходимы, содействуя развитию сношений, непосредственному изучению нравов, обычаев, общественного строя и т.п. Он различал путешествия по их целям: путешествия необходимые и заведомо полезные; путешествия для удовольствия и развлечения; путешествия для целей заведомо вредных и опасных. Этим различием целей предопределяется и различие в мерах относительно путешественников. Очевидно, путешествия первого рода, не возбуждая никаких опасений, не вызывают необходимости принятия каких-либо мер безопасности относительно их. О путешествиях второго рода можно сказать то же только условно, так как при наличности некоторых условий они могут быть вредны для общества и государства, содействуя разложению нравов, ослаблению чувства патриотизма, обеднению граждан и усилению финансовых затруднений, причем последнее возможно в особенности в странах с поколебленным уже бумажно-денежным обращением. Путеше-

РАН, 2000; Наука и безопасность России. — М.: Наука, 2000; *Раннопорт П.А.* Древние русские крепости. Сер. «Из истории мировой культуры». — М.: Наука, 1965; *Крадин Н.П.* Русское деревянное оборонное зодчество. М.: Искусство, 1988; Крестьянство Сибири в эпоху феодализма. — Новосибирск: Наука, 1982. С. 238–239; *Щедрин Н.В.* Введение в правовую теорию мер безопасности. — Красноярск, 1999; *Синявская М.С.* Обязанность обеспечить безопасность как специфическая категория французского обязательственного права // Безопасность бизнеса. 2006. № 1; Платон. Избранное. — М.: АСТ, 2006. С. 434.

¹ См.: *Андреевский И.* Наблюдение за путешествующими. Полицейское право. Том I. С.-Петербург, типография Эд. Праца, 1871. С. 28.

ствия третьего рода могут быть опасны не только тому государству, к которому принадлежит путешественник, но и другим государствам, в которых он путешествует, чем и обуславливается необходимость в принятии в данном случае даже и мер международных.

В XIX — начале XX в. в России наблюдается стремительный рост числа предприятий индустрии гостеприимства, что потребовало создания в стране надлежащей правовой среды¹. Так, с 1821 г. действовало Положение, регламентировавшее правила содержания гостиниц. Гостиницы оказывали не только услуги размещения, но и питания, с широким набором блюд и напитков. Специальные правила регулировали также отношения хозяев гостиниц и постояльцев, в том числе по поводу хранения вещей постояльца в гостинице. Эти правила предусматривали автоматическое возникновение указанных отношений в силу самого факта «внесения вещи» в гостиницу².

В период Советской власти (1917–1991 гг.) характер безопасности туризма определялся приоритетами обеспечения государственной безопасности, высоким уровнем централизации административно-правового регулирования и принятия управленческих решений, а также преимущественно ведомственными формами управления и правового регулирования.

Основные правила безопасности туризма устанавливались не в законах, а в подзаконных правовых актах (приказах, инструкциях и т.д.) органов государственной безопасности, внутренних дел, жилищно-коммунального хозяйства, а также в документах специализированных органов управления туризмом: Госкоминтуриста СССР, Центрального совета по туризму и экскурсиям ВЦСПС, Бюро молодежного международного туризма «Спутник». Следует отметить, что, несмотря на расцвет ведомственного правотворчества, именно в этот период, впервые в истории нашей страны, туризм получил конституционный статус (ст. 41 Конституции СССР)³.

В нормативных правовых актах того времени делался акцент на необходимости обеспечения санитарного состояния туризма, профилактики детского травматизма и предупреждения несчастных случаев с детьми⁴.

Вопросы перевозки туристов на железнодорожном транспорте, включая обеспечение их безопасности, определялись «Правилами перевозок

¹ См.: *Воронкова Л.П.* История туризма и гостеприимства: учебное пособие. — М.: ФАИР-ПРЕСС, 2004. С. 72.

² См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Договоры о выполнении работ и оказании услуг. Книга 3. — М.: Статут, 2002. С. 78.

³ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁴ См.: Постановление СНК РСФСР от 25 января 1930 года «О мероприятиях по улучшению санитарного состояния советского туризма и экскурсионного дела» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. С. 229; Рекомендации по профилактике детского травматизма и предупреждению несчастных случаев с детьми в пионерских, спортивно-оздоровительных лагерях и лагерях труда и отдыха (утв. ВЦСПС 14 июня 1982 г. № 332) // СПС Консультант-плюс. Документы СССР.

и обслуживания иностранных, советских туристов и других пассажиров в международных сообщениях на железнодорожном транспорте»¹.

Весьма продуктивен опыт СССР в области обеспечения безопасности гостиничной деятельности. Так, гостиница рассматривалась как место, предназначенное для временного проживания иногородних граждан в течение срока, согласованного с администрацией гостиницы, но не свыше 30 суток². Основные положения по технической эксплуатации гостиниц, содержанию строительных конструкций и помещений, оборудования гостиниц и территории, прилегающей к гостинице, а также указания по технике безопасности и пожарной безопасности при эксплуатации гостиниц определялись в приказе Минжилкомхоза РСФСР от 04.08.1981 № 420 «Об утверждении и введении в действие «Правил технической эксплуатации гостиниц и их оборудования»³.

Приказом Минжилкомхоза РСФСР от 19.10.1982 № 532 «Об утверждении и введении в действие “Положения о паспорте гостиницы”» устанавливались требования к паспорту гостиничного предприятия. Ведомственными документами также определялась ответственность за причинение вреда имуществу постояльца (п. 13, 17, 22-25 приказа Минжилкомхоза РСФСР от 12.09.1979 № 482 «Об утверждении “Правил пользования и внутреннего распорядка в коммунальных гостиницах РСФСР”»)⁴.

В 80-е годы XX в. в СССР развивалось и «прецедентное право». Так, Пленум Верховного Суда СССР в своем постановлении от 16 августа 1984 г. № 20 «Об ответственности самостоятельных туристских групп за нарушение правил безопасности при проведении походов и путешествий, повлекшее гибель людей или иные тяжкие последствия» разъяснил, что невыполнение или ненадлежащее выполнение руководителем самостоятельной

¹ См.: Приказ МПС СССР № ЦЛ/4657, Госкоминтурист СССР № 14-1535 от 15.12.1988 (утратил силу на территории Российской Федерации в связи с изданием Приказа МПС РФ от 11.04.1995 № 2 ЦЗ) // СПС КонсультантПлюс. Документы СССР.

² См.: Правила пользования и внутреннего распорядка в коммунальных гостиницах РСФСР. Утв. приказом Минжилкомхоза РСФСР от 12.09.1979 № 482 // СПС КонсультантПлюс. Документы СССР.

³ См.: Писаревский Е.Л. Безопасность гостиниц: вопросы теории и практики российского законодательства // Юридический мир. 2001. № 3. С. 18.

⁴ Иные аспекты деятельности предприятий гостиничного хозяйства регламентировались приказом Минжилкомхоза РСФСР от 23.04.1979 г. № 215 «Об утверждении и введении в действие Нормативов численности инженерно-технических работников и служащих объединений гостиничного хозяйства», приказом Минжилкомхоза РСФСР от 21.06.1979 г. № 340 «О введении новых Положений об отнесении гостиниц к разрядам и номеров в гостиницах к категориям и прейскуранта № К 05 на услуги гостиниц» (вместе с «Рекомендациями о порядке проведения в РСФСР работы по аттестации гостиниц, мотелей и номеров в них и введению прейскуранта № К 05, утвержденного постановлением Государственного комитета СССР по ценам от 2 марта 1979 г. № 154», утв. Госкомцен РСФСР 13.06.1979 № 30), приказом Минжилкомхоза РСФСР от 23.06.1980 № 337 «Об утверждении нормативов оснащения коммунальных гостиниц РСФСР мебелью и инвентарем» и др.» // СПС КонсультантПлюс. Документы СССР.

туристской группы обязанностей по организации и безопасному проведению туристского похода или путешествия, если это повлекло гибель людей или иные тяжкие последствия, надлежит квалифицировать по статьям УК союзных республик, предусматривающим ответственность за должностное преступление. При этом необходимо иметь в виду, что уголовная ответственность за указанные деяния могла наступить лишь при условии, если руководитель похода утвержден в установленном порядке соответствующей организацией, проводящей поход или путешествие.

Современное российское законодательство берет свое начало с Декларации о государственном суверенитете России (12 июня 1990 г.)¹. Знаковым событием в сфере правового регулирования туризма стало появление постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 25.12.1993 № 1343 «О лицензировании международной туристской деятельности в Российской Федерации», которое впервые регулировало деятельность туристских организаций как субъектов частного права. Документ устанавливал порядок и условия лицензирования международной туристской деятельности — деятельности по обслуживанию иностранных граждан на территории Российской Федерации и российских граждан за пределами территории Российской Федерации (ст. 2)². В ст. 3 Постановление определяло объекты лицензирования: бюро путешествий, бюро экскурсий, экскурсионные бюро, туристские агентства, туристские операторы, бюро по приему туристов, гостиницы, кемпинги, мотели и иные средства размещения туристов, квартирные бюро, а также другие физические и юридические лица, осуществляющие международную туристскую деятельность, предусмотренную их уставами (далее именуются — туристские фирмы).

В 1996 году был принят Закон о туристской деятельности, который сыграл ключевую роль в становлении туризма как отрасли экономики Российской Федерации. Закон легализовал сложившиеся экономические отношения в сфере туризма, установил правила поведения участников туристского рынка, принципы государственной политики в сфере туризма, формы и методы государственного регулирования туристской деятельности, стандарты обеспечения безопасности туризма. Впервые за многие годы на законодательном уровне были определены базовые понятия, применяемые в туризме: «туристская деятельность», «турист», «туристская индустрия», «безопасность туризма» и др.³

¹ См.: Декларация СНГ РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНГ и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

² См.: Постановление Правительства РФ от 25.12.1993 № 1343 «О лицензировании международной туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 12.

³ См.: Чененов Ю. Проблемы правового регулирования туристской деятельности // Туризм: Практика. Проблемы. Перспективы. 1998. № 11. С. 30.

§ 2. Понятие и сущность безопасности туризма

Безопасность туризма — это сложное многоаспектное явление, которое является разновидностью более широкого, общеродового понятия «безопасность». В.И. Даль определяет безопасность как «отсутствие опасности; сохранность, надежность». В Большом толковом словаре русского языка термин «безопасный» значит «не угрожающий опасности, лишенный угрозы»¹. Состояние безопасности в обыденной жизни воспринимается людьми как «защищенность», «надежность», «прочность», «целость», «сохранность», «неприкосновенность», «независимость».

В английском языке для обозначения категории «безопасность» используются два термина: *safety* и *security*. Термин *safety* обычно применяется для обозначения безопасности услуг (товаров, работ) в части их технического или иного материального содержания (безопасность зданий, сооружений, противопожарная безопасность, безопасность пищевой продукции, санитарно-эпидемиологическое благополучие и др.). Данному термину обычно корреспондирует понятие «риск» (*risk*) («допустимый риск», «неприемлемый риск»). К таким рискам относятся: травмоопасность, пожароопасность, гидрометеорологическая опасность, биологическая опасность, экологическая опасность, токсикологическая опасность, радиоактивная опасность и др. Категория *security* — динамический элемент, который связан с угрозами (*threats*), исходящими от людей, нежели из окружающей среды. Поэтому эти угрозы сложнее предвидеть (например, криминогенная опасность, военно-политическая опасность, психофизиологическая опасность, акт незаконного вмешательства на транспорте и др.)².

«Истоки» безопасности как правовой категории находятся в Конституции, в тексте которой для обозначения данного явления используются такие термины, как: «государственная безопасность», «безопасность государства», «общественная безопасность», «безопасность людей», «безопасность граждан», «экологическая безопасность». В ст. 1 Закона о безопасности указывается, что он распространяется на обеспечение безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В нормативных правовых актах наиболее часто говорится об «экономической»³, «информационной»⁴,

¹ См: Большой толковый словарь русского языка. — СПб., 1998. С. 67.

² См.: Исследование по безопасности гостиницы (проведено по заказу Комитета по внутреннему рынку и защите прав потребителей Европейского парламента). URL: www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 года № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (основные положения) // Российская газета. 1996. № 89.

⁴ См.: Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 № Пр-1895 // Российская газета. 2000. № 187.

«экологической»¹, «продовольственной», «оборонной»² и некоторых других видах безопасности. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации дает легальные определения основных понятий в области национальной безопасности (национальная безопасность, национальные интересы, угрозы национальной безопасности, стратегические национальные приоритеты, система обеспечения национальной безопасности, силы и средства обеспечения безопасности), а также устанавливает виды национальной безопасности: во внутривнутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности (п. 6, 7).

Стратегия определяет национальную безопасность Российской Федерации как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

В научной и учебной литературе существуют различные определения безопасности. Безопасность рассматривается в правовом, социологическом, политологическом, экологическом, психологическом контекстах, а также с точки зрения синергетики и нелинейной динамики.

Среди множества существующих научных определений безопасности мы выделим некоторые из них. С.А. Панарин считает, что понятие «безопасность» совмещает в себе как минимум три значения. Безопасность — это: многоаспектное состояние; многогранное представление о том, каким оно может быть и каково оно на самом деле; конкретная цель³.

По мнению М.И. Дзюлева и А.Д. Урсула, безопасность — это состояние, характеризующее отсутствие противоречий в развитии и функционировании человека и социальной системы с внешней по отношению к ним средой, наличие или рост которых может привести человека или социальную систему к уничтожению или изменению системообразующих свойств⁴.

Безопасность рассматривается также как комплексная динамическая способность человеческого организма, социальной системы (общества, государства и т.д.) под воздействием внешнего и внутреннего влияния (воз-

¹ См.: Экологическая доктрина Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 № 1225-р // Российская газета. 2002. № 176.

² См.: Военная доктрина Российской Федерации, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 05 февраля 2010 года № 146 // Российская газета. 2010. № 27.

³ См.: *Панарин С.* Безопасность и этническая миграция в России // Pro et Contra. Т. 3. 1998. № 4. С. 6.

⁴ См.: *Дзюлев М.И., Урсул А.Д.* Основы обеспечения безопасности России. — М.: Экономика, 2003. С. 29.

действия) сохранять свои функции (свойства), поддерживать постоянство внутренней среды с помощью саморегулирующих и иных механизмов¹.

Н. Ахтырская считает, что безопасность — неотъемлемое свойство (атрибут) социальной системы, состоящее в ее способности к обеспечению на основе осознанной, целенаправленной деятельности такого порядка взаимосвязей, при котором дезорганизующее воздействие внешней среды и внутренних противоречий на ее жизненно важные интересы ограничивается пределами, отвечающими потребностям данной системы и ее элементов в устойчивом развитии².

С.В. Степашин определяет безопасность как состояние, тенденции развития (в том числе латентные) и условия жизнедеятельности социума, его структур, институтов и установлений, при которых обеспечивается сохранение их качественной определенности с объективно обусловленными инновациями в ней и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемой функционирование³.

По мнению А.И. Стахова, безопасность — это урегулированное правовое состояние защищенности конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации, при котором отсутствуют вредоносные природные и техногенные факторы окружающей среды, связанные с санкционируемыми и контролируемым государством правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию предметов, явлений и процессов — техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам, а также исключены правонарушения и юридические казусы, способствующие возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

Безопасность как элемент правовой системы Российской Федерации представляет собой специфическую сферу правовой охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации, которая обусловлена создающими высокую вероятность причинения вреда данным интересам формально определенными физическими, химическими и биологическими проявлениями и действиями природной среды и техногенной системы (вредоносными природными и техногенными факторами окружающей среды), связанными с правонарушениями и юридическими казусами, а также с подлежащими официальной оценке

¹ См.: *Филопоулос И.* Формирование политики и институциональная основа оценки риска в ЕС. Рекомендации по созданию в стране системы оценки риска. Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров. Российская Федерация. Рабочие материалы проекта Программы сотрудничества ЕС и России (Документ опубликован не был).

² См.: *Ахтырская Н.* Безопасность как объект социального моделирования. URL: <http://www.crime-research.org>

³ См.: *Степашин С.В.* Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1994.

со стороны государства (санкционируемыми и контролируемым государством) действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию предметов, явлений и процессов — материальных носителей указанных проявлений и действий, или техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам¹.

В рамках технического регулирования существуют научные определения безопасности продукции, которая охватывает, в том числе, товары, работы и услуги, реализуемые в сфере туризма. Так, безопасность продукции как правовая категория означает, прежде всего, нормальное и предсказуемое использование продукции, в том числе отсутствие риска причинения вреда, связанного с использованием продукции для жизни, здоровья и имущества потребителей, либо возможную минимизацию указанного риска².

Социальная сущность безопасности в целом может быть выражена, как минимум, в трех аспектах: а) динамическое состояние защищенности личности, общества, государства, а также охраны окружающей среды (далее также — объекты безопасности) от внутренних и внешних угроз безопасности, которое предполагает их надежное существование и устойчивое развитие; б) свойство объектов безопасности в процессе своего функционирования и развития не причинять ущерба и (или) не создавать угрозы причинения ущерба другим объектам окружающего мира; в) человеческая деятельность, направленная на защиту прав и законных интересов граждан, противодействие угрозам безопасности, ликвидацию последствий их проявления, а также на возмещение ущерба лицам, пострадавшим от угроз безопасности (процесс обеспечения безопасности).

В законодательстве о туристской деятельности безопасность туризма является одним из его правовых институтов, принципом государственного регулирования туристской деятельности, а также ключевой функцией органов исполнительной власти (ст. 3, 4, 14 и 16 Закона о туристской деятель-

¹ См.: *Стахов А.И.* Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 26–46; проблеме безопасности как элементу правовой системы посвящены также: *Митрохин В.И.* Концептуальные основы стратегии национальной безопасности России // Социально-политический журнал. 1995. № 6; *Прохожев А.А.* Человек и общество: законы социального развития и безопасности. — М., 2002; *Васильев А.И.* Система национальной безопасности Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999; *Исмагилов Р.Ф.* Экономическая безопасность России: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998; *Зеленков М.Ю.* Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в 21 веке. — М., 2002; *Глебов И.Н.* Право национальной безопасности. — М.: МЮИ МВД России, 1998; *Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации* / под ред. А.В. Опалева. — М., 2004; *Мамонов В.В.* Конституционные основы национальной безопасности России. — Саратов, 2002.

² См.: *Осинов М.Ю.* Методика определения эффективности правового регулирования и правотворчества // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 11. Т. 1. — М.: Юрист, 2011. С. 446–448, 454.

ности). Кроме того, согласно ст. 8 Закона о безопасности Президент России принимает меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму, а защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом является одной из целей международного сотрудничества Российской Федерации в области обеспечения безопасности (ч. 2 ст. 7 Закона о безопасности)¹.

Содержание и объем понятия «безопасность туризма» в законодательстве о туристской деятельности раскрывается через перечисление соответствующих объектов безопасности:

- жизнь, здоровье и имущество туристов (экскурсантов);
- окружающая среда,
- материальные и духовные ценности общества,
- безопасность государства (ст. 14 Закона о туристской деятельности).

Как полагает М.В. Шаруева, безопасность туризма представляет собой обеспечение безопасности участников правоотношений в сфере туризма (туроператоров (турагентов), граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, реализующих право на отдых). Безопасность туризма в этом смысле — совокупность гражданско-правовых норм, призванных обеспечить юридическую, имущественную и личную нематериальную, социальную, информационную, экологическую безопасность всех участников правоотношений в сфере туризма, а также нанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства. При этом обеспечение безопасности туризма — это применение различных видов юридической деятельности, направленных на предупреждение и нейтрализацию угроз безопасности в сфере туризма, а также иные меры по созданию и поддержанию необходимого уровня защищенности объектов безопасности. Главными принципами обеспечения безопасности туризма, по мнению указанного автора, должны стать принцип системности, определяющий комплексный подход к проблеме, и эффективности, позволяющий оценить достигнутые результаты².

Туризм как системное образование представляет собой сферу туризма — комплексный объект безопасности. В этой связи любые меры безопасности туризма будут только тогда эффективны, когда при их разработке и реализации учтены все существенные аспекты проблемы или ограничения, накладываемые на ее решение. Иными словами, для результативного и эффективного решения вся сложнейшая иерархия мер обеспечения безопасности должна быть организована так, чтобы на всех уровнях в качестве

¹ См. более подробно: *Калинина Л.Е.* Государственное управление туризмом в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. 210 с.

² См.: *Шаруева М.В.* Правовое обеспечение безопасности туризма по российскому законодательству: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 17–18.

главного, решающего выступал один и тот же, единый критерий оценки эффективности, т.е. чтобы все время имелись ввиду не только отдельные элементы, но прежде всего система туризма в целом, ее конечный эффект¹.

Важной характеристикой туризма как комплексного объекта безопасности является такая категория как «национальные интересы». Национальные интересы в сфере туризма связаны с созданием необходимых условий и гарантий надежного существования и устойчивого развития сферы туризма. Реализация национальных интересов в сфере туризма также обеспечивает удовлетворение потребностей всех субъектов сферы туризма.

Так, *интересы туристов* заключаются в реализации их прав и свобод туристов, в обеспечении в процессе подготовки, организации и совершения путешествий гарантий личной неприкосновенности, неприкосновенности частной жизни, защищенности жизни, здоровья и имущества туристов, повышении уровня их работоспособности, интеллектуального и духовного развития.

Интересы предпринимателей предполагают возможность свободной реализации их права на предпринимательскую деятельность, обеспечение гарантий свободы экономической деятельности, отсутствие ограничений на перемещение услуг, финансовых средств и информации на едином туристском рынке Российской Федерации, ликвидацию избыточных административных барьеров, поддержку конкуренции и ограничение монополистической деятельности, неприкосновенность собственности, защищенность личности предпринимателя от противоправных посягательств, наличие гарантий инвестиций и благоприятного инвестиционного климата.

Интересы работников индустрии туризма связаны с гарантиями реализации их трудовых прав, отсутствием дискриминации и принудительного труда, защищенности жизни и здоровья от вредных и опасных производственных факторов, профессиональным ростом и укреплением материального благополучия.

Интересы местного населения включают в себя реализацию права на благоприятную окружающую среду и среду жизнедеятельности, потребность в укреплении общественного порядка и нравственности, в надлежащем санитарно-эпидемиологическом благополучии, недискриминационном участии в обслуживании туристов, в сохранении исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Интересы служащих государственных (муниципальных) органов (должностных лиц), реализующих функции и полномочия в области государственного (муниципального) управления в сфере туризма, выражаются в стабильности гражданской службы, защищенности от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, охрану служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных

¹ См.: Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки. — М.: Наука, 1978.

действий в связи с исполнением им должностных обязанностей, своевременном и в полном объеме получении денежного содержания, максимальной реализации гарантий государственной службы.

Интересы гражданского общества связаны с сохранением для настоящих и будущих поколений культурной самобытности, национальной идентичности и единства народов России, ее национального достояния и других духовных и материальных ценностей, гарантиями участия институтов гражданского общества в государственном (муниципальном) управлении сферой туризма, использованием возможностей туризма для поддержания общественного согласия и духовного обновления России.

Интересы государства обусловлены неизбежностью конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечением политической, экономической и социальной стабильности, единства туристского пространства Российской Федерации, необходимостью соблюдения законности и поддержания правопорядка на туристском рынке, предотвращения использования «каналов» туризма для террористической деятельности, отмывания доходов, полученных преступным путем, неконтролируемой и незаконной миграции, контрабанды валютных, культурных ценностей, иных противоправных проявлений, развития равноправного международного сотрудничества Российской Федерации с другими государствами в сфере туризма.

Как видим, безопасность туризма представляет собой динамическое состояние защищенности сферы туризма от внутренних и внешних угроз безопасности, которое позволяет обеспечить ее надежное существование и устойчивое развитие.

Безопасность туризма подразделяется на определенные виды, которые могут быть классифицированы по различным основаниям:

- по элементам, входящим в сферу туризма, можно выделить безопасность субъектов сферы туризма (безопасность туристов, безопасность предпринимателей, безопасность работников туристской индустрии, безопасность населения туристских территорий; безопасность объектов туризма (сохранность туристских ресурсов, безопасность инфраструктуры туризма, безопасность объектов туристской индустрии, безопасность автоматизированных информационных систем, персональных данных субъектов сферы туризма и др.);
- по типам и видам совершаемых путешествий — безопасность международного туризма (безопасность въездного туризма, безопасность выездного туризма); безопасность внутреннего туризма, безопасность социального туризма, экологического туризма и т.д.;
- по объектам национальной безопасности, которые могут подвергаться воздействию негативных факторов и условий, возникающих

в сфере туризма, — общественная безопасность, государственная безопасность, экологическая безопасность и санитарно-эпидемиологическое благополучие местного населения, правовая безопасность и безопасность государственного управления в сфере туризма;

- по характеру применяемых мер безопасности в сфере туризма безопасность туризма может быть видовой (безопасность гостиничного, туристского обслуживания, услуг общественного питания, средств развлечения туристов и т.д.) и функциональной (техническая безопасность, пожарная безопасность, информационная безопасность в сфере туризма и др.);
- по месту нахождения источников опасности и направленности мер безопасности в сфере туризма безопасность туризма может быть внутренней и внешней;
- по форме (способу) организации туризма — безопасность организованного туризма и безопасность неорганизованного (самодельного) туризма.

Многогранность безопасности туризма проявляется в том, что, во-первых, безопасность туризма выражает психобиологическую защитную реакцию человека на опасности¹, связанные с новой социально-психологической обстановкой, географической средой и гидрометеорологическим особенностям страны (места) временного пребывания туриста. Данный уровень безопасности туризма характеризуется такими категориями, как «здравый смысл», «разумность», «осторожность», «предусмотрительность», «адаптивность» и др. Во-вторых, безопасность туризма представляет собой исторически обусловленное явление человеческой цивилизации — культуру безопасности туризма. В-третьих, безопасность туризма является категорией, которая присуща сфере туризма как объекту социального управления². В-четвертых, безопасность туризма является системно-структурированной административно-правовой целостностью, которая представлена в виде института и правового режима безопасности туризма, а также в виде системы обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации.

¹ См.: *Покровский И.Ф.* Правовая социализация личности и формирование ее правосознания. — М.: Юрист, 2011. С. 34–37

² Вопросам управления и обеспечения национальной безопасности посвящены, в частности: *Возженников А.В., Прохожев А.А.* Безопасность России: современное понимание, обеспечение. — М., 1998; *Мирошниченко В.М.* Национальная безопасность Российской Федерации. Обеспечение и организация управления. — М., 2002; *Возженников А.В., Прохожев А.А.* Государственное управление и национальная безопасность. — М.: РАГС, 1999; *Мирошниченко В.М.* Организация управления и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. — М., 2002; *Возженников А.В.* Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. — М.: РАГС, 2002; *Мухин И.В.* Концептуальные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. — М., 2000.

§ 3. Угрозы безопасности туризма и источники опасности в сфере туризма

Стержневыми категориями, которые определяют содержание всей деятельности по обеспечению безопасности туризма, являются угрозы безопасности и источники опасности. Стратегия национальной безопасности рассматривает угрозу безопасности «как прямую или косвенную возможность нанесения ущерба» объекту безопасности¹. Также для различных сфер (видов) национальной безопасности в Стратегии безопасности выделяются соответствующие источники угроз безопасности (для личной безопасности граждан, например, это сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, коррупция, наркомания и др.)². Угроза личной безопасности заключается в прямой или косвенной возможности причинения физического, морального вреда гражданину либо иного умаления его имущественных прав и нематериальных благ. Известно, что угроза безопасности исходит от источника опасности (угрозы). Соединяя элементы понятий «источник» и «опасность», можно установить, что под источником опасности понимается то, что дает начало бедствию, несчастью, катастрофе и т.д., служит основой, причиной возникновения несчастья, урона, ущерба³. В российском праве пока отсутствует унифицированное легальное определение понятия «источник опасности», в то же время — раскрывается содержание явлений и объектов, которые нам дают представление об отдельных его видах: «опасное природное явление», «авария», «общественно опасное явление», «вещи с опасными по своей природе свойствами», «деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих», «авиационное происшествие», «опасное техногенное происшествие», «преступление» и др.⁴

В Стандарте безопасности туристов, применение которого носит добровольный характер, источник опасности определяется как основная причина возникновения ущерба, явление или процесс, свойство или развитие которого может стать причиной вреда.

Преступления, связанные с терроризмом, являются источником опасности или физической угрозы для безопасности и защиты лиц, какими бы

¹ Пункт 6 Указа Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. № 88.

² Более подробно об угрозах безопасности и источниках опасности в сфере туризма см.: Писаревский Е.Л. Основы безопасности туризма. — М., 2007.

³ См.: Большой толковый словарь русского языка... С. 404.

⁴ См., например: Закон о чрезвычайных ситуациях, ГОСТ 22.0.05-97 // ГОСТ Р 22.0.05-94. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения. ГОСТ 22.0.07-97 // ГОСТ Р 22.0.07—95. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Источники техногенных чрезвычайных ситуаций. Классификация и номенклатура поражающих факторов и параметров и др.

ни были мотивы, которые могут приводиться в их оправдание, — говорится в международно-правовых документах¹.

В рамках изучения указанных явлений некоторые российские ученые считают, что источниками опасности, с которыми имеет дело, например, милиция, являются противоправные деяния отдельных граждан и их групп, транспортные средства, оружие, боеприпасы, взрывчатые материалы, радиоактивные и сильнодействующие ядовитые вещества (ртуть, метанол и т.п.), наркотические средства, дикие и домашние животные, пожары, стихийные бедствия (землетрясения, наводнения, оползни, ураганы, снежные заносы, сели и т.п.), аварии и катастрофы на транспорте, производстве и т.п., эпидемии, эпизоотии и другие чрезвычайные ситуации².

Наиболее разработанным в законодательстве и в правовой науке является категория «источник повышенной опасности». Хотя и по данному вопросу продолжается длительная дискуссия относительно содержания этого понятия («теория свойств», «теория «деятельности», «теория движущихся вещей»)³.

В соответствии с п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» источником повышенной опасности следует признать любую деятельность, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и других объектов производственного, хозяйственного или иного назначения, обладающих такими же свойствами. Основными признаками источника повышенной опасности является наличие особых вредоносных свойств и невозможность полного контроля за источником повышенной опасности со стороны человека⁴.

В законодательстве Российской Федерации к видам источников повышенной опасности относятся объекты материального мира; правомерная деятельность (по использованию источников повышенной опасности — объектов; создающая повышенную опасность для окружающих; связанная

¹ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1996 № 51/210 «Меры по ликвидации международного терроризма». URL: <http://www.un.org>.

² См.: Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации от 18 апреля 1991 № 1026-1 «О милиции». — 6-е изд. М.: Проспект, 2009.

³ См.: Долинская В.В. Источники повышенной опасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9. С. 52.

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 января 2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Российская газета. 2010. № 24.

с повышенной опасностью для окружающих); неправомерная деятельность (по использованию источников повышенной опасности — объектов)¹.

Ученые дифференцируют источники повышенной опасности на определенные категории: 1) машины, механизмы, приборы, технологические процессы, энергетические и иные установки, другие технические средства, создаваемые людьми для удовлетворения своих материальных и духовных потребностей; 2) стихийные силы природы — пожары, землетрясения, ураганы и иные явления, возникающие независимо от воли и сознания людей; 3) вещества и предметы, подпадающие под так называемую разрешительную систему, — оружие, боеприпасы, ядовитые, взрывчатые и радиоактивные вещества; 4) действия и бездействие (деятельность) физических лиц, которые создают реальную угрозу жизни и здоровью людей, материальным и духовным ценностям, например применение оружия и эксплуатация неисправных транспортных средств².

По мнению авторов опасности, подстерегающие туристов, по своей природе случайны, т.е. подчиняются законам теории вероятности (вспышки опасных инфекционных заболеваний, ураганы, кражи и т.д.); потенциальны, т.е. носят скрытый характер, они неопределенны во времени и в пространстве (извержение вулканов, наводнения, землетрясения и т.д.); перманентны, т.е. существуют постоянно, действуют непрерывно (высокая влажность, загазованность атмосферы города и т.д.); тотальны, т.е. они всеобщы, от них не скрыться, они проявляются везде и всегда³.

Угрозы безопасности, а также источники опасности подлежат классификации на основе различных признаков (вероятности их возникновения, месту происхождения, природе происхождения, масштабу распространения и т.д.). Так, И.А. Андреевский выделял три большие группы опасностей, которые угрожают: а) гражданам, обществу и государству; б) правительству; в) отдельному гражданину. Среди опасностей, грозящих гражданам, он рассматривал такие источники опасности, как опасности, грозящие жизни, здоровью, свободе и имуществу лица, в том числе происходящие от несчастных случаев и болезней, домашних животных, недостаточной предосторожности частных лиц, опасности, могущие произойти от устного слова, письма, печати и другие⁴.

Наиболее распространенной современной классификацией источников опасности является их дифференциация по природе происхождения,

¹ См.: *Долинская В.В.* Источники повышенной опасности // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2009. № 9. С. 53.

² См.: *Кардашова И.Б.* Об общественной безопасности // *Административное право и процесс.* 2008. № 2.

³ См.: *Масленникова И.С., Власов Е.А., Постнов А.Ю.* «Безопасность жизнедеятельности» в сфере туризма. — СПб., 2002.

⁴ См.: *Андреевский И.А.* *Полицейское право.* Том I. С.-Петербург: типография Эд. Праца, 1871 // ИПС «Гарант».

возможности контроля за ними со стороны человека. В этом смысле традиционно выделяют три большие группы источников: источники опасности природного (биогенного), техногенного и социального (антропогенного) характера, которые, в свою очередь, также могут подразделяться на подгруппы. Выделяются также источники опасности чрезвычайного характера¹.

Угрозы безопасности могут быть направлены как на сферу туризма в целом, так и на ее отдельные элементы и подсистемы. В свою очередь, сама сфера туризма, ее элементы и подсистемы могут генерировать угрозы иным объектам национальной безопасности Российской Федерации.

Среди специфических угроз безопасности туризма отметим:

- угрозы личной безопасности туристов;
- угрозы безопасности предпринимательской деятельности в сфере туризма;
- угрозы безопасности труда в сфере туризма;
- угрозы безопасности для местного населения, в том числе для состояния его санитарно-эпидемиологического благополучия;
- угрозы экологической, общественной, государственной безопасности в сфере туризма².

Среди наиболее распространенных угроз личной безопасности туристов и их источников можно выделить следующие объекты, явления и процессы окружающего мира и социальной действительности:

- преступления³ и административные правонарушения в отношении личности и имущества туристов, в том числе выражающиеся в виде насильственных действий⁴ (убийство, умышленное причинение вреда здоровью различной степени тяжести, побои, истязан-

¹ Данная классификация нашла свое отражение в нормативных правовых актах, в частности, в приказе Ростуризма от 19.12.2007 № 141 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания» (Зарегистрирован в Минюсте РФ 21.01.2008 № 10915) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 19.

² Детальное описание угроз безопасности в сфере туризма представлена в работе Писаревского Е.Л. Основы безопасности туризма. — М., 2007. С. 82–86.

³ Информацию о преступлениях против иностранных туристов см. *Маринин М.М.* Туристские формальности и безопасность в туризме. М. 2003; *Вавилова Е.В.* Основы международного туризма. М.2005, Интернет — сайт о безопасности <http://www.sec4all.net/securcountry.html> и др.

⁴ Среди видов насилия традиционно выделяют: насилие в молодежной среде, жестокое обращение с детьми и отсутствие заботы со стороны родителей и других воспитателей, насилие со стороны интимного партнера, жестокое обращение с пожилыми людьми, сексуальное насилие, насилие, направленное против собственной жизни и здоровья, коллективное насилие (См.: *Насилие и его влияние на здоровье. Доклад о ситуации в мире /Под ред. Этьенна Г. Круга и др./ Пер. с англ. — М: Издательство «Весь Мир», 2003. — 376 с.)*

ния, угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, торговля людьми, кражи, грабежи, разбои, мошенничество, вымогательство, нанесение ущерба нравственности, здоровью туристов, в том числе с использованием наркотических и психотропных средств, гипноза, совершение развратных действий, изнасилований и насильственных действия сексуального характера, умаление (унижение) чести, достоинства и доброго имени туристов (клевета, оскорбление), незаконное распространение персональных данных туристов¹, нарушение неприкосновенности частной жизни туриста, и др.;

- гражданско-правовые проступки, повлекшие за собой причинение вреда жизни и здоровью туриста, утрату, порчу или повреждение его имущества, в том числе в результате нарушения договорных обязательств организациями туристской индустрии;
- внезапные заболевания (в том числе особо опасные инфекционные)² и несчастные случаи, произошедшие с туристами вследствие воздействия опасных природных (биогенных), социальных и техногенных факторов и условий окружающей природной и социальной среды, а также техносферы.

Следует подчеркнуть, что факторами, способствующими тому, что туристы во время отдыха становятся удобной «мишенью» для преступников и иных правонарушителей, являются:

- наличие у туристов крупных сумм денег, а также иных материальных ценностей (драгоценные вещи, сувенирная продукция, дорогое оборудование (фото и видео-камеры и др.);
- стремление к новым впечатлениям и желание идти на риск ради этого, а как следствие потеря бдительности, концентрации внимания и неадекватность реакций на потенциальные и (или) реально возникающие угрозы личной безопасности;
- в определенных случаях — негативное (негостеприимное, недружелюбное) отношение к туристам со стороны местного населения;
- нежелание туристов сообщать в компетентные органы страны (места) временного пребывания о совершенных в отношении них

¹ Под угрозами безопасности персональных данных при их обработке в ИСПДн понимается совокупность условий и факторов, создающих опасность несанкционированного, в том числе случайного, доступа к персональным данным, результатом которого может стать уничтожение, изменение, блокирование, копирование, распространение персональных данных, а также иных несанкционированных действий при их обработке в информационной системе персональных данных (См: «Методика определения актуальных угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» (утв. ФСТЭК России 14.02.2008)

² См: Письмо Руководителя Роспотребнадзора Руководителю Ростуризма №01/4730-8-23 от 06.06.2008 «О ситуации с особо опасными инфекционными болезнями»// www.rospotrebnadzor.ru .

преступлениях, чтобы не «ввязываться» в сложные юридические процедуры, которые могут воспрепятствовать или отсрочить их возвращение на Родину или создать иные проблемы.

Преступления чаще всего совершаются в местах, где одновременно наличествуют потенциальные жертвы, преступники и благоприятная для преступления обстановка. Примером этого могут быть места:

- 1) массового скопления туристов: пассажирские терминалы в аэропортах, морских портах и железных дорогах, метрополитенах, транзитных зонах или автобусных линиях между терминалами и центрами городов; крупные торговые центры, пляжи, объекты туристского показа;
- 2) повышенной криминальной опасности (места компактного проживания бедного и (или) безработного населения, крупные промышленные районы);
- 3) где царит атмосфера «приключений и запретных удовольствий» (ночные клубы, отдельные объекты развлечений), снижен уровень контроля со стороны правоохранительных органов, где туристы скорее могут оказаться в «одиночестве» и в незнакомой обстановке.

К важным выводам пришли западные ученые, которые в 46 европейских государствах в период с 2000 по 2004 год провели многосторонние исследования в области изучения влияния въездного туризма на состояние преступности в местах временного пребывания (далее также — туристские дестинации), с учетом степени их урбанизации и уровня безработицы¹. Так, исследователи считают, что развитие сферы туризма, увеличение внутреннего и въездного туристского потока, позитивно влияет на снижение общего уровня преступности и улучшение общего состояния общественной безопасности в туристской дестинации.

Было также отмечено, что рост количества иностранных туристов в стране может привести к снижению количества преступлений против личности, но одновременно способствовать росту преступлений против собственности граждан. Кроме того, по мнению ученых, в связи с определенным позитивным влиянием въездного туризма на улучшение криминогенной ситуации в туристской дестинации государственным и муниципальным органам не следует злоупотреблять обременением туристов и субъектов туристской индустрии специальными налогами (сборами), связанными с обеспечением безопасности в сфере туризма. Расходы на это необходимо изыскивать из других источников.

Вред жизни и здоровью туристу во время путешествия может быть причинен как в результате совершенного в отношении него преступления, так и стать следствием недостатков услуг в сфере туризма, возникновения

¹ См: *Xuan Van Tran, Ph.D., F. Stephen Bridges, Ed.D* Tourism and Crime in European Nations// e-Review of Tourism Research (eRTR), Vol. 7, No.3, 2009 <http://list.rpts.tamu.edu/etr/>

Страна	Средние показатели за 5 лет				
	Прибывшие туристы (чел. на 1000 резидентов)	Уровень безработицы (в% от общей численности работоспособного населения)	Мужчины, совершившие преступления (чел. на 100 000 резидентов)	Женщины, совершившие преступления против личности (чел. на 100 000 резидентов)	Уровень урбанизации (в% от общей численности населения)
Албания	150,11	15,68	11,22	1,76	43,40
Армения	52,55	9,98	3,96	0,97	92,29
Австрия	2 279,79	6,58	0,73	0,91	66,06
Азербайджан	112,74	1,32	4,93	1,14	66,88
Беларусь	6,35	2,48	15,14	6,36	51,50
Бельгия	642,92	11,24	1,65	1,65	70,27
Болгария	730,68	15,44	4,52	1,25	97,43
Хорватия	1 534,25	20,52	2,48	1,22	43,89
Кипр	3 091,23	4,22	2,00	0,94	68,43
Чехия	501,3	8,06	1,69	0,90	57,94
Дания	651,26	5,68	1,20	0,90	69,47
Эстония	826,07	11,24	20,46	4,32	74,38
Финляндия	389,89	9,16	3,46	1,44	85,18
Франция	1 268,01	9,38	0,97	0,61	69,46
Грузия	72,35	11,60	6,37	1,07	59,81
Германия	226,36	7,90	0,77	0,62	75,89
Греция	1 268,01	10,00	1,35	0,47	54,84
Венгрия	300,97	6,48	2,87	1,63	85,25
Исландия	1 077,66	2,88	1,64	0,79	60,20
Ирландия	1 690,35	4,24	1,41	0,35	64,99

Израиль	223,90	9,90	6,06	2,17	92,63
Италия	679,36	8,86	1,47	0,44	59,62
Казахстан	207,66	9,50	28,29	7,97	91,73
Киргизия	75,44	3,00	13,26	4,93	67,17
Латвия	163,4	8,16	16,55	6,15	56,13
Литва	119,80	10,44	14,12	4,46	34,50
Люксембург	1 942,39	3,26	1,52	1,27	62,99
Мальга	2 947,96	5,04	1,11	1,36	67,92
Нидерланды	595,51	3,68	1,58	0,77	89,48
Норвегия	710,22	3,98	1,12	0,78	92,13
Польша	87,02	17,84	2,56	0,91	100,00
Португалия	1 145,05	5,24	1,85	0,69	53,00
Молдавия	5,2	1,96	15,44	6,20	87,17
Румыния	248,13	8,52	5,15	1,95	76,12
Россия	151,49	8,48	47,18	12,67	62,35
Сербия	42,04	26,62	1,59	1,59	63,76
Словакия	239,51	16,09	2,90	1,20	43,54
Словения	651,12	11,44	1,55	0,91	54,88
Испания	1 223,48	11,70	1,49	0,57	73,04
Швеция	837,82	4,62	1,32	0,72	90,33
Швейцария	981,09	2,72	0,89	0,89	67,60
Таджикистан	1,04	57,28	7,63	2,15	57,28
Македония	76,12	33,70	6,69	1,29	49,82
Турция	180,04	9,20	3,83	3,83	77,28
Украина	200,67	8,96	17,28	6,19	83,40
Великобритания	419,74	4,96	0,72	0,27	69,06

внезапного заболевания или наступления несчастного случая (статьи 14, 17 Закона о туристской деятельности).

Заболевания туристов во время путешествия являются широко распространенным явлением. Их возникновение может быть обусловлено воздействием на организм человека болезнетворных бактерий и вирусов, контактов туристов с ядовитыми растениями и животными, употреблением некачественных продуктов питания, физическими и нервно-психическими перегрузками, злоупотреблением алкоголем, использованием наркотических препаратов и др.¹ Не вдаваясь в подробное описание типичных заболеваний туристов², лишь подчеркнем, что, наряду с ненадлежащим качеством оказанных субъектами туристской индустрии услуг, часто причинами болезней является поведение самих туристов, связанное с невысоким уровнем культуры их личной безопасности.

Не меньшую угрозу жизни и здоровью путешественников представляют собой несчастные случаи. Под несчастным случаем российское законодательство и правоприменительная практика понимают событие, в результате которых пострадавшим были получены увечье или иное повреждение здоровья. МЧС России понятие несчастного случая в туризме определяет как непреднамеренные травмы или смерть человека, произошедшие в результате неожиданного травмирующего воздействия в условиях активного туристского путешествия³.

К увечью или повреждению здоровья туристов относятся: телесные повреждения (травмы), в том числе нанесенные другим лицом; тепловой удар; ожог; обморожение; утопление; поражение электрическим током, молнией, излучением; укусы и другие телесные повреждения, нанесенные животными и насекомыми; повреждения вследствие взрывов, аварий, разрушения зданий, сооружений и конструкций, стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, иные повреждения здоровья, обусловленные воздействием внешних факторов, повлекшие за собой утрату пострадавшим трудоспособности либо его смерть. Выделяются индивидуальные и групповые несчастные случаи, тяжелые несчастные случаи и несчастные случаи со смертельным исходом⁴.

¹ См: Зашита и безопасность туристов. Практические меры для туристических центров. Изд-во Всемирной туристской организации. 1994. С. 69–78.

² См.: «Памятка для выезжающих за рубеж». Письмо Руководителя Роспотребнадзора №01/4730-8-23 от 06.06.2008//www.gospotrebnadzor.ru; «Полезные советы российским гражданам, выезжающим за рубеж»//www.mid.ru.

³ См: Обеспечение безопасности при организации туристской деятельности органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (Методическое пособие), М. 2008.// <http://culture.mchs.gov.ru/safetyform/detail.php?ID=8598>.

⁴ См. например: ст. 227 Трудового кодекса Российской Федерации, ст. 3 Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Надо сказать, что сбор и обобщение статистики несчастных случаев, произошедших с российскими туристами, представляет определенную сложность, так как информация по таким событиям консолидируется в различных государственных органах (МЧС России, МИД России, Роспотребнадзор, Ростуризм, органы управления туризмом субъектов Российской Федерации) и в негосударственных организациях (страховщики, туроператоры и их объединения). Вместе с тем даже имеющиеся данные красноречиво свидетельствуют о серьезных проблемах, которые пока существуют в области обеспечения личной безопасности туристов, особенно в сфере неорганизованного (самодельного, активного) туризма.

По мнению МЧС России, основными причинами несчастных случаев с людьми в местах массового отдыха и туризма являются:

- игнорирование туристами необходимости регистрации в поисково-спасательных формированиях, что приводит к несвоевременному реагированию спасателей в случае возникновения ЧС;
- полное отсутствие информации о выбранном маршруте, контрольных сроках прохождения, уровне подготовки;
- неисправное снаряжение (лыжи, ботинки, крепления);
- неправильные экипировка и выбор снаряжения;
- недостаточная подготовленность склонов и бугельных подъемников;
- отсутствие опытных инструкторов;
- недостаточная подготовка туристов или отдыхающих, особенно на горнолыжных базах;
- неправильный выбор и слабые знания местности и маршрутов;
- игнорирование предупредительных знаков;
- слабое руководство туристическими группами или его отсутствие;
- одиночное хождение, отсутствие внимания при движении;
- незнание метеобстановки и прогноза погоды на маршруте движения;
- принятие неправильных решений при попадании в экстремальные ситуации;
- потребление алкоголя;
- отсутствие радиосвязи;
- несоблюдение мер безопасности на маршрутах движения в горах и пещерах;
- воздействие природных факторов (камнепады, лавины, плохие метеоусловия, сели землетрясения);
- выход на водные акватории на маломерных судах, не прошедших технический осмотр, в неблагоприятные погодные условия;
- слабые навыки в умении плавать;
- купание в неустановленных местах и плохих метеоусловиях (шторм, гроза, сильное течение и др.);

- низкий уровень ответственности глав муниципальных образований, руководителей туристских учреждений и баз отдыха к организации безопасности отдыха граждан на водоемах¹ в границах территориального образования;
- самоуверенность, переоценка своих сил и возможностей людей, находящихся в местах массового отдыха и туризма.

Причиной возникновения несчастных случаев с туристами часто являются ДТП. ДТП представляет собой событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб.

Согласно данным федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 № 864, в результате дорожно-транспортных происшествий погибают или получают ранения свыше 275 тыс. человек. На дорогах за последние 9 лет погибли 9852 ребенка в возрасте до 16 лет, травмированы 209 223 ребенка. Демографический ущерб от дорожно-транспортных происшествий и их последствий за 2004–2011 годы составил 571 407 человек.

Размер социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий и их последствий за 2004–2011 годы оценивается в 8188,3 млрд рублей, что можно сопоставить с доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2012 год (8064,3 млрд руб.).

В целом состояние дорожно-транспортной аварийности в России характеризуется следующими параметрами:

- около 70% дорожно-транспортных происшествий происходит на территории городов и населенных пунктов, в них погибают более 40% и получают ранения более 65% общего числа пострадавших;
- основными видами дорожно-транспортных происшествий продолжают оставаться происшествия с высокой тяжестью последствий, в частности наезд на пешехода (30,7% всех дорожно-транспортных происшествий и 29% погибших);
- свыше половины (60,5%) погибших в дорожно-транспортных происшествиях в 2012 году составили лица в возрасте 26–60 лет, из которых более половины являлись лицами наиболее трудоспособного возраста (26–40 лет);
- в 2012 году зарегистрировано 20 879 дорожно-транспортных происшествий с участием детей и подростков в возрасте до 16 лет, в которых погибли 940 детей и получили ранения 22 016 детей, 41,2% всех пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях

¹ См: <http://www.mchs.gov.ru/stats/detail.php?ID=36549>

детей являлись пешеходами (9462 человека), 45% — пассажирами транспортных средств (10328 человек), 6,7% — велосипедистами, 6,7% — водителями транспортных средств;

- каждый второй погибший в дорожно-транспортном происшествии ребенок участвовал в дорожном движении в качестве пассажира. В 8891 дорожно-транспортном происшествии с участием детей-пассажиров погибли 515 детей и получили ранения 9813 детей. Нарушение правил перевозки детей фиксируется при оформлении каждого десятого дорожно-транспортного происшествия;
- в 2012 году зарегистрирован 9021 наезд на несовершеннолетних пешеходов, в которых погибли 309 детей и были ранены 9004 ребенка. Переход детьми проезжей части в неустановленном месте или неожиданный выход на проезжую часть из-за транспортных средств, деревьев и сооружений — самые распространенные причины наездов на детей (37,4% и 24,7% соответственно всех дорожно-транспортных происшествий по причинам нарушения детьми Правил дорожного движения);
- в общей структуре аварийности наибольшее количество дорожно-транспортных происшествий происходит по причине нарушения Правил дорожного движения водителями транспортных средств, в таких дорожно-транспортных происшествиях погибает и получает ранения подавляющее большинство пострадавших (85,9% общего числа погибших и 91% общего числа раненых);
- три четверти всех дорожно-транспортных происшествий по причине нарушения водителями транспортных средств Правил дорожного движения связаны с водителями легковых автомобилей, каждое тринадцатое дорожно-транспортное происшествие этой категории совершается водителями в состоянии опьянения;
- в 2012 году основной причиной почти каждого пятого дорожно-транспортного происшествия (21%), гибели каждого четвертого участника дорожного движения (24,8%) и ранения каждого пятого участника дорожного движения (21,1%) являлись недостатки эксплуатационного состояния улично-дорожной сети;
- около 60% летальных исходов при совершении дорожно-транспортных происшествий приходится на догоспитальный период.

В Европейском союзе ДТП являются основной причиной смерти от полученных травм, туристов, посещающих страны ЕС. Они составляют более 50% всех смертельных случаев в этой популяционной группе; 20% обращений в клиники и 30% обращений в отделения скорой помощи. Травматизм на автомобильных дорогах представляет собой серьезную проблему для здравоохранения Европейского региона. Ежегодно на автомобильных дорогах погибают около 127 тысяч человек и примерно

2,4 миллиона человек получают ранения. Экономические потери, связанные с травматизмом в результате дорожно-транспортных происшествий, оцениваются в 2% от ВВП каждой отдельной страны. Возраст примерно одной трети жертв автомобильных аварий составляет 15–29 лет¹.

Анализ ДТП в различных странах мира свидетельствует о том, что доминирующими рисками, способствующими причинению вреда жизни и здоровью водителей, пассажиров и пешеходов, являются следующие факторы и условия:

- поездки, совершаемые без необходимости, выбор небезопасных способов и маршрутов передвижения, опасное смешение различных видов транспорта на дорогах, — все это ведет к увеличению риска;
- вождение транспортного средства в состоянии алкогольного опьянения;
- недостатки в проектировании и оборудовании дорог и дорожной сети. Вероятность риска заметно растет, если магистрали с большой загрузкой проходят через густонаселенные районы, а не обходят их, или если движение пешеходов не отделено от транспортного потока;
- случаи превышения водителями установленной законом максимальной скорости движения, либо движения со скоростью, не соответствующей скорости транспортного потока. Все это является причиной около 30% ДТП со смертельным исходом и тяжелыми травмами, так как при столкновении автомобилей на скорости 80 км/ч у водителей и пассажиров, находящихся в транспортном средстве, вероятность погибнуть в 20 раз выше, чем при столкновении на скорости 30 км/ч. У пешеходов шанс сохранить жизнь при наезде на него транспортного средства, движущегося со скоростью 30 км/ч или ниже, равен 90%, а при скорости автомобиля 45 км/ч или выше вероятность остаться в живых снижается до 50%;
- у начинающих водителей вероятность попадания в ДТП существенно выше, чем у водителей со «стажем»;
- на пешеходов, велосипедистов и водителей механических двухколесных транспортных средств приходится значительная доля от общего числа пострадавших в результате ДТП;
- пренебрежение использованием ремней безопасности, специальных детских автомобильных сидений, а также велосипедных шлемов более чем вдвое увеличивает вероятность тяжелых и смертельных травм;
- большое число случаев гибели пешеходов произошло от столкновения с радиаторами автомобилей, не оборудованными защитными решетками;

¹ Предупреждение дорожно-транспортного травматизма: перспективы здравоохранения в Европе http://www.un.org/russian/esa/road_safety/road_europe.pdf.

- недостаточность медицинской помощи после аварии является крупнейшей проблемой при многих ДТП¹.

Авиационные происшествия, так же, как и ДТП являются одним из источников угроз личной безопасности туристов. Так, в Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2010–2014 годах»² говорится, что безопасность полетов как категория, отражающая состояние авиационной системы, зависит от ее способности к предотвращению или парированию особых ситуаций. При этом под особой ситуацией следует понимать ситуацию, возникающую в полете в результате проявления и воздействия опасных факторов. К ним относятся факторы, обусловленные недостатками функционирования подсистем авиационной системы (управление боевой подготовкой авиации, организация летной работы, управление воздушным движением, обеспечение полетов, система технической эксплуатации и т.д.), и внешние факторы, влияющие на авиационную систему.

В частности, факторами, влияющими на степень риска возникновения авиационного происшествия, являются:

- а) географические районы осуществления воздушных перевозок;
- б) характер полета;
- в) вид воздушной перевозки (внутренняя или международная);
- г) интенсивность использования воздушных судов и (или) количества полетов;
- д) количество перевозимых пассажиров или данных по пассажирообороту (пассажиро-километрам) за год;
- е) уровень квалификации летных экипажей;
- ж) срок действия лицензии на воздушные перевозки пассажиров;
- з) срок эксплуатации воздушного судна, на котором осуществляется воздушная перевозка;
- и) наличие (отсутствие) у перевозчика авиационных происшествий, следствием которых стало причинение вреда жизни или здоровью пассажира, его багажу и (или) находящимся при пассажире (пассажирах) вещам.

Авиационные происшествия, как правило, не бывают следствием проявления какого-либо одного опасного фактора (одной причины). Обычно они происходят в результате проявления и взаимосвязи нескольких опасных факторов. Как показывает практика, в большинстве случаев непосред-

¹ См: Всемирный доклад о предупреждении дорожно-транспортного травматизма. ВОЗ. Женева, 2004. Всемирный доклад о предупреждении дорожно-транспортного травматизма / Пер. с англ. — М.: Издательство «Весь Мир», 2004. — 280 с.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.04.2009 № 554-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2010–2014 годах»//Собрание законодательства РФ, 11.05.2009, № 19, ст. 2354.

ственными причинами авиационного происшествия становятся действия (бездействие) авиационного персонала и (или) состояние (поведение) воздушного судна либо средств обеспечения полетов.

За 10 лет общие потери всей государственной авиации Российской Федерации составили 301 воздушное судно, при этом погибли 773 человека. Относительный показатель (число авиационных происшествий на 100 тыс. часов налета), характеризующий уровень аварийности, в течение 30 лет находится на уровне 4–5 авиационных происшествий на 100 тыс. часов налета, в то время как в ведущих авиационных державах данный показатель в 2 и более раз ниже.

Среди источников опасности выделяются также пожары. Чрезвычайные ситуации, связанные с лесными пожарами, которые охватили значительные территории центральной части Российской Федерации в 2010 году, не только нанесли ущерб гражданам, обществу и государству, но и негативно повлияли на имидж всего российского туризма.

Пожар — это неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»). В соответствии со ст. 8 и 9 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» к опасным факторам пожара, воздействующим на людей и имущество, относятся:

- 1) пламя и искры;
- 2) тепловой поток;
- 3) повышенная температура окружающей среды;
- 4) повышенная концентрация токсичных продуктов горения и термического разложения;
- 5) пониженная концентрация кислорода;
- 6) снижение видимости в дыму.

К сопутствующим проявлениям опасных факторов пожара относятся:

- 1) осколки, части разрушившихся зданий, сооружений, строений, транспортных средств, технологических установок, оборудования, агрегатов, изделий и иного имущества;
- 2) радиоактивные и токсичные вещества и материалы, попавшие в окружающую среду из разрушенных технологических установок, оборудования, агрегатов, изделий и иного имущества;
- 3) вынос высокого напряжения на токопроводящие части технологических установок, оборудования, агрегатов, изделий и иного имущества;
- 4) опасные факторы взрыва, происшедшего вследствие пожара;
- 5) воздействие огнетушащих веществ.

В качестве примера причин возникновения пожара, которые могут привести в причинению вреда жизни и здоровья туристов, обратимся

к Инструкции по обеспечению пожарной безопасности в вагонах пассажирских поездов международного сообщения между государствами — участниками СНГ, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики (утв. на двадцать пятом заседании Совета по железнодорожному транспорту СНГ 29 ноября 1999 г.)¹. Пожары в вагонах пассажирских поездов могут возникнуть вследствие:

- 1) отступления от требований стандартов на пожарную разделку вытяжных труб, котлов отопления печей, кипятильников, пультов управления электрооборудованием, светильников и другого оборудования;
- 2) нарушения правил прокладки проводов, особенно при выходе из труб или металлорукавов, а также соединении проводов пайкой или скруткой в непредусмотренных местах;
- 3) выпуска из ремонта без испытания на правильность функционирования электрических аппаратов, определения выходных параметров систем электроснабжения (первичных и вторичных) и устройств защиты от перенапряжения непосредственно на вагоне;
- 4) установки аппаратов токовой защиты без проверки на соответствие номинальным данным плавких вставок предохранителей и без испытания автоматических выключателей и магнитных пускателей;
- 5) отказов в электрической цепи или потребителе электроэнергии с перегрузкой проводов при завышенных номиналах или нетиповых плавких вставках предохранителей, а также неисправном состоянии автоматических выключателей или магнитных пускателей;
- 6) наличия в защищаемой цепи предохранителей с подгоревшими фибровыми корпусами или без наполнителя;
- 7) неисправности дугогасящих устройств коммутационных аппаратов, приводящих к выбросу пламени;
- 8) нарушения и пониженного сопротивления изоляции электрических цепей потребителей и систем электроснабжения, в том числе и источников питания;
- 9) перенапряжения, возникающего при отказах регуляторов и неисправной защите;

¹ См: «Инструкция по обеспечению пожарной безопасности в вагонах пассажирских поездов международного сообщения между государствами — участниками СНГ, Латвийской Республикой, Литовской Республикой, Эстонской Республикой» (Вместе с «Описанием работы установки пожарной сигнализации (УПС)», «Огнетушителями кислотными, порошковыми, воздушно-пенными, водными, мелкодисперсными», «Содержанием и ремонтом огнетушителей», «Установкой газового пожаротушения (УГП)», «Инструкцией по эксплуатации и обслуживанию огнетушителей самосрабатывающих порошковых (ОСП-1), установленных в пультах управления электрооборудованием пассажирских вагонов») (Утверждена 29.11.1999 на 25-ом заседании Совета по железнодорожному транспорту СНГ)// Вестник Совета по железнодорожному транспорту. 2000. № 6. С. 5–48.

- 10) подключения к системе электроснабжения бытовых приборов, радиоприемников, магнитофонов и других устройств, не предусмотренных для подключения конструкцией вагона;
- 11) слабой затяжки контактных соединений, приводящих к чрезмерному их нагреву;
- 12) неквалифицированного вмешательства в работу электрооборудования вагонов (ремонтные работы, регулировка и др.);
- 13) нарушения правил пользования отопительными установками, растопки котлов и кипятильников с применением легковоспламеняющихся и горючих жидкостей, без воды или с водой ниже допустимого уровня;
- 14) хранения около котла, кипятильника, кухонных плит, на электропечах и под ними обтирочных и других горючих материалов;
- 15) оставления без присмотра кухонных плит вагонов-ресторанов;
- 16) курения в неустановленных местах, провоза легковоспламеняющихся жидкостей, применение открытого огня;
- 17) удаления шлака и золы при движении поезда;
- 18) использования для приготовления пищи приборов, не предусмотренных конструкцией вагона;
- 19) оставления проводником вагона без надзора.

Проанализировав некоторые виды источников опасности, перейдем к рассмотрению последствий проявления угроз безопасности для жизни и здоровья туристов. Все проявления реализованных угроз личной безопасности могут быть представлены в виде следующих последствий для жизни и здоровья туриста:

- ограничение жизнедеятельности туриста (потеря врожденных и приобретенных способностей человека к самообслуживанию);
- утрата его трудоспособности (потеря врожденных и приобретенных способностей человека к действию, направленному на получение социально значимого результата в виде определенного продукта, изделия или услуги);
- или как крайний случай — смерть туриста.

Ущерб, причиненный жизни и здоровью туриста, как и любого другого гражданина, именуется вредом. В гражданско-правовом смысле вредом называется всякое умаление того или иного личного или имущественного блага¹. Материальный *вред* может выражаться в утрате, гибели или повреждении имущества туристов, включая потерю денежных средств, внесенных туристом туроператору (турагенту) в счет договора о реализации туристского продукта, в результате неоказания (ненадлежащего) оказания услуг. К материальному вреду также относится упущенная выгода, лишение туриста определенных доходов или их части в результате повреждения здоро-

¹ См.: Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. М., 1970. С. 37.

вья или смерти кормильца, необходимости нести дополнительные расходы и другие убытки.

Под вредом в медицинском смысле в нормативных правовых актах понимается нарушение анатомической целостности и физиологической функции органов и тканей человека в результате воздействия физических, химических, биологических и психических факторов внешней среды («вред жизни» — смерть человека, «вред здоровью» — нарушение целостности и функций органов и тканей человека).

Вред жизни и здоровью различается по степени тяжести (тяжкий, средней тяжести, легкий). Квалифицирующими признаками тяжести вреда являются:

- а) в отношении тяжкого вреда:
 - вред, опасный для жизни человека;
 - потеря зрения, речи, слуха либо какого-либо органа или утрата органом его функций;
 - прерывание беременности;
 - психическое расстройство¹;
 - заболевание наркоманией либо токсикоманией;
 - неизгладимое обезображивание лица;
 - значительная стойкая утрата общей трудоспособности не менее чем на одну треть;
 - полная утрата профессиональной трудоспособности;
- б) в отношении средней тяжести вреда:
 - длительное расстройство здоровья;
 - значительная стойкая утрата общей трудоспособности менее чем на одну треть;
- в) в отношении легкого вреда:
 - кратковременное расстройство здоровья;
 - незначительная стойкая утрата общей трудоспособности².

Вред имуществу представляет собой утрату (гибель), недостачу или повреждение (порча) имущества³.

¹ См.: «Инструкция по составлению государственного статистического отчета «Сведения о заболеваниях психическими расстройствами и расстройствами поведения (кроме заболеваний, связанных с употреблением психоактивных веществ)» (утв. Минздравом РФ 29.12.1999 № 06-23/8-20)

² См: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2007 № 522 «Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека», приказ Минздравсоцразвития России от 24.04.2008 № 194н «Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека»

³ См: Постановление Правительства РФ от 27.10.2008 № 797 «Об утверждении Типовых правил обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика перед пассажиром воздушного судна//»Собрание законодательства РФ», 03.11.2008, № 44, ст. 5099.

Моральный вред в соответствии со ст. 151 Гражданского кодекса РФ, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» — это нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т.п.), или нарушающими его личные неимущественные, либо нарушающими имущественные права гражданина (например, потребителя услуг).

Моральный вред, в частности, может заключаться в нравственных переживаниях в связи с утратой родственников, невозможностью продолжать активную общественную жизнь, потерей работы, раскрытием семейной, врачебной тайны, распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, временным ограничением или лишением каких-либо прав, физической болью, связанной с причиненным увечьем, иным повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий и др. Степень нравственных или физических страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств причинения морального вреда, индивидуальных особенностей потерпевшего и других конкретных обстоятельств, свидетельствующих о тяжести перенесенных им страданий.

Причины возникновения неблагоприятных последствий для туристов носят как объективный, так и субъективный характер. В Стандарте безопасности туристов данные факторы и условия относятся к «специфическим рискам», которые обусловлены:

- возможностью возникновения природных и техногенных катастроф в зоне размещения туристских организаций туристской индустрии, включая маршруты путешествия, и чрезвычайных происшествий и ситуаций (в том числе связанных с состоянием общественного порядка в стране (месте) временного пребывания туристов);
- ненадлежащим техническим состоянием используемых объектов материально-технической базы (туристских гостиниц, баз, кемпингов, канатных дорог и подъемников, туристских, в том числе горно-пешеходных, лыжных, горно-лыжных, водных трасс, транспортных средств, в том числе воздушных судов, поездов, автобусов, автомобилей, велосипедов, маломерных и гребных судов, архитектурных достопримечательностей и объектов показа);
- сложным рельефом местности (речными порогами, горными склонами, моренными, скальными, ледовыми участками туристских трасс и т. п.);
- непрофессиональностью персонала (гидов, экскурсоводов, инструкторов-проводников и др.);

- неподготовленностью туристов к передвижению по маршруту определенного вида и категории сложности (инструктаж, экипировка и т. п.);
- непредоставлением или предоставлением неполной информации об условиях путешествия туристам (экскурсантам) и другие.

Контрольные вопросы и задания

1. Как в дореволюционной России XIX — начала XX в. обеспечивалась безопасность путешествий?
2. Что представляет из себя понятие «безопасность туризма»?
3. В чем заключаются интересы туристов, интересы предпринимателей и работников сферы туризма?
4. Назовите классификацию видов безопасности туризма.
5. Назовите классификацию угроз безопасности, а также источников опасности.
6. Определите социальную сущность безопасности.
7. Назовите наиболее распространенные угрозы личной безопасности туристов и их источников.
8. Перечислите основные причины несчастных случаев с людьми в местах массового отдыха и туризма.
9. Что понимается под вредом в медицинском смысле в нормативных правовых актах?

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИЗМА

В главе раскрывается сущность института безопасности туризма, правовая и организационная основы безопасности туризма, а также рассматриваются государственная политика в области обеспечения безопасности туризма, субъекты обеспечения безопасности.

§ 1. Понятие института безопасности туризма

Рассмотрев базовые категории, которые лежат в основе безопасности туризма, целесообразно перейти к устойчивым институциональным образованиям, призванным обеспечивать нормальную организацию, функционирование и развитие механизма обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации.

В связи с этим можно предположить, что в основе безопасности туризма как правовой категории лежит государственно-правовой институт безопасности туризма. Под институтом права в юридической доктрине понимается сравнительно небольшая, устойчивая группа правовых норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений (первичная правовая общность)¹.

По нашему мнению, обеспечение безопасности туризма следует рассматривать как основополагающий принцип государственной политики Российской Федерации, приоритетный метод управленческого воздействия публичной власти на сферу туризма, а также одну из основных функций федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере туризма. Отношения в области обеспечения безопасности включаются правовой наукой в предмет административного (полицейского) права².

Институт безопасности туризма, как и многие другие явления, можно рассматривать в двух смыслах (узком и широком). В узком (функциональном) смысле институт безопасности туризма — это собственно правовой институт, элемент системы российского права, который состоит из совокупности норм, образующих правовую основу безопасности туризма, преиму-

¹ См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. — М.: Юридическая литература, 1975. С. 5, 119.

² См.: *Тарасов И.Т.* Учебник науки полицейского права. Выпуск I. М., товарищество «Печатня С. П. Яковлева», 1891; *Андреевский И.* Полицейское право. Том I. С.-Петербург: типография Эд. Праца, 1871 и др.

щественно охранительного характера, объединенных общим юридическим содержанием, целевыми установками, задачами и принципами и непосредственной связью с регулируемыми ими общественными отношениями в области безопасности туризма.

Институт безопасности в широком смысле включает в себя не только функциональный аспект, но и организационный и сопряженные с ним информационно-технологический, а также идеологический аспекты безопасности туризма.

В структуру института безопасности туризма входят обособленные правовые образования — субинституты:

- целей, задач и принципов обеспечения безопасности туризма;
- личной безопасности туристов, защиты их прав и законных интересов;
- безопасности труда в сфере туризма;
- безопасности предпринимательской деятельности в сфере туризма, в том числе стандартизации и классификации объектов туристской индустрии;
- организационных основ государственного управления безопасностью туризма;
- охраны туристских ресурсов;
- обеспечения интересов государственной безопасности в сфере туризма (специальные экономические меры по ограничению туристской деятельности, противодействие незаконной и неконтролируемой миграции, организованной преступности, отмыванию доходов, полученных преступным путем, порядок пребывания иностранных туристов в Российской Федерации и др.);
- безопасности маршрутов повышенной опасности, в том числе организации деятельности инструкторов-проводников;
- саморегулирования туристской деятельности;
- страхования в сфере туризма;
- международного сотрудничества в области безопасности туризма.

Целью организации, функционирования и развития института безопасности туризма является достижение в сфере туризма гарантированного правового состояния, при котором укрепляются законность и общественный порядок на туристском рынке, обеспечивается безопасность личности, общества и государства в сфере туризма, сохранность окружающей среды, создаются иные благоприятные условия для реализации прав и свобод граждан в сфере туризма.

Основными принципами института безопасности туризма могут быть:

- признание, уважение и неукоснительное соблюдение и государственная защита прав и свобод туристов, осуществление им покровительства за пределами территории Российской Федерации;
- законность;

- соблюдение баланса интересов личности, общества и государства;
- согласованное функционирование и эффективное взаимодействие национальной и региональных туристских администраций, исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, осуществляющих деятельность в области обеспечения безопасности туризма на основе сочетания централизации и децентрализации, единоначалия и коллегиальности;
- качество и доступность предоставляемых государственных и муниципальных услуг в области безопасности туризма;
- профессионализм и компетентность государственных и муниципальных служащих, иных граждан и организаций, участвующих в деятельности по обеспечению безопасности туризма;
- приоритет предупредительных мер обеспечения безопасности туризма;
- эффективное взаимодействие органов исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти с институтами гражданского общества, а также с международными межправительственными и негосударственными организациями в области обеспечения безопасности туризма¹.

Представляется, что из цели и принципов вытекают и основные задачи института безопасности туризма, такие как:

- охрана здоровья, окружающей среды, защита общественной нравственности, санитарно-эпидемиологического благополучия местного населения;
- обеспечение правопорядка на туристском рынке, общественной и государственной безопасности в сфере туризма;
- защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных и иных правонарушений в сфере туризма, а также их предупреждение;
- оптимизация (повышение качества) исполнения органами исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти и должностными лицами своих государственных (муниципальных) функций и полномочий в области безопасности туризма;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти в области безопасности туризма, ограничение произвольного административного усмотрения, обеспечение открытости, предсказуемости, прозрачности и демократичности применяемых мер обеспечения безопасности туризма;
- формирование у граждан, сотрудников правоохранительных органов (прежде всего полиции), гражданских служащих органов исполнительной власти и работников негосударственных организаций уважительного отношения к закону и суду;

¹ О понятии правовых принципов см.: *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права. Т. 1. Элементный состав. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2004. — С. 63.

- повышение уровня культуры безопасности в сфере туризма.

Правовые нормы, входящие в институт безопасности туризма, включают следующие положения:

- целевые установки и основные направления правового регулирования в области безопасности туризма, приоритеты деятельности органов исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти в данной области;
- правила, которые устанавливают пространственные и временные границы административно-правовых режимов безопасности туризма; допустимые правом запреты, ограничения и обременения (организационного, социального, технического, правового, санитарного и иного характера) прав и свобод человека и гражданина, пределы (границы) дозволенного поведения субъектов права (модели поведения);
- сферы деятельности, задачи, функции и полномочия национальной и региональных туристских администраций в области обеспечения безопасности туризма, а также система административных регламентов их реализации;
- права и обязанности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, граждан и организаций, участвующих в обеспечении безопасности туризма;
- специальные требования, стандарты, нормативы обеспечения безопасности туризма, в том числе нормы, определяющие квалификационные требования, необходимые для замещения должностей, связанных с обеспечением безопасности туризма;
- перечень и порядок применения сил, средств и технологий обеспечения безопасности туризма;
- порядок информирования граждан и организаций об угрозах безопасности туризма, принимаемых мерах по их предупреждению, нейтрализации, ликвидации последствий их проявления;
- конституционные и иные гарантии неукоснительного соблюдения прав и свобод граждан при обеспечении безопасности туризма, в том числе ограничение (минимизация) произвольного административного усмотрения, порядок обжалования неправомерных действий субъектов исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти, а также иные формы защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- нормы, устанавливающие юридическую ответственность за нарушение безопасности туризма, а также предусматривающие применение иных мер административного принуждения.

Особое место в области обеспечения безопасности туризма отводится техническим, медицинским, строительным и иным социальным нормам и соответствующим отношениям. Технические нормы в области безопас-

ности туризма устанавливают технические и иные требования в области строительства, реконструкции, модернизации и эксплуатации объектов индустрии туризма, безопасного пользования инженерной, транспортной и иной инфраструктурой туризма, а также классификации, рационального использования и охраны туристских ресурсов.

Технические нормы безопасности туризма являются частью системы законодательства о техническом регулировании — новой подотрасли административного законодательства. Законодательство о техническом регулировании исходит из представлений о том, что технические нормы обязывают людей к определенным поступкам, поскольку соблюдение необходимых правил поведения при обращении с той или иной продукцией, пользовании ею составляет обязанность человека не по отношению к этой вещи, а по отношению к другим людям, обществу и государству, которым вовсе не безразлично, соблюдаются эти правила или нет. И в той мере, в какой технические требования регулируют поведение людей, они имеют своим непосредственным объектом общественные отношения¹.

Поэтому техническое регулирование призвано обеспечить баланс интересов государства, хозяйствующих субъектов, общественных организаций и потребителей, повысить конкурентоспособность российской экономики, создать условия для развития предпринимательства на основе повышения качества товаров, работ и услуг².

Правовые нормы института безопасности туризма выступают критериями ограничения прав и свобод граждан в сфере туризма, соразмерности и пропорциональности правовых и иных мер обеспечения безопасности туризма, используемых для охраны общественных отношений в сфере туризма. Нормы института безопасности туризма в определенных случаях являются единственным способом предупреждения и нейтрализации негативных последствий реальных или потенциальных угроз безопасности туризма³. Введение данных ограничений, как правило, обусловливается общественными интересами, например борьба с терроризмом, ликвидация чрезвычайных ситуаций и т.д.

Рассмотрим это на примерах ограничения свободы передвижения и свободы перемещения услуг. Так, право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания в пределах Российской Федерации может быть ограничено на определенных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях и др. (ст. 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Рос-

¹ См.: Концепции развития российского законодательства. — М.: Эксмо, 2010. С. 187.

² См.: Там же. С. 190.

³ Более подробно о теории ограничения прав и свобод граждан см. исследование Пчелинцева С.В. Концептуальные подходы к формированию теории ограничения прав и свобод граждан на современном этапе // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5.

сийской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Другой пример. Конституционное положение устанавливает, что на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (часть 1 ст. 74 Конституции). Тем не менее, обязательность внесения сведения о туроператоре в Единый федеральный реестр в определенном смысле можно рассматривать в качестве одного из таких «препятствий» свободному перемещению туристских услуг.

Однако введение в российское право института финансового обеспечения и реестра туроператоров было обусловлено публичным интересом — защитой прав и законных интересов туристов, обеспечением безопасности туризма, что прямо вытекает из ст. 4.1 и 17, а также главы VII.1 Закона о туристской деятельности. В более общем виде данное правило содержится в ч. 3 ст. 55 Конституции: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, однако только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

По нашему мнению, определяя критерии ограничения прав человека, необходимо исходить из следующих принципиальных позиций:

- 1) форма ограничения прав человека — федеральный закон. Нормативные акты иного уровня, включая ведомственные, а тем более неопубликованные или носящие закрытый характер, не только не могут устанавливать какие-либо ограничения прав и свобод, но и регулировать порядок и основания их применения, условия, пределы, сроки и другие существенные признаки этих ограничений (Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова на определение КС РФ от 14.07.1998 № 86-О)¹;
- 2) цель ограничения прав человека — безопасность личности, общества и государства, охрана иных публичных интересов;
- 3) крайняя необходимость как критерий ограничения прав человека (производно от формулировки части 3 ст. 55 Конституции РФ «...в той мере, в какой это необходимо в целях...»). Крайняя необходимость может иметь место в тех ситуациях, когда защита прав и свобод людей, а также общественных интересов невозможна иными способами, кроме как посредством ограничения прав человека. Следует учитывать, что крайняя необходимость может быть пра-

¹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.1998 № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Российская газета. 1998. № 152.

- вомерной, только если соблюдаются следующие условия: наличие реального или возможного вреда государственным и общественным интересам; невозможность защиты правоохраняемых благ иными способами; соразмерность вводимых ограничений; причиняемый вред меньше, чем предотвращаемый вред;
- 4) общий характер таких ограничений — ограничения не носят персонализированной направленности, их действие распространяется на всех и каждого;
 - 5) соблюдение общепризнанных международных норм и принципов — ограничения прав человека не должны нарушать обязательства Российской Федерации по международному праву;
 - 6) разумная достаточность мер, направленных на ограничение прав, — могут осуществляться только в той степени, в какой это требуется, однако в любом случае не допускается ограничение фундаментальных прав и свобод человека и дискриминация на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения;
 - 7) соразмерность ограничения прав, свобод и цели, во имя которой ограничиваются права, — безопасность всех рассматривается как приоритет по отношению к соблюдению (гарантированию) определенных свобод каждого отдельного гражданина (человека). Принцип «соразмерности»¹ широко известен как средство противодействия злоупотреблению ограничениям конституционных прав и свобод со стороны государства, где злоупотребление — это чрезмерное вмешательство в права и свободы, включая использования карательных санкций, а несоразмерность — несоответствие тяжести воздействия на конституционные права и свободы тем или иным общественным интересам, в пользу которых допускаются те или иные ограничения прав и свобод;
 - 8) устанавливаемые ограничения прав и свобод должны соответствовать ранее принятым мерам, основаны на анализе всех потенциальных выгод и издержек в результате действий или отсутствия действий по обеспечению безопасности, открыты для последующего пересмотра в свете новых научных и иных данных, необходимых для более полной оценки угроз;
 - 9) решения о введении ограничений должны определять круг лиц, ответственных за сбор, обработку, накопление, хранение, поиск, распространение и предоставление необходимой документированной информации в области безопасности, а также за формирование и использование информационных ресурсов в данной сфере;

¹ В законодательстве, а также в научной литературе используются сходные понятия: «разумная соразмерность», «минимальная достаточность», «адекватность», «пропорциональность», «сбалансированность».

- 10) установленные ограничения должны быть четко сформулированы и не допускать произвольного толкования. Норма, ограничивающая права и свободы, должна ясно определять пределы ограничений¹.

В организационном аспекте институт безопасности туризма, являясь частью механизма Российского государства, предстает перед нами как одна из подсистем национальной безопасности Российской Федерации (система безопасности туризма). Она включает в себя отдельные элементы охраны окружающей среды и экологической безопасности². Система безопасности туризма Российской Федерации замыкается на международную систему безопасности туризма, составными частями которой являются системы безопасности туризма различных государств и регионов мира.

Содержание деятельности государства в области безопасности туризма заключается в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей на уровне, отвечающем интересам обеспечения безопасности туризма и адекватном реальным и потенциальным угрозам безопасности. В данной деятельности проявляется административно-управленческая сущность безопасности туризма, которая предполагает наличие совокупности взаимосвязанных органов исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти, в том числе национальной туристской администрации, региональных туристских администраций, муниципальных администраций, их должностных лиц, а также граждан и юридических лиц, участвующих в обеспечении безопасности туризма.

Обеспечение безопасности туризма требует взаимосогласованных усилий федерального центра и регионов, направленных на защиту материальных и нематериальных социально значимых благ человека и общества в целом, что, в свою очередь, предполагает государственно-властное, в том числе принудительное, устранение факторов, несущих в себе угрозу обществу и личности, жизни, здоровью или имуществу граждан. В этом аспекте обеспечение безопасности туризма охватывает собой комплекс полномочий по формированию нормативной базы для организации и надлежащего функционирования системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере защиты тех или иных социальных благ и ценностей, при том, что такие меры должны соответствовать как значимости социального блага (ценности), так и уровню и характеру имеющихся угроз³.

Обеспечения безопасности туризма включает в себя:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;

¹ См.: Волкова Н.С. Общественная безопасность и законодательство о правах человека // Журнал российского права. 2005. № 2.

² См.: Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. — М., 2001. С. 33.

³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. — М.: Эксмо, 2010.

- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;
- 4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- 5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- 6) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- 7) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- 8) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- 9) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- 10) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Институт безопасности как информационно-технологический механизм представляет собой совокупность сил и средств, а также информационных ресурсов, автоматизированных систем и иных технологий обеспечения безопасности туризма. Идеологический аспект института безопасности туризма заключается в разработке и реализации мер в области повышения (укрепления) культуры безопасности туризма.

Представляется, что «культура безопасности туризма» — это совокупность обычаев, традиций, знаний, средств и ресурсов обеспечения безопасности туризма, которые накоплены человечеством в процессе общественно-исторического развития, а также способы, навыки и технологии их применения в целях обеспечения надежного существования и устойчивого развития сферы туризма. Культура безопасности характеризует отношение конкретного человека, коллективов людей и гражданского общества в целом к существующему и должному (желаемому) состоянию безопасности туризма, закономерностям ее развития.

Завершая характеристику безопасности туризма как правового института, еще раз выделим наиболее характерные черты данного государственно-правового образования.

В правовой системе Российской Федерации безопасность туризма представляет собой не только сферу государственно-правового регулиро-

¹ См.: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. № 295.

вания, но и входящий в состав законодательства о туристской деятельности комплексный институт безопасности туризма с присущими ему обособленными правовыми образованиями — субинститутами. В институте безопасности туризма необходимо различать функциональный, организационный, информационно-технологический и идеологический аспекты его функционирования. В качестве первичного элемента института безопасности туризма выступают административно-правовые нормы безопасности туризма. Важнейшей их особенностью является то, что они служат критериями ограничения прав и свобод граждан в сфере туризма, в том числе соразмерности и пропорциональности реализации правовых и иных мер обеспечения безопасности туризма.

Безопасность туризма, являясь частью механизма Российского государства, представляет собой одну из подсистем национальной безопасности Российской Федерации. Содержание деятельности государства в этом аспекте заключается в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства на уровне, отвечающем интересам обеспечения безопасности туризма, в том числе позволяющем эффективно противодействовать реальным и потенциальным угрозам безопасности в сфере туризма.

§ 2. Правовая основа безопасности туризма

Правовую основу безопасности туризма образует совокупность федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения, которые складываются между туристами, иными субъектами сферы туризма, а также органами публичной власти по поводу обеспечения безопасности туризма (законодательство в области безопасности туризма).

Источники законодательства о безопасности туризма можно сгруппировать по различным критериям: по юридической силе (иерархии), по кругу актов, по территории действия, по предмету регулирования, по объектам безопасности, по предмету ведения и др.

По юридической силе выделяются:

- Конституция Российской Федерации¹;
- федеральные конституционные законы (Закон о Правительстве; Закон о чрезвычайном положении)²;

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237.

² См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ 1997. № 51. Ст. 5712; Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Российская газета. 2001. № 105.

- федеральные законы (Закон о туристской деятельности, Закон о безопасности)¹;
- акты Президента Российской Федерации (Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», Указ Президента РФ от 12.11.1994 № 2058 «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности заграничных учреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом», Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»)²;
- акты Правительства Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»)³;
- акты палат Федерального Собрания Российской Федерации (постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.01.2005 № 1424-IV ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “К Правительству Российской Федерации о мерах по защите прав и законных интересов российских граждан в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за пределами территории Российской Федерации”»)⁴;
- акты федеральных органов исполнительной власти (приказ Минтранса России от 08.01.1997 № 2 «Положение об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами», приказ МЧС России от 18.06.2003 № 313, утвердивший Правила пожарной безопасности в Российской Федерации, приказ МЧС России от 25.10.2004

¹ См.: Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ 1996. № 49. Ст. 5491; Федеральный закон от 28.12.2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. №295.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444; Указ Президента Российской Федерации от 12.11.1994 № 2058 «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности заграничных учреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом» // СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2971; Указ Президента Российской Федерации от 01 апреля 1996 № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации № 1094 от 13.09.1996 г. «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. 1996. № 182.

⁴ См.: Постановление ГД ФС РФ от 12.01.2005 № 1424-IV ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Правительству Российской Федерации о мерах по защите прав и законных интересов российских граждан в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за пределами территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 244.

№ 484 «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹.

По кругу актов выделяются федеральные законы и иные (подзаконные) правовые акты (Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»² и приказ Минтранса России от 08.01.1997 № 2 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами»).

По территории действия правовые акты могут быть национальные (Закон о защите прав потребителей)³ и международные (Руководящие принципы ООН для защиты интересов потребителей, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Инициатива «Группы восьми» по безопасному и упрощенному порядку международных поездок (SAFTI) (Си-Айленд, 11 июня 2004 г. и др.)⁴.

По объектам безопасности правовые акты подразделяются на акты, регламентирующие общественные отношения в сфере безопасности личности (Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Российской Федерации»⁵, акты в области обеспечения безопасности общества и охраны окружающей среды (законы от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»⁶, акты в области безопасности государства (федеральные законы от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 10.01.1996 № 5-ФЗ «О внешней разведке»,

¹ См.: Приказ Минтранса России № 2 от 08.01.1997 г. «Положение об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. № 11; Приказ МЧС России № 313 от 18.06.2003 г. «Правила пожарной безопасности в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 129; Приказ МЧС России № 484 от 25.10.2004 г. «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. 2004. № 267.

² См.: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Российская газета. 2007. № 31.

³ См.: Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

⁴ См.: Инициатива «Группы восьми» по безопасному и упрощенному порядку международных поездок (SAFTI) (Си-Айленд, 11 июня 2004 г.) // Московский журнал международного права. 2004. № 4. С. 307–312.

⁵ См.: Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 152.

⁶ См.: Федеральный закон 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 116-117; Федеральный закон 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» // Российская газета. 1995. № 86.

от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹, а также комплексные (универсальные) правовые акты (Закон о безопасности, Стратегия национальной безопасности).

По предмету регулирования выделяются специальные правовые акты в области обеспечения безопасности туризма (Закон о туристской деятельности), а также все иные правовые акты в области безопасности, в которых содержатся отдельные нормы законодательства о безопасности туризма (постановление Правительства РФ от 01.10.1998 № 1142 «О реализации норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию», утвердившее Положение об оказании помощи по страховым случаям гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранного государства»)².

По предмету ведения правовые акты относятся к федеральному законодательству (Закон о чрезвычайных ситуациях, Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения)³ и законодательству субъектов Российской Федерации (постановление от 08 апреля 1998 № 260-п губернатора Иркутской области «Об обеспечении безопасности туристов на территории области»)⁴.

Рассматривая последнюю классификацию, следует отметить, что в основе законодательства о безопасности туризма лежит конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Так, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ст. 76 Конституции РФ).

¹ См.: Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Российская газета. 1995. № 72; Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ «О внешней разведке» // Российская газета. 1996. № 9; Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2011. № 48.

² См.: Постановление Правительства РФ от 01.10.1998 № 1142 «О реализации норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию», утвердившее Положение об оказании помощи по страховым случаям гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранного государства» // Российская газета. 1998. № 193.

³ См.: Федеральный закон от 21.12.1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁴ См.: Постановление Губернатора Иркутской области от 08.04.1998 № 260-п «Об обеспечении безопасности туристов на территории области» // СПС Консультант-Плюс. 2011.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации показывает, что в нем пока отсутствует четкое разграничение сфер деятельности и полномочий по вопросам регулирования туризма и туристской деятельности между органами публичной власти различных уровней¹.

В настоящий момент данный пробел частично может быть восполнен Конституционным Судом Российской Федерации посредством официального толкования положений Конституции РФ, а также принятия им решений, в том числе связанных с разрешением споров о компетенции².

До внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации, а также в случае возникновения споров о компетенции, на наш взгляд, следует руководствоваться следующими общими принципами.

1. Вопросы обеспечения безопасности туризма, как и вопросы развития туризма и туристской деятельности, по общему правилу относятся к совместной компетенции федеральных и региональных органов публичной власти (ст. 2 Закона о туристской деятельности, ст. 6 Закона о безопасности).
2. В отношении обеспечения безопасности туристов (экскурсантов), сохранности их имущества основой нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации выступают нормы ст. 72 Конституции, которые относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросы:
 - защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон (п. «б» ч. 1);
 - координации здравоохранения (п. «ж» ч. 1);
 - административного законодательства (п. «к»).
3. Издание субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, направленных на ненанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, основано на п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ (вопросы природопользования; охраны окружающей

¹ См.: проект федерального закона № 612877-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в части конкретизации полномочий в области туризма и туристской деятельности) (внесен членами Совета Федерации ФС РФ В.А. Жидких, Ю.В. Смирновым, И.Б. Бечеловым, А.А. Борисовым, В.Е. Оськиной, М.Г. Кавджарадзе, В.С. Косоуровым, А.Н. Лоторевым, Л.Н. Пономаревой, К.В. Сурковым, Н.И. Тонковым, В.А. Фетисовым, Ю.В. Шамковым, В.В. Якубовским) (См.: СПС КонсультантПлюс. Законопроекты).

² См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2008 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2009.

среды и обеспечения экологической безопасности; особо охраняемых природных территорий).

4. Обеспечение безопасности материальных и духовных ценностей общества возможно путем реализации правотворческих функций регионов России в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 72 (охрана памятников истории и культуры), а также п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ (общие вопросы культуры).
5. Субъекты Российской Федерации не вправе издавать нормативные акты по вопросам безопасности государства, так как эти вопросы — предмет исключительного ведения Российской Федерации (п. «м» ст. 71 Конституции РФ).

В научной литературе выдвигаются также предложения о необходимости установления порядка, при котором органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации получают право издавать по предметам совместного ведения совместные нормативные правовые акты, имеющие прямое действие на территориях субъектов Российской Федерации¹.

Правами и обязанностями в сфере туризма и туристской деятельности обладают также исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований².

Кратко остановимся на характеристике некоторых источников законодательства о безопасности туризма.

1. Закон о туристской деятельности. Определяет понятие «безопасность туризма», устанавливает права и обязанности туристов, туроператоров, турагентов, органов государственной власти, средств массовой информации в области обеспечения безопасности туризма (ст. 14), определяет силы и средства обеспечения безопасности туризма — специализированные службы по обеспечению безопасности туристов (ст. 15), устанавливает способы обеспечения безопасности туризма и финансового обеспечения ответственности туроператоров — страхование туристов на случай болезни, страхование гражданской ответственности туроператоров, банковская гарантия исполнения обязательств туроператоров (ст. 17), определяет правовые основы создания и функционирования Ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь», создаваемой для оказания туристам экстренной помощи (ст. 11.1–11.5).

¹ См.: *Тхабисимова Л.А.* Конституционно-правовые основы взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 11. Т. 1. М.: Юрист, 2011. С. 822.

² См.: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Закон о туристской деятельности к основным обязанностям участников туристской деятельности в области обеспечения безопасности относит следующие обязанности:

- 1) федерального органа исполнительной власти в сфере туризма — информировать туристов, туроператоров и турагентов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания¹;
- 2) специализированных служб по обеспечению безопасности туризма — оказывать необходимую помощь туристам, терпящим бедствие на территории Российской Федерации;
- 3) уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации — в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций принимать меры по защите интересов российских туристов за пределами Российской Федерации, в том числе меры по их эвакуации из страны временного пребывания; содействовать свободе передвижения туристов;
- 4) субъектов Российской Федерации — проводить аккредитацию организаций, осуществляющих деятельность в области классификации объектов туристской индустрии;
- 5) органов местного самоуправления — обеспечивать свободный доступ туристов к туристским ресурсам с учетом принятых в стране (месте) временного пребывания ограничительных мер, содействовать в получении правовой и иных видов неотложной помощи, беспрепятственного доступа к средствам связи;
- 6) туроператоров (турагентов):
 - создавать необходимые условия для обеспечения личной безопасности туристов, их потребительских прав и сохранности имущества, беспрепятственного получения неотложной медицинской помощи;
 - возмещать убытки и компенсировать моральный вред в случае невыполнения условий договора с туристом;
 - предоставлять туристам исчерпывающие сведения об особенностях путешествий, а также об опасностях, с которыми они могут встретиться при совершении путешествий, и осуществлять предупредительные меры, направленные на обеспечение безопас-

¹ Глобальный этический кодекс туризма определяет, что данная информация должна строго соответствовать серьезности ситуаций и ограничиваться теми географическими зонами, в которых подтверждены проблемы с безопасностью. Данные сведения не должны наносить неоправданный или несоразмерный ущерб туристской индустрии места временного пребывания. Содержание возможной информации об угрозе должно предварительно обсуждаться с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, на территориях которых возникли чрезвычайные ситуации. Глобальный этический кодекс туризма (Принят в г. Сантьяго 01.10.1999 Резолюцией а/RES/406(XIII) на 13-й сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации). URL: [http:// www.unwto.org](http://www.unwto.org).

- ности туристов, а также о правилах и условиях эффективного и безопасного использования туристского продукта;
- предоставлять туристам необходимую и достоверную информацию о правилах въезда в страну (место) временного пребывания и пребывания там, об обычаях местного населения, о религиозных обрядах, святынях, памятниках природы, истории, культуры и других объектах туристского показа, находящихся под особой охраной, состоянии окружающей природной среды;
 - предоставлять туристам гарантии оплаты медицинской помощи, если законодательством страны (места) временного пребывания установлены требования предоставления таких гарантий (страхование туристов на случай внезапного заболевания и от несчастных случаев является основной формой предоставления таких гарантий);
 - по требованию туриста оказывать содействие в предоставлении услуг по страхованию иных рисков (в том числе при совершении путешествий, связанных с прохождением туристами маршрутов, представляющих повышенную опасность для их жизни и здоровья);
- 7) Ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь»:
- оказание экстренной помощи туристам в случае невозможности исполнения, неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств туроператором;
- 8) туристов:
- проходить профилактику в соответствии с международными медицинскими требованиями в случае совершения путешествия в страну (место) временного пребывания, в которой они могут подвергнуться повышенному риску инфекционных заболеваний;
 - соблюдать законодательство страны (места) временного пребывания, уважать ее социальное устройство, обычаи, традиции, религиозные верования;
 - сохранять окружающую природную среду, бережно относиться к памятникам природы, истории и культуры в стране (месте) временного пребывания;
 - соблюдать правила въезда в страну (место) временного пребывания, выезда из страны (места) временного пребывания и пребывания там, а также в странах транзитного проезда;
 - соблюдать во время путешествия правила личной безопасности.

2. Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации». Постановлением утверждено Положение о Министерстве культуры, которым определены полномочия

Минкультуры России по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туристской деятельности. Минкультуры России утвержден Административный регламент по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания»¹.

3. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму»². Данным актом к числу полномочий Ростуризма в области безопасности туризма отнесена функция по формированию и ведению единого федерального реестра туроператоров и функция по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (п. 5.3.2).

4. Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов»³. Правовым актом рекомендовалось органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в сфере туризма и Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий 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 соответствующего субъекта Российской Федерации.

По результатам исследования, проведенного в 39 субъектах Российской Федерации в 2011 г., установлено, что специализированные службы по обеспечению безопасности туристов сформированы лишь в 14 субъектах Российской Федерации⁴.

5. Постановление Правительства РФ от 01.10.1998 № 1142 «О реализации отдельных норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» вместе с Положением об оказании помощи по страховым случаям гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранного государства.

¹ Приказ Минкультуры России от 27.06.2012 № 666.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» // Российская газета. 2005. № 10.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24.01.1998 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» // Российская газета. 1998. № 23.

⁴ См.: *Писаревский Е.Л.* и др. Теория и практика управления рисками в сфере туризма. — М., 2011. С. 90.

Данным Положением установлен порядок оказания помощи по страховым случаям гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранного государства, согласно которому дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации при наступлении страхового случая по просьбе пострадавшего гражданина Российской Федерации информирует о случившемся его родственников и соответствующую страховую организацию через Министерство иностранных дел Российской Федерации.

6. Для упрощения визовых формальностей в 2003 г. были внесены изменения в Закон о выезде и въезде, которые установили возможность безвизовых поездок в Российскую Федерацию иностранных туристов, прибывающих на круизных судах, сроком до 72 часов.

В развитие новых норм Закона было принято постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2003 № 532 «Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан — пассажиров круизных судов»¹ (см. также постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2009 № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромках, имеющих разрешения на пассажирские перевозки»)².

Следующим шагом на пути упрощения визовых формальностей стало появление в ст. 24 Закона о выезде и въезде нормы, позволяющей Президенту Российской Федерации вводить безвизовый режим пребывания иностранных граждан на территории России. Благодаря принятию Указа Президента РФ от 13.05.2008 № 773 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением в г. Москве в 2008 году финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА»³ десятки тысяч английских болельщиков смогли посетить проходивший в Москве финальный футбольный матч Лиги чемпионов УЕФА. Для въезда на территорию нашей

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2003 № 532 «Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан — пассажиров круизных судов» // СЗ РФ. 2003. № 35. Ст. 3448.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2009 № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромках, имеющих разрешения на пассажирские перевозки» (вместе с «Положением о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромках, имеющих разрешения на пассажирские перевозки») // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2352.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2008 № 773 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением в г. Москве в 2008 году финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2291.

страны им не требовалось оформления визы, а достаточно было предъявления действительных документов, удостоверяющих личность и признаваемых в российском государстве в этом качестве, и билета на указанный матч.

7. Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 № 452 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта»¹ формулирует требования к организации деятельности исполнителя услуги; требования к перечню информации об оказываемых услугах по реализации туристского продукта; предусматривает порядок заключения, изменения и прекращения договора о реализации туристского продукта; порядок предъявления претензий и ответственность сторон по договору о реализации туристского продукта.

8. Постановлением Правительства РФ от 31.05.2010 № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию»² установлено, что гражданам Российской Федерации предоставляется помощь в возвращении в Российскую Федерацию. Такая помощь им предоставляется в исключительных случаях, если они оказались на территории иностранного государства без средств к существованию. Под исключительными случаями понимаются ситуации, при которых возвращение в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации будет способствовать устранению непосредственной угрозы их жизни. Помощь предоставляется дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации.

9. Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2013 № 162 «Об утверждении Правил оказания экстренной помощи туристам и Правил финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из компенсационного фонда» определяется порядок оказания объединением туроператоров в сфере выездного туризма (статус объединения присвоен Ассоциации туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь»³) экстренной помощи туристу, туристам, организованной группе туристов, находящихся в стране временного пребывания, в случаях невозможности исполнения, неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта. Экстренная помощь оказывается туристу в соответствии с договорами, заключенными Ассоциацией «Турпомощь» с третьими лицами (их объединениями), ока-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2007 № 452 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3942.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2010 № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию» // СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2832.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 2130-р.

зываются отдельные услуги по перевозке и (или) размещению и другие услуги, необходимые для оказания туристу экстренной помощи. Оказание экстренной помощи включает в себя:

- а) перевозку туриста в место окончания путешествия оптимальным маршрутом с наименьшими временными затратами по усмотрению объединения туроператоров (авиатранспортом, железнодорожным транспортом, автомобильным транспортом, водным транспортом) (далее — перевозка);
- б) обеспечение размещения (временного проживания) туриста в гостинице или ином средстве размещения на срок до начала осуществления перевозки к месту окончания путешествия — если период вынужденного ожидания перевозки составляет более 12 часов;
- в) доставку туриста от места расположения гостиницы или иного средства размещения в стране временного пребывания до пункта начала осуществления перевозки к месту окончания путешествия (трансфер);
- г) организацию питания туриста с учетом установленных законодательством Российской Федерации физиологических норм питания человека;
- д) обеспечение неотложной медицинской и правовой помощи;
- е) обеспечение хранения багажа.

10. Обеспечение личной безопасности туристов при совершении путешествий на спортивных и прогулочных судах регламентируется постановлением Правительства РФ от 31.01.2001 № 74 «О государственном надзоре за мореплаванием и техническом надзоре за спортивными и прогулочными судами в Российской Федерации»¹, постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 «Об утверждении положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»², а также ведомственными нормативными правовыми актами (приказ МЧС России от 29.06.2005 № 501 «Об утверждении Правил технического надзора за маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами мас-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2001 № 74 «О государственном надзоре за мореплаванием и техническом надзоре за спортивными и прогулочными судами в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 6. Ст. 579.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2004 № 835 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5499.

сового отдыха на водоемах, переправами и наплавными мостами» (зарегистрировано в Минюсте России 24.08.2005 № 6938)¹, приказ МЧС России от 29.06.2005 № 502 «Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации»², приказ Минтранса России от 22.10.2009 № 184 «Об утверждении Правил классификации и освидетельствования спортивных парусных судов»³ и др.

11. В сфере авиационной безопасности Правительство РФ постановлением от 30.07.1994 № 897 утвердило «Положение о федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» (включая «Нормы, правила и процедуры по авиационной безопасности»)⁴. Федеральная система обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства разработана в соответствии с Руководством по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и представляет собой совокупность правовых и организационных мер, направленных на предотвращение и пресечение противоправных действий в отношении гражданской авиации.

Основной задачей Федеральной системы является обеспечение безопасности жизни и здоровья пассажиров, членов экипажей воздушных судов, наземного персонала авиапредприятий, охраны воздушных судов и средств аэропорта путем осуществления мер по защите от актов незаконного вмешательства (авиационная безопасность).

Приказом Минтранса России от 17.06.2008 № 92 утвержден «Порядок допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов»⁵.

¹ См.: Приказ МЧС России от 29.06.2005 № 501 «Об утверждении Правил технического надзора за маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха на водоемах, переправами и наплавными мостами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 35.

² См.: Приказ МЧС России от 29.06.2005 № 502 «Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации» // Российская газета. 2005. № 204.

³ См.: Приказ Минтранса России от 22.10.2009 № 184 «Об утверждении Правил классификации и освидетельствования спортивных парусных судов» // Российская газета. 2010. № 84.

⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 897 «О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1795.

⁵ См.: Приказ Минтранса России от 17.06.2008 № 92 «Об утверждении Порядка допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 30.

Порядок устанавливает процедуру допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров с учетом положений международных договоров Российской Федерации (см. также приказ Росавиации от 23.09.2010 № 364 «Об утверждении Регламента работы Комиссии Федерального агентства воздушного транспорта по допуску перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов»)¹.

12. Основные перспективные направления обеспечения безопасности дорожного движения изложены в федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 — 2020 годах»².

13. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации с целью принятия срочных законодательных, организационных и иных мер по обеспечению безопасности российских туристов в России и за рубежом было принято два важных постановления: постановление ГД ФС РФ от 12.12.2005 № 1424-IV ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Правительству Российской Федерации о мерах по защите прав и законных интересов российских граждан в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за пределами территории Российской Федерации» и постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 01.07.2009 № 2395-5 ГД «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении безопасности российских туристов (экскурсантов)»³.

14. Приказом Минкультуры России от 03.12.2012 № 1488 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями» предусмотрена система классификации гостиниц и иных средств размещения⁴, сформули-

¹ См.: Приказ Росавиации от 23.09.2010 № 364 «Об утверждении Регламента работы Комиссии Федерального агентства воздушного транспорта по допуску перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов» // СПС КонсультантПлюс. Информация о деятельности комиссии размещена на официальном сайте Росавиации. URL: http://www.favt.ru/favt_new/?q=dejatelnost/vozdushnye_perevozki/dopusk_perevozchikov_k_vypolneniju_mezhdunarodnyh_perevozok

² См.: Постановлении Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» // СЗ РФ. 2013, № 41, ст. 5183.

³ См.: Постановление ГД ФС РФ от 01.07.2009 № 2395-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “Об обеспечении безопасности российских туристов (экскурсантов)” // СЗ РФ. 2009. № 28. Ст. 3468.

⁴ См.: Приказ Минкультуры России от 03.12.2012 № 1488 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013 № 27

рованы основные требования системы, порядок проведения классификации, применения знака категории гостиницы и иного средства размещения, критерии балльной оценки гостиниц и иных средств размещения; порядок проведения работ по классификации горных трасс, требования для горнолыжных трасс, применение знака категории горнолыжной трассы; порядок проведения работ по классификации пляжей, применения знака категории пляжа, требования, предъявляемые к пляжным услугам.

Приказом Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации от 15.12.2010 № 1351 «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи»¹ установлены порядок подачи заявки на аккредитацию, рассмотрение заявки и предоставленных документов, порядок принятия решения об аккредитации, полномочия органов по аккредитации.

15. Административный регламент по информированию об угрозе безопасности. В документе предусмотрен алгоритм действия Ростуризма в рамках предоставления государственной услуги «информирование в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания». В регламенте предусматривается порядок, условия и сроки предоставления информации об угрозе безопасности и порядок распространения этой информации.

16. Приказ Министерства образования РСФСР от 13.07.1992 № 293 «Об утверждении нормативных документов по туристско-краеведческой деятельности»². В приказе устанавливаются требования к участникам, руководителям, заместителям (помощникам) руководителей некатегорийных походов, экспедиций, многодневных, дальних (за пределы своего района, города) экскурсий. Устанавливаются обязанности и права руководителя и заместителя руководителя путешествия, в том числе в области безопасности путешествия.

17. Приказ Федерального агентства по туризму от 11.07.2013 № 204-Пр/13 «Об утверждении формы решения об оказании экстренной помощи

¹ См.: Приказ Минспорттуризма России от 15.12.2010 № 1351 «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 7.

² См.: Приказ Минобразования РСФСР от 13.07.1992 № 293 «Об утверждении нормативных документов по туристско-краеведческой деятельности» (вместе с «Инструкцией по организации и проведению туристских походов, экспедиций и экскурсий (путешествий) с учащимися общеобразовательных школ и профессиональных училищ, воспитанниками детских домов и школ-интернатов, студентами педагогических училищ Российской Федерации», «Примерным положением о лагере юных туристов», «Положением о значке «Юный турист») // СПС КонсультантПлюс.

туристу (туристам)» устанавливает требование к документальному оформлению решений объединения туроператоров в сфере туризма при оказании экстренной помощи туристам.

18. Национальные стандарты в области безопасности туризма.

Национальные стандарты носят добровольный характер и содержат комплекс мер обеспечения безопасности, использование которых в практике туристской деятельности может существенно повысить качество и безопасность услуг в сфере туризма¹.

Следующий уровень правовой основы безопасности туризма представлен законодательством субъектов Российской Федерации о туризме и туристской деятельности.

В большинстве региональных «туристских» законах содержатся нормы, направленные на обеспечение безопасности туризма (например, Закон Республики Алтай от 05.12.2008 № 121-РЗ «О туризме в Республике Алтай»² и др.).

В ряде субъектов Российской Федерации органами государственной власти реализованы принципиально важные с точки зрения обеспечения безопасности туризма управленческие и нормативно-правовые решения. Они направлены на обеспечение безопасности объектов туристской индустрии, в том числе в условиях организации и проведения массовых мероприятий³.

В частности, разработаны специальные требования, стандарты, инструкции, нормативы (далее также — правила безопасности туризма) и иные аналогичные документы в области безопасности туризма:

¹ См. например: «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования. ГОСТ Р 51185-2008» (утв. приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 518-ст). В стандарте сформулированы общие требования к средствам размещения и требования к услугам, предоставляемым в индивидуальных и коллективных средствах размещения; «Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов. ГОСТ Р 50644-2009» (утв. приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 773-ст). Документ определяет виды источников опасности и рисков, способы снижения рисков при совершении путешествий, меры по обеспечению безопасности туристов (экскурсантов), требования к туристским организациям по обеспечению безопасности туристов, круг субъектов, обеспечивающих безопасность туристов; ГОСТ Р 52025-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Услуги физкультурно-оздоровительные и спортивные. Требования безопасности потребителей (утв. постановлением Госстандарта России от 18.03.2003 № 81-ст); «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Структурированная система мониторинга и управления инженерными системами зданий и сооружений. Общие требования. ГОСТ Р 22.1.12-2005» (утв. приказом Ростехрегулирования от 28.03.2005 № 65-ст).

² См.: Закон Республики Алтай от 05.12.2008 № 121-РЗ «О туризме в Республике Алтай» // Официальный сайт Республики Алтай. URL: <http://mtpi.altai-republic.ru/index.php>

³ См.: *Писаревский Е.Л.* и др. Теория и практика управления рисками в сфере туризма. — М., 2011. С. 81–83.

**Наличие правил безопасности туризма
в субъектах Российской Федерации**

Объект регулирования	Кол-во субъектов	Перечень субъектов
Для гостиниц и иных средств размещения	7	Тверская область, Республика Северная Осетия — Алания, Ивановская область, Республика Тыва, Республика Башкортостан, Краснодарский край
Для туроператоров и турагентов	7	Республики Марий Эл, Северная Осетия — Алания, Башкортостан, Ханты-Мансийский АО, Чукотский АО, Ивановская, Владимирская области
Для экскурсоводов, инструкторов-проводников	4	Тверская область, Ханты-Мансийский АО, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Башкортостан
Для перевозчиков	4	Республика Северная Осетия — Алания, Ивановская область, Республика Башкортостан, Республика Карелия
Для аэропортов, портов, ж/д вокзалов	5	Республика Северная Осетия — Алания, Ивановская область, Республика Башкортостан, Краснодарский край, Республика Карелия
Для водных объектов, пляжей	6	Республики Марий Эл и Башкортостан, Ивановская, Ленинградская, Свердловская области, Краснодарский край
Для горнолыжных трасс	2	Ивановская область, Республика Башкортостан
Для безопасного использования туристских ресурсов	6	Республика Северная Осетия — Алания и Башкортостан, Ивановская, Нижегородская, Мурманская, Свердловская области
Для иных объектов	2	Мурманская, Свердловская области (трекинг, конные туры)

Приведем примеры, на наш взгляд, наиболее эффективных решений, реализованных субъектами Российской Федерации в области обеспечения безопасности туризма. Так, распоряжением Правительства Москвы от 20.07.2007 № 1529-РП была утверждена «Концепция по повышению безопасности и антитеррористической защищенности гостиничных предприятий города Москвы» вместе с Требованиями по безопасности и антитеррористической защищенности к гостиничным предприятиям города Москвы¹. В Республике Алтай постановлением Правительства Республики Алтай от 31.05.2007 № 102 введена в действие Инструкция по разработке паспорта безопасности в гостиницах и иных средствах размещения туристов².

В некоторых субъектах Российской Федерации сформулированы определения правовых понятий, которые пока отсутствуют на федеральном уровне. В частности, в соответствии с Положением о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности участников и зрителей при проведении массовых спортивных, культурно-зрелищных мероприятий в г. Санкт-Петербурге (распоряжение Администрации Санкт-Петербурга от 09.12.2000 № 1284-р)³ под массовым спортивным мероприятием понимается зрелищное спортивное мероприятие (спартакиада, универсиада, различные матчи, кросс, мото- и велогонки, авторалли и др.), проводимое с привлечением большого количества участников в местах, специально предназначенных для их проведения, а также вне спортивных объектов.

Отдельные российские регионы принимают меры по совершенствованию деятельности специализированных служб, сил и средств обеспечения безопасности туризма (см.: распоряжение Губернатора Ленинградской области от 13.10.2003 № 527-рг «О мерах по совершенствованию обеспечения безопасности туристов на территории Ленинградской области»⁴, которым были утверждены Основные требования к разработке планов по предупреждению несчастных случаев и оказанию помощи туристам на территории Ленинградской области).

¹ См.: Распоряжение Правительства Москвы от 20.07.2007 № 1529-РП «О Концепции по повышению безопасности и антитеррористической защищенности гостиничных предприятий города Москвы» (вместе с «Требованиями по безопасности и антитеррористической защищенности к гостиничным предприятиям города Москвы») // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 44.

² См.: Постановление Правительства Республики Алтай от 31 мая 2007 № 102 // Официальный сайт Правительства Республики Алтай. URL: <http://mtpi.altai-republic.ru/index.php>.

³ См.: Распоряжение Администрации Санкт-Петербурга от 09.12.2000 № 1284-р // Официальный сайт Правительства Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/invest>.

⁴ См.: Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 13 октября 2003 № 527-рг «О мерах по совершенствованию обеспечения безопасности туристов на территории Ленинградской области» // Официальный сайт Правительства Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru>.

В постановлении Губернатора Иркутской области от 08.04.1998 № 260-п «Об обеспечении безопасности туристов на территории области»¹ Главному управлению по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям области, Иркутской областной поисково-спасательной службе МЧС России было предложено определить состав сил и средств постоянной готовности, используемых при оказании необходимой помощи туристам, терпящим бедствие в пределах области, и предоставить соответствующие документы администрации области.

Субъекты Российской Федерации, в которых располагаются туристские маршруты повышенной опасности, разрабатывают особые меры по обеспечению безопасности туристов на таких маршрутах. Наиболее развернутую регламентацию данные отношения получили в Республике Северная Осетия — Алания. Здесь действует постановление Правительства Республики Северная Осетия — Алания от 16.04.2007 № 95 «О правилах безопасности при организации и проведении туристских походов, экскурсий и путешествий на территории Республики Северная Осетия — Алания»², которым утверждены Правила безопасности при организации и проведении туристских походов, экскурсий и путешествий на территории Республики Северная Осетия — Алания, Инструкция об организации обслуживания туристов и экскурсантов на пассажирских канатных дорогах и горнолыжных трассах, Инструкция по обеспечению безопасности туристов на туристских базах и маршрутах.

Распоряжением Губернатора Ленинградской области от 13.10.2003 № 527-рг «О мерах по совершенствованию обеспечения безопасности туристов на территории Ленинградской области»³ были утверждены Основные требования к разработке планов по предупреждению несчастных случаев и оказанию помощи туристам на территории Ленинградской области.

В настоящее время некоторые субъекты Российской Федерации приняли нормативные правовые акты, определяющие порядок надзора за техническим состоянием и соблюдением правил эксплуатации аттракционов (постановлением Правительства Московской области от 20.06.2008

¹ См.: Постановление Губернатора Иркутской области от 8 апреля 1998 года № 260-п «Об обеспечении безопасности туристов на территории области» // Официальный сайт Правительства Иркутской области. URL: <http://tour.irkobl.ru/sites/tour/about/position/contacts.php>

² См.: Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 16.04.2007 № 95 «О правилах безопасности при организации и проведении туристских походов, экскурсий и путешествий на территории Республики Северная Осетия-Алания» // Официальный сайт Правительства Республики Северная Осетия-Алания. URL: <http://www.alaniatourism.ru>

³ См.: Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 13.10.2003 № 527-рг «О мерах по совершенствованию обеспечения безопасности туристов на территории Ленинградской области» // Официальный сайт Правительства Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru>

№ 467/22¹ утвержден Порядок надзора за техническим состоянием и соблюдением правил эксплуатации аттракционов в Московской области).

Так, Ростехнадзор Московской области своим распоряжением от 18.11.2008 № 144-Р «Об утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»² утвердил Административный регламент по исполнению государственной функции по надзору за техническим состоянием и соблюдением правил эксплуатации аттракционов. Законом Московской области от 10.07.2009 № 87/2009-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере эксплуатации аттракционов на территории Московской области»³ также установлена административная ответственность за правонарушения в сфере эксплуатации аттракционов.

В Забайкальском крае действуют Временные правила обеспечения безопасности посетителей и обслуживающего персонала аттракционов (утв. постановлением Правительства Забайкальского края от 03.02.2009 № 31)⁴.

Следует отметить, что функция в области обеспечения безопасности аттракционов в настоящее время децентрализована и организационно разделена между несколькими федеральными и региональными органами исполнительной власти. В то же время в 90-е годы XX в. данная функция находилась в ведении Минкультуры России, в рамках которой функционировала Республиканская инспекция по контролю за безопасной эксплуатацией аттракционов и охране труда⁵.

Появление в Российской Федерации единой системы классификации объектов туристской индустрии и закрепление за субъектами Российской Федерации отдельных полномочий в данной области государственного регулирования способствовало формированию нормотворческой практики

¹ См.: Постановление Правительства Московской области от 20.06.2008 №467/22 // Официальный сайт Правительства Московской области. URL: <http://kfs.mosreg.ru/>

² См.: Распоряжение Ростехнадзора Московской области от 18.11.2008 144-Р «Об утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СПС КонсультантПлюс.

³ См.: Закон Московской области от 10.07.2009 № 87/2009-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере эксплуатации аттракционов на территории Московской области» // Официальный сайт Московской области. URL: <http://kfs.mosreg.ru/>

⁴ См.: Постановление Правительства Забайкальского края от 03 февраля 2009 № 31 // Официальный сайт Правительства Забайкальского края. URL: <http://international.chita.ru/?page=about&=stract>

⁵ См.: Приказ Минкультуры России от 25.10.1995 № 724 «О Республиканской инспекции по контролю за безопасной эксплуатацией аттракционов и охране труда» (вместе с Уставом Государственного учреждения Министерства культуры Российской Федерации «Республиканская инспекция по контролю за безопасной эксплуатацией аттракционов и охране труда») (Документ опубликован не был).

подготовки административных регламентов по предоставлению государственной услуги по проведению аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи (Москва, Московская область, Краснодарский край)¹.

Таким образом, анализ законодательства и правоприменительной практики в области обеспечения безопасности туризма показал, что формирование современной правовой основы безопасности туризма является важнейшим направлением деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, которые на систематической основе реализуют нормативные и управленческие решения в области обеспечения безопасности туризма, носящие как оперативный, так долгосрочный характер.

Правовую основу безопасности туризма в Российской Федерации образует совокупность федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения, которые складываются между туристами, иными субъектами сферы туризма, а также органами публичной власти по поводу обеспечения безопасности туризма (законодательство о безопасности туризма).

Законодательство о безопасности туризма регулирует отношения в области:

- реализации и охраны прав и законных интересов туристов, обеспечения их безопасности в России и за ее пределами;
- установления условий осуществления туроператорской деятельности, в том числе порядка формирования и ведения Единого федерального реестра туроператоров, использования финансового обеспечения ответственности туроператоров для защиты имущественных интересов туристов;

¹ См.: Постановление Правительства Москвы от 25.10.2011 № 3 495-ПП «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги города Москвы «Аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» в городе Москве // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 61.; Распоряжение комитета по физической культуре, спорту, туризму и работе с молодежью Московской области от 13.10.2011 № 3 186/РП «Об утверждении Административного регламента комитета по физической культуре, спорту, туризму и работе с молодежью Московской области предоставления государственной услуги по проведению аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи»; Приказ департамента комплексного развития курортов и туризма Краснодарского края от 21.03.2011 № 16 «Об аккредитации департаментом комплексного развития курортов и туризма Краснодарского края организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» // СПС КонсультантПлюс.

- определения порядка информирования об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания;
- установления порядка и осуществления классификации объектов туристской индустрии, аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии;
- стандартизации услуг в сфере туризма и туристской деятельности;
- организации деятельности инструкторов-проводников, обеспечивающих безопасность туристов на маршрутах повышенной опасности;
- саморегулирования туристской деятельности и др.

Следует положительно оценить деятельность тех субъектов Российской Федерации, административное нормотворчество и правоприменение которых связаны с детализацией и развитием норм федерального законодательства в области безопасности туризма. Принимаемые в этой связи нормативные и управленческие решения способствуют повышению эффективности и результативности воздействия права на общественные отношения в области безопасности туризма, а также обеспечивают согласованное функционирование единой системы исполнительной власти Российской Федерации.

Вместе с тем следует согласиться с мнением экспертов МЧС России¹, которые пришли к выводам, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по вопросам безопасности туризма не всегда отражают наиболее актуальные вопросы общественных отношений в области безопасности туризма, иногда носят декларативный характер, не определяя конкретных прав и обязанностей участников и не устанавливая механизмов взаимодействия органов публичной власти, субъектов туристской индустрии и их объединений при возникновении чрезвычайных и иных экстренных ситуаций с туристами.

§ 3. Организационная основа безопасности туризма. Субъекты обеспечения безопасности

Безопасность туризма — один из элементов национальной безопасности Российской Федерации², обеспечение которой является насущной потребностью личности, общества и государства, постоянным приоритетом внутренней и внешней политики Российской Федерации, а также императивом ее развития на долгосрочную перспективу.

¹ См.: Обеспечение безопасности при организации туристской деятельности органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: метод. пособие. ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). — М., 2008. URL: <http://www.mchs.gov.ru>.

² Вопросам национальной безопасности посвящены: *Гончаров С.А.* Национальная безопасность: проблемы и пути решения. М., 1999; *Проскурин С.А.* Национальная безопасность страны: сущность, структура, пути укрепления. — М., 1991; *Общая теория национальной безопасности* / под ред. А.А. Прохожева. — М., 2002.

В соответствии со ст. 6 Закона о безопасности координацию деятельности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, а также в пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Из этого следует, что во главе всей системы государственного управления в области безопасности туризма находится Президент Российской Федерации и создаваемые им государственные органы (Совет Безопасности, Администрация Президента)¹.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент Российской Федерации руководит в пределах своих конституционных полномочий органами и силами по обеспечению безопасности Российской Федерации; санкционирует действия по обеспечению безопасности Российской Федерации; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы по обеспечению безопасности Российской Федерации.

Президент России возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации (далее — Совет Безопасности)². Согласно ст. 13 Закона о безопас-

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 № 490 «Об утверждении положения об Администрации Президента Российской Федерации» Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением его решений. Задачами Администрации в том числе являются подготовка предложений Президенту Российской Федерации о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; содействие Президенту Российской Федерации в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по обще-

ности Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Анализ задач, функций и полномочий Совета Безопасности свидетельствует о том, что в его деятельности вопросы безопасности туризма могут рассматриваться в контексте более общих проблем обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сферах, а также информационной и общественной безопасности¹. Вместе с тем, по мнению автора, рассмотрение некоторых актуальных вопросов обеспечения безопасности туризма целесообразно:

- разработке и уточнении критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;
- анализе состояния и перспектив развития социально-экономической ситуации в стране с точки зрения обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сферах;
- выявлении внутренних и внешних угроз устойчивому развитию Российской Федерации, реализации стратегических национальных приоритетов в экономической и социальной сферах, а также при подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по их нейтрализации;
- подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти при решении оперативных, среднесрочных и долгосрочных задач обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сферах, а также по разработке и реализации концептуальных и доктринальных документов в этой сфере, по применению специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности;

ственной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности», «Положением о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации») // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

¹ См.: Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru>

- оценке и прогнозировании развития ситуации в области обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью, в том числе в сфере туризма;
- организации работы по выявлению внутренних и внешних угроз национальной безопасности, связанных с террористической и экстремистской деятельностью, незаконной миграцией, преступными посягательствами, направленными против личности, собственности, государственной власти и общественной безопасности.

Основные обязанности в области организации и осуществления государственного управления безопасностью туризма лежат на Правительстве Российской Федерации — высшем исполнительном органе государственной власти Российской Федерации, который осуществляет исполнительную власть Российской Федерации и является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации¹.

Содержание компетенции Правительства РФ в области обеспечения безопасности туризма вытекает как из полномочий по развитию сферы туризма², так и из иных функций правительства³.

Субъектом единой системы исполнительной власти Российской Федерации, уполномоченным на защиту прав и законных интересов туристов и обеспечение безопасности туризма, является национальная туристская администрация, которая представлена в нашей стране в лице отраслевых органов государственного управления — Минкультуры России и Ростуризма.

Отметим, что в организационную основу государственного управления входят также и иные федеральные органы исполнительной власти, реализующие отдельные полномочия в области безопасности туризма, в том числе на основании административных договоров с национальной туристской администрацией (Роспотребнадзор, Банк России, МЧС России, МИД России, ФСБ России, МВД России, ФТС России, СВР России, Росгидромет, Федеральное медико-биологическое агентство, Минтранс

¹ См.: Ст. 110–117 Конституции России, ст. 1 Закона о Правительстве; о функциях Правительства и иных государственных функций: *Шувалов И.И.* Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. — М.: Норма, 2004; Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Норма, 2005; Эффективность и качество управленческой деятельности: государственно-правовой аспект / под ред. В.В. Цветкова. — Киев, 1983; *Корельский В.М.* Формы и методы осуществления функций государства. Теория и практика / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. — М., 1997; *Байтин М.И.* Формы осуществления функций государства. Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М., 2000; *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. — М., 2002; *Евтихнев И.И.* Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948.

² См.: ст. 16 Закона о Правительстве.

³ См.: ст. ст. 12–14, 17–21 Закона о Правительстве.

России, Росавиация, Ространснадзор, их территориальные подразделения и др.), а также региональные туристские администрации.

Наиболее тесное взаимодействие при реализации мер обеспечения личной безопасности туристов национальная туристская администрация осуществляет с Роспотребнадзором. Данный государственный орган выполняет контрольно-надзорные функции в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в сфере потребительского рынка¹. В целях реализации функции по обеспечению безопасности туристов Роспотребнадзором регулярно выпускаются разъяснения законодательства по вопросам защиты прав туристов как потребителей, осуществляется анализ и обобщение административной практики в сфере туристского обслуживания².

Кроме того, Роспотребнадзор реализует информационные функции в части информирования туроператоров и турагентов о рисках, связанных с болезнями, чрезвычайными ситуациями в области общественного здравоохранения, имеющими международное значение³.

Анализ функций и полномочий Минкультуры России, Ростуризма, Роспотребнадзора и Банка России показывает, что указанные органы фактически реализуют во многом сходные полномочия в области защиты прав и законных интересов туристов, а также по обеспечению законности и правопорядка на туристском рынке. Минкультуры России осуществляет

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Российская газета. 2004. № 144.

² См.: Информация Роспотребнадзора «О безопасности потребителей туристских услуг, выезжающих в Турецкую Республику»; Письмо Роспотребнадзора от 08.12.2010 № 01/17240-0-32 «О мерах, направленных на обеспечение безопасности российских туристов в странах временного пребывания»; Информация Роспотребнадзора «Для потребителей туристических услуг»; Письмо Роспотребнадзора от 06.07.2010 № 01/9963-0-32 «О защите прав потребителей в сфере туризма»; Письмо Роспотребнадзора от 31.08.2007 № 0100/8935-07-32 «Об особенностях правоприменительной практики, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере туристического обслуживания»; Письмо Роспотребнадзора от 31.05.2011 № 01/6620-1-32 «О мерах по предупреждению заболеваний российских граждан, выезжающих в зарубежные страны»; Письмо Роспотребнадзора от 20.04.2010 № 01/6067-0-23 «О порядке реализации отдельных функций и полномочий в установленной сфере деятельности в связи с событиями, обусловленными извержением вулкана Эйяфьядлайекюдль». См.: Официальный сайт Роспотребнадзора. URL: <http://www.rospotrebnadzor.ru>.

³ См.: Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 02 декабря 1999 № 429 «О порядке предоставления информации» (вместе с «Порядком предоставления гражданам и пользователям (потребителям), независимо от их правовой формы, информации о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг» и «Порядком организации деятельности пресс-службы Центра госсанэпиднадзора») // Здравоохранение. 2000. № 4.

государственный надзор за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма, Роспотребнадзор — за соблюдением законодательства в области защиты прав потребителей, порядком внесения туроператором сведений в реестр; Банк России — за соответствием размера финансового обеспечения туроператора установленным законом требованиям (ст. 14.51 КоАП России). В свою очередь Ростуризм — осуществляет ведение единого федерального реестра туроператоров и не обладает контрольно-надзорными функциями в данной сфере.

В целях реализации отдельных функций и полномочий в области безопасности туризма национальной туристской администрацией помимо упомянутых Порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи; Порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи были приняты такие документы, как Административный регламент по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров (приказ Минспорттуризма России от 26.09.2011 № 1117)¹.

Административный регламент Ростуризма был разработан в соответствии с Концепцией формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года и Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»². С переходом с 01 октября 2011 г. федеральных органов исполнительной власти на межведомственное электронное взаимодействие количество документов, предоставляемых туроператорами для внесения сведений о них в Единый федеральный реестр, сократилось в два раза.

Нельзя не отметить, что Единый федеральный реестр туроператоров выступает не только способом легализации туроператорской деятельности, но и выполняет важную информационную функцию в области обеспечения безопасности туризма. В соответствии со ст. 4.1. Закона о туристской деятельности Ростуризм размещает и актуализирует на своем сайте в сети Интернет (<http://reestr.russiatourism.ru/>) информацию о юридических лицах, которые имеют право осуществлять туроператорскую деятельность на территории Российской Федерации.

Данная информация позволяет туристам, субъектам туристской индустрии, а также органам публичной власти оперативно воздейство-

¹ См.: Приказ Минспорттуризма России от 26.09.2011 № 1117 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 42.

² См.: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

вать на туроператоров, нарушающих права и законные интересы туристов, и принимать иные необходимые меры в области обеспечения личной безопасности туристов как в России, так и за рубежом.

Еще одним подзаконным актом, регламентирующим функции и полномочия национальной туристской администрации в области безопасности туризма, является Административный регламент по информированию об угрозе безопасности туристов. В целях эффективного предоставления данной государственной услуги Ростуризмом были заключены соглашения о взаимодействии (сотрудничестве) в области обеспечения безопасности туризма с другими федеральными органами исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, МЧС России, Роспотребнадзор, Росгидромет). В соглашениях уточняются и детализируются сферы компетенции, права и обязанности Ростуризма и указанных органов власти.

Приоритетное место среди мер обеспечения безопасности туризма отводится безопасности туристских перевозок. Поэтому в состав организационной основы государственного управления в области безопасности туризма входят некоторые субъекты транспортной безопасности, а также субъекты обеспечения технической безопасности на транспорте (далее также — компетентные органы). Целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства (ст. 2 Закона о транспортной безопасности)¹.

К числу субъектов обеспечения безопасности на транспорте относятся федеральные органы исполнительной власти во главе с Министерством транспорта Российской Федерации². Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта и Федерального агентства морского и речного транспорта. Кроме того, к компетентным органам следует отнести и Госавтоинспекцию России, находящуюся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Контрольно-надзорные функции в сфере транспорта, в том числе в вопросах обеспечения транспортной безопасности, осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере транспорта³.

¹ См.: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Российская газета. 2007. № 31.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 169.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» //

Федеральным органом исполнительной власти, предоставляющим государственные услуги и осуществляющим управление государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности, является Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)¹.

Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России (Госавтоинспекция) осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения.

В сфере авиационной безопасности и безопасности туристских перевозок на воздушном транспорте в 2012 г. планируются организационные изменения. Так, функции по допуску авиаперевозчиков к международным перевозкам планируется передать от Росавиации к межведомственной комиссии при Минтрансе России, что является вполне логичным, учитывая общественный резонанс, а также экономические и международные последствия принимаемых комиссией решений. Функция по допуску перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок связана как с авиационной безопасностью и защитой прав и законных интересов пассажиров, так и обусловлена необходимостью защиты экономических интересов Российской Федерации в целом, в случаях, когда речь идет о допуске иностранных перевозчиков на российский рынок. Поэтому все это сопряжено не только с административным правоприменением, но и с необходимостью выработки мер государственной политики в области воздушного транспорта, что более соответствует установленной сфере деятельности Минтранса России (см.: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»)².

Государственный контроль (надзор) на железнодорожном транспорте осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (Ространнадзор). Кроме того, некоторые вопросы безопасности возложены на ОАО «Российские железные дороги». В соответствии с Уставом ОАО «РЖД»³ среди основных задач Общества выделяются обеспечение

Российская газета. 2004. № 169. По вопросам контроля см.: *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления: проблемы надведомственного контроля. — М., 1974.

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» // Российская газета. 2009. № 40.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2003 № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» // СЗ РФ. 2003. № 39. № 3766.

безопасности движения поездов, в том числе при перевозках опасных грузов по инфраструктуре, принадлежащей обществу.

Функцией по защите прав и законных интересов российских туристов за рубежом, а также обеспечению их личной безопасности наделены консульские службы России Министерства иностранных дел Российской Федерации¹. Правовое регулирование консульской деятельности осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 05.07.2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»², который пришел на смену Указу Президиума Верховного Совета СССР от 25.06.1976 г. «Об утверждении Консульского устава СССР» (утв. Законом СССР от 29.10.1976 г.)³.

МИД России осуществляет информирование граждан Российской Федерации о нежелательности въезда в иностранное государство, если

¹ См.: Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: <http://www.mid.ru/dks.nsf/mnsdoc/04.01.01>.

² См.: Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3554; Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880 и Указ Президента Российской Федерации от 05.11.1998 № 1330 «Об утверждении положения о консульском учреждении Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 45. Ст. 5509.

³ Среди правовых актов МИДа России, связанных с отдельными вопросами обеспечения личной безопасности туристов, следует отметить:

Приказ МИД России от 05.06.2007 № 8190 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 162;

Приказ МИД России от 02.07.2009 № 9705 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в территориальном органе — представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // Российская газета. 2009. № 153;

Приказ МИД России от 03.09.2008 № 13579 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации актов гражданского состояния граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 43;

Приказ МИД России от 25.12.2008 № 20086 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по истребованию личных документов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 18;

Приказ МИД России от 20.05.2008 № 5853 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственных информационно-консультационных услуг» // Российская газета. 2008 № 145;

Приказ МВД России № 785, МИД России № 14133, ФСБ России № 461 от 06.10.2006 «Об утверждении Инструкции о порядке оформления и выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 13.10.2006 № 8378) // Российская газета. 2006. № 240.

на территории такого государства возникают обстоятельства, серьезно затрудняющие принятие мер по защите граждан Российской Федерации и оказание им покровительства со стороны Российской Федерации.

Кроме того, на регулярной основе российские граждане информируются о мерах личной безопасности за рубежом, чрезвычайных ситуациях в различных странах мира путем подготовки МИДом России справок-рекомендаций для выезжающих за рубеж, включающих в себя сведения о режиме въезда граждан Российской Федерации в иностранные государства, розыске граждан за рубежом, списке экстренных телефонов российских загранучреждений, полезных советах выезжающим за рубеж, страховании граждан, выезжающих за рубеж¹.

Одним из элементов организационной структуры государственного управления безопасностью туризма является региональная туристская администрация.

В некоторых субъектах Российской Федерации функционируют межведомственные, координационные органы по обеспечению безопасности туризма. В частности, в г. Москве в соответствии с Распоряжением Правительства Москвы от 21.04.2005 № 662-РП² создан Координационный совет по вопросам обеспечения безопасности в туристско-гостиничном комплексе. Совет является экспертно-консультативным органом по вопросам координации деятельности предприятий туристско-гостиничного комплекса г. Москвы с федеральными органами исполнительной власти, общественными и коммерческими организациями с целью создания условий безопасного пребывания в Москве иностранных и российских туристов.

В Кабардино-Балкарии функционирует республиканская комиссия по проверке обеспечения безопасности туристской деятельности туристскими организациями и учреждениями (постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 29.12.2007 № 349-ПП «О безопасности туристской деятельности и личной безопасности туристов в Кабардино-Балкарской Республике»³). Межведомственная комиссия создается для решения вопросов обеспечения безопасности как туристских организаций, так и потребителей туристских услуг. Объектами преимущественного внимания комиссии являются организации курортно-рекреационного комплекса республики, в том числе объекты туристского показа, места массового пребывания туристов.

¹ См.: Официальный сайт МИДа России. URL: http://www.mid.ru/bul_newsitem.nsf/kartaflat/04.04

² См.: Распоряжение Правительства Москвы от 21.04.2005 № 662-РП «О мерах по обеспечению безопасности туризма в городе Москве // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 32.

³ См.: Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 29.12.2007 № 349-ПП «О безопасности туристской деятельности и личной безопасности туристов в Кабардино-Балкарской Республике» // Сайт комитета по туризму и курортному делу Кабардино-Балкарской Республики. URL: <http://www.sport.kbr.ru>

В Санкт-Петербурге распоряжением Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга от 25.05.2005 № 20-р¹ создана рабочая группа по вопросам обеспечения безопасного пребывания иностранных туристов в Санкт-Петербурге.

В ГУВД г. Санкт-Петербурга функционирует оперативно-розыскная часть (ОРЧ) № 6 (линии УР) КМ ГУВД, специализирующаяся на противодействии преступлениям в отношении иностранных граждан. Данное подразделение разработало рекомендации иностранным туристам², которые не только содержат советы в области личной безопасности, но и предохраняют иностранных туристов от совершения административных правонарушений и преступлений.

В Костромской области в соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия»³ создан ситуационный центр, который занимается обеспечением безопасности туризма. Подобные центры также функционируют в 14 регионах.

Особый административно-правовой режим охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий, в том числе предусматривающий использование специальных технических средств безопасности, действует в 31 из 39 субъектов Российской Федерации. Специальные технические средства, как правило, используются для обеспечения безопасности в аэропортах, а также при проведении массовых мероприятий на открытом воздухе.

Способы взаимодействия в области обеспечения безопасности туризма территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (МЧС России, Роспотребнадзор, правоохранительные органы), региональных туристских администраций, а также субъектов туристской индустрии и их объединений представлены в основном информационным обменом. Стоит отметить, что МЧС России в 2008 г. подготовило рекомендации для органов управления туризмом субъектов Российской Федерации по организации их взаимодействию с территориальными органами МЧС России и аварийно-спасательными службами в целях профилактики и предупреждения аварий и несчастных случаев в туризме⁴.

¹ См.: Распоряжение Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга от 25.05.2005 № 20-р // Сайт Правительства Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/invest>

² См.: Рекомендации подготовлены ГУВД г. Санкт-Петербурга (ОРЧ № 6 (линии УР) КМ ГУВД) (Документ опубликован не был).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

⁴ См.: Обеспечение безопасности при организации туристской деятельности органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: метод. пособие. М., 2008. URL: <http://culture.mchs.gov.ru/safetyform/detail.php?ID=8598>

**Использование технических средств
для обеспечения безопасности туристов**

Объект регулирования	Кол-во субъектов	Перечень субъектов
Гостиницы	14	Республики Башкортостан, Карелия, Удмуртия, Чукотский АО, Самарская, Астраханская, Смоленская, Тамбовская, Волгоградская, Ленинградская, Тульская, Нижегородская, Свердловская, Орловская области
Аэропорты, порты, железнодорожные станции	35	Республики Чувашия, Марий Эл, Тыва, Северная Осетия – Алания, Башкортостан, Дагестан, Коми, Адыгея, Карелия, Удмуртия, Краснодарский край, Алтайский край, Пермский край, Еврейская АО, Ханты-Мансийский АО, Чукотский АО, Курганская, Новосибирская, Самарская, Костромская, Астраханская, Иркутская, Псковская, Смоленская, Тамбовская, Волгоградская, Ленинградская, Тульская, Нижегородская, Саратовская, Мурманская, Курская, Свердловская, Орловская, Липецкая области
Музеи	9	Республики Башкортостан и Удмуртия, Самарская, Астраханская, Смоленская, Волгоградская, Ленинградская, Тульская, Нижегородская области
Театры	7	Республики Башкортостан, Адыгея, Удмуртия, Самарская, Астраханская, Волгоградская, Нижегородская области
Стадионы	16	Республики Марий Эл, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Удмуртия, Краснодарский край, Астраханская, Смоленская, Тамбовская, Волгоградская, Нижегородская, Саратовская, Мурманская, Курская, Орловская, Липецкая области
Пляжи	3	Республики Башкортостан и Удмуртия, Нижегородская область

Объект регулирования	Кол-во субъектов	Перечень субъектов
Памятники и сооружения религиозного назначения	3	Республики Башкортостан и Удмуртия, Нижегородская область
Особо охраняемые природные территории	5	Республики Башкортостан и Удмуртия, Астраханская, Смоленская, Нижегородская области
Места проведения массовых мероприятий на открытом воздухе	25	Республики Марий Эл, Чувашия, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Удмуртия, Краснодарский край, Алтайский край, Ханты-Мансийский АО, Тверская, Курганская, Самарская, Саратовская, Мурманская, Орловская, Липецкая, Астраханская, Псковская, Ивановская, Смоленская, Тамбовская, Волгоградская, Ленинградская, Тульская, Нижегородская области

Способы взаимодействия в области обеспечения безопасности туризма территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (МЧС России, Роспотребнадзор, правоохранительные органы), региональных туристских администраций, а также субъектов туристской индустрии и их объединений представлены в основном информационным обменом.

Стоит отметить, что МЧС России в 2008 г. подготовило рекомендации для органов управления туризмом субъектов Российской Федерации по организации их взаимодействию с территориальными органами МЧС России и аварийно-спасательными службами в целях профилактики и предупреждения аварий и несчастных случаев в туризме¹.

В обеспечении безопасности туризма принимают участие исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, а также иные организации, к обязанностям которых относится защита прав и законных интересов туристов и оказание им различных видов неотложной помощи (медицинская, правовая, страховая и т.д.), в том числе в рамках гражданско-правовых обязательств.

¹ См.: Обеспечение безопасности при организации туристской деятельности органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: метод. пособие. М., 2008. URL: <http://culture.mchs.gov.ru/safetyform/detail.php?ID=8598>

На основании изложенного можно констатировать, что организационная основа государственного управления безопасностью туризма в Российской Федерации представляет собой совокупность федеральных и региональных органов исполнительной власти, обладающих соответствующей структурой, наделенных необходимой компетенцией, государственно-властными полномочиями в области обеспечения безопасности туризма и располагающих для этого силами, ресурсами и технологиями, необходимыми для обеспечения безопасности туризма (далее также — субъекты безопасности туризма). Субъекты безопасности туризма осуществляют свою деятельность во взаимодействии с исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований, гражданами и организациями, за которыми законодательством Российской Федерации закреплены отдельные права и обязанности в области обеспечения безопасности туризма.

Организационная основа государственного управления безопасностью туризма требует дальнейшей модернизации. Модернизация предполагает оптимизацию структуры органов управления, уточнение их сфер деятельности, задач, функций и полномочий, увеличение бюджетных ассигнований, выделяемых на проведение мероприятий в области безопасности туризма, и принятие других неотложных политико-правовых и организационных решений.

Конечным результатом модернизации системы государственного управления и правового регулирования в сфере туризма и обеспечения его безопасности является нахождение модели, предполагающей сочетание публично-правовых и частноправовых средств регулирования в целях установления оптимального правового порядка в данной области национальной безопасности¹.

Ключевыми направлениями государственно-правовой деятельности по обеспечению безопасности туризма следует признать:

- своевременное прогнозирование, выявление, анализ, оценку угроз безопасности, разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и устранению, локализации и нейтрализации последствий проявления;
- эффективную организацию государственно-правовой защиты прав и законных интересов российских и иностранных туристов;
- улучшение качества и доступности государственных услуг в области безопасности туризма, повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- обеспечение согласованного беспрепятственного функционирования и взаимодействия региональных органов исполнительной вла-

¹ О модернизации управления См.: *Порфильев Б.Н.* Государственное управление в кризисных ситуациях: мировой опыт и Россия. — М., 2006; *Завельский М.Г.* Государственное регулирование рыночной экономики: системный подход в российских условиях. — М., 2006; Государственное регулирование рыночной экономики/ под ред. В.И. Кушина. — М., 2006

сти в сфере туризма и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований;

- дальнейшее укрепление законности и обеспечение общественного порядка на туристском рынке, противодействие административным правонарушениям, иным противоправным посягательствам на безопасность туризма;
- содействие в возмещении ущерба лицам, пострадавшим от угроз безопасности и (или) последствий их проявления;
- реализацию мер по повышению уровня культуры безопасности в сфере туризма.

Основными сферами деятельности национальной туристской администрации в области безопасности туризма являются:

- 1) общая координация деятельности в области обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации, защиты прав и законных интересов туристов на территории Российской Федерации, защиты прав и законных интересов российских туристов за пределами территории Российской Федерации;
- 2) разработка, утверждение и согласование планов готовности и планов действий органов исполнительной власти в сфере туризма, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, граждан и организаций в условиях возникновения угроз безопасности туризма, в том числе в чрезвычайных ситуациях природного, техногенного и экологического характера;
- 3) подготовка ежегодного доклада о состоянии безопасности туризма в России и мире;
- 4) создание и обеспечение функционирования ситуационных распределительных центров в области безопасности туризма;
- 5) обеспечение деятельности зарубежных представительств, осуществляющих отдельные функции по обеспечению безопасности российских туристов за пределами территории Российской Федерации, а также по продвижению внутреннего и въездного туризма;
- 6) содействие разработке и утверждению технических регламентов и разработка национальных стандартов в сфере туризма;
- 7) установление порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих в том числе гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;
- 8) установление порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих в том числе гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;
- 9) установление требований к экскурсоводам (гидам), гидам-переводчикам, а также к инструкторам-проводникам;

10) взаимодействие с российскими и международными организациями в области безопасности туризма и другие.

Для информирования об угрозе безопасности в стране (месте) временного пребывания, мониторинга состояния безопасности в сфере туризма является принципиально важным создание национальной туристской администрацией межведомственного ситуационно-распределительного центра (при участии МИДа России, Минспорттуризма России, МЧС России, Росгидромета, Роспотребнадзора, МВД России, ФСБ России и других ведомств) (далее – ситуационный центр). Основными задачами ситуационного центра должно стать оперативное распространение в режиме реального времени актуализированной информации о потенциальных и реальных угрозах безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания, а также оказание неотложной помощи российским туристам в защите их прав и законных интересов в стране (месте) временного пребывания. Такая информация могла бы размещаться в сети Интернет в виде графических символов, отображающих уровень риска (угрозы безопасности) для жизни и здоровья путешественника в каждом государстве мира (включая отдельные особо опасные регионы этих государств), а также соответствующие рекомендации и предупреждения, а также контактные телефоны организаций.

Целесообразно также доведение такой информации в сокращенном виде посредством sms-сообщений до абонентов мобильных телекоммуникационных сетей, которые прибывают в страну (место) временного пребывания.

§ 4. Государственная политика в области обеспечения безопасности туризма

В современных условиях особое значение приобретает целеустремленность стратегии правотворчества и правоприменения в соответствии с потребностями решения долгосрочных задач в экономической, социальной, оборонной, технологической и других сферах¹. Это в полной мере относится и к формированию государственной политики в области безопасности туризма, которая должна строиться на основе стратегических программно-установочных документов Российской Федерации².

¹ См.: *Хабриева Т.Я.* Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства. – М., 2010. С. 17.

² См.: Концепции социальной деятельности Правительства Российской Федерации, основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, целевые программы, тематические планы, стратегии развития отраслей экономики и сфер жизнедеятельности нашей страны; См.: *Тихомиров Ю.А.* Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. № 5. 2000.

Программно-установочные документы Российской Федерации в сфере туризма призваны быть эффективным инструментом объединения усилий граждан, государства и гражданского общества для достижения стратегической цели Российской Федерации, а также решения перспективных задач развития сферы туризма в нашей стране.

В основе обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации должна лежать единая государственная политика, поскольку речь идет о выработке комплекса скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, правовых, информационных и иных мер, направленных на создание благоприятных условий для надежного существования и устойчивого развития сферы туризма.

Цели, задачи и принципы государственной политики и публичного управления в области безопасности туризма реализуются с учетом стратегической цели Российской Федерации, основных направлений национальной безопасности Российской Федерации, а также краткосрочных и долгосрочных приоритетов развития мирового туризма, которые определены ЮНВТО¹.

Так, стратегической целью Российской Федерации является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан².

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации под основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации понимает стратегические национальные приоритеты, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности. Стратегические национальные приоритеты базируются на национальных интересах.

Государственная политика в различных сферах национальной безопасности России обычно облекается в форму доктрин или концепций. Концепция (от лат. *conception* — понимание, система) означает систему

¹ См.: Доклад генерального секретаря ЮНВТО на исполнительном совете ЮНВТО. Семьдесят девятая сессия. Остров Киш, Иран, 24–26 октября 2010 года. URL: www.world-tourism.org.

² См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ 2008. № 47. Ст. 5489.

взглядов, то или иное понимание явлений, процессов или определенный способ понимания, трактовки какого-либо явления, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения, ведущий замысел, конструктивный принцип¹. Под доктриной обычно понимается руководящий теоретический или политический принцип².

В нашей стране пока отсутствует соответствующий политико-правовой документ в области безопасности туризма. Поэтому в настоящем параграфе мы будем говорить о научной концепции Доктрины обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации. В Доктрине определяются условия надежного существования сферы туризма Российской Федерации и принципы ее устойчивого развития, национальные интересы и стратегические национальные приоритеты, основные угрозы безопасности и их источники, понятие, структура и функции системы обеспечения безопасности туризма Российской Федерации, методы обеспечения безопасности туризма правового, организационного, технического, кадрового и иного характера, а также меры, направленные на повышение уровня культуры безопасности туризма и другие положения.

Представляется, что безопасность туризма является одним из направлений национальной безопасности Российской Федерации, ключевым фактором, способствующим реализации социально-экономических, культурно-экологических и иных функций сферы туризма и необходимым условием достойной жизни и свободного развития человека в социальном правовом федеративном государстве.

Стратегической целью безопасности туризма является достижение сферой туризма такого уровня защищенности, который, с одной стороны, позволит обеспечить устойчивый рост внутреннего и международного туристского обмена посредством оказания гражданам качественных, доступных и безопасных услуг, а с другой стороны — будет способствовать укреплению национальной безопасности, развитию Российской Федерации на основе концепции устойчивого развития.

К основным задачам обеспечения безопасности туризма следует отнести:

- своевременное прогнозирование, выявление, анализ, оценка внутренних и внешних угроз безопасности туризма, разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и устранению, локализации и нейтрализации последствий проявления;
- государственно-правовая защита прав и законных интересов российских туристов, в том числе предоставление покровительства

¹ См.: Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. — М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 39.

² См.: Большой энциклопедический словарь. — М., 1998. С. 368.

Российской Федерации гражданам, находящимся за пределами ее территории;

- повышение качества, доступности и безопасности услуг, оказываемых индустрией туризма;
- укрепление законности и обеспечение общественного порядка на туристском рынке, противодействие преступным и иным противоправным посягательствам на безопасность туризма;
- защита здоровья, общественной нравственности и санитарно-эпидемиологического благополучия местного населения;
- обеспечение сохранности компонентов и объектов окружающей среды, материальных и духовных ценностей общества;
- укрепление суверенитета и независимости Российской Федерации, обеспечение незыблемости ее конституционного строя и государственной целостности;
- обеспечение согласованного и беспрепятственного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- улучшение качества и доступности государственных услуг, предоставляемых в области безопасности туризма, повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности, ограничение произвольного административного усмотрения;
- повышение уровня культуры безопасности в сфере туризма.

Спецификой безопасности туризма является также то, что туристы регулярно взаимодействуют с источниками повышенной опасности, а также сталкиваются с необходимостью адаптации к новой социально-психологической обстановке, правовой системе, традициям, обычаям, географической среде и гидрометеорологическим особенностям страны (места) временного пребывания. На процесс обеспечения безопасности туризма оказывает негативное влияние недостаточный уровень культуры безопасности туризма.

Неосторожное, легкомысленное, а часто самонадеянное поведение туристов в стране (месте) временного пребывания создает благоприятную почву для несчастных случаев, преступных и иных посягательств на жизнь, здоровье и имущество туристов, а также для иных негативных последствий проявления угроз безопасности.

Высокий уровень преступности, а также правонарушения, совершаемые в отношении туристов, формируют образ принимающего государства как страны, не благоприятной для туризма, что негативно сказывается на его внешнеполитической деятельности и социально-экономической политике, наносит существенный ущерб занятости населения и развитию местных экономик.

Показатели и критерии безопасности туризма

Показатель	Критерий
Число туристов, пострадавших в результате несчастных случаев или внезапных заболеваний в России и за рубежом (в течение года)	Динамика роста/снижения числа пострадавших туристов на 100 000 человек
Число зарегистрированных преступлений и административных правонарушений, совершенных (предотвращенных) в отношении туристов	Динамика роста /снижения числа зарегистрированных (предотвращенных) преступлений и административных правонарушений в отношении туристов на 100 000 человек
Число преступлений и административных правонарушений, совершенных иностранными туристами в Российской Федерации	Динамика роста /снижения числа зарегистрированных (предотвращенных) преступлений и административных правонарушений, совершенных иностранными туристами в Российской Федерации на 1000 человек
Число террористических актов, совершенных (предотвращенных) на объектах туристской индустрии, инфраструктуры туризма и туристских ресурсах	Динамика роста/снижения числа террористических актов, совершенных (предотвращенных) на объектах туристской индустрии, инфраструктуры туризма и туристских ресурсах на 1000 объектах
Число страховых полисов, выданных туристам, выезжающим за рубеж	Динамика роста/снижения числа страховых полисов, выданных туристам, выезжающим за рубеж на 1 000 000 человек
Общий размер расходов на оказание медицинской помощи туристам в стране (месте) временного пребывания в результате внезапных заболеваний и несчастных случаев	Динамика роста/снижения общего размера расходов на оказание медицинской помощи туристам в стране (месте) временного пребывания в результате внезапных заболеваний и несчастных случаев (млн рублей)
Число российских туристов, которым была оказана неотложная помощь дипломатическими представительствами Российской Федерации за рубежом, в том числе общий размер оплаченных непредвиденных расходов по возвращении в Российскую Федерацию в связи с отсутствием у туристов средств к существованию	Доля туристов, которым была оказана помощь из общего числа граждан, обратившихся за помощью

Показатель	Критерий
Консолидированный объем финансовой ответственности туроператоров по договорам страхования гражданской ответственности туроператоров (в течение календарного года в млрд рублей)	Динамика роста/снижения консолидированного объема финансовой ответственности туроператоров по договорам страхования гражданской ответственности туроператоров (в течение календарного года в млрд рублей)
Консолидированный объем финансовых компенсаций, выплаченных туристам страховыми организациями и банками по договорам страхования гражданской ответственности туроператоров (банковским гарантиям) (в течение календарного года)	Доля туристов, которым выплачена финансовая компенсация от общего числа туристов, обратившихся за компенсацией
Размер ущерба, причиненный (предотвращенный) объектам туристской индустрии, инфраструктуры туризма и туристским ресурсам, в результате правонарушений туристов	Динамика роста/снижения ущерба, причиненного (предотвращенного) объектам туристской индустрии, инфраструктуры туризма и туристским ресурсам, в результате правонарушений туристов
Число индивидуальных и коллективных систем обеспечения безопасности, используемых на объектах туристской индустрии, инфраструктуры туризма и туристских ресурсах	Доля объектов туристской индустрии, инфраструктуры туризма и туристских ресурсов, оборудованных индивидуальными и коллективными системами обеспечения безопасности, от общего числа объектов и средств туризма
Размер ущерба, причиненный (предотвращенный) окружающей среде экологическими правонарушениями в сфере туризма	Динамика роста/снижения размера ущерба, причиненного (предотвращенного) окружающей среде экологическими правонарушениями в сфере туризма
Размер ущерба, причиненный (предотвращенный) объектам индустрии туризма в результате чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и экологического характера	Динамика роста/снижения размера ущерба, причиненного (предотвращенного) объектам индустрии туризма в результате чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и экологического характера

Показатель	Критерий
Число туроператоров (их должностных лиц), которые привлечены к юридической ответственности за нарушение порядка пребывания иностранных граждан в Российской Федерации	Динамика роста/снижения числа туроператоров (их должностных лиц), которые привлечены к юридической ответственности за нарушение порядка пребывания иностранных граждан в Российской Федерации
Число организаций индустрии туризма, привлеченных к административной ответственности за нарушение прав потребителей в области безопасности туризма	Динамика роста/снижения числа организаций индустрии туризма, привлеченных к административной ответственности за нарушение прав потребителей в области безопасности туризма
Общее число квалифицированных специалистов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за обеспечение безопасности туризма	Динамика роста числа квалифицированных специалистов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за обеспечение безопасности туризма
Число специализированных служб по обеспечению безопасности туристов, созданных в субъектах Российской Федерации	Динамика роста числа специализированных служб по обеспечению безопасности туристов, созданных в субъектах Российской Федерации
Количество международных договоров Российской Федерации, в которых содержатся нормы, направленные на обеспечение безопасности российских туристов	Доля международных договоров Российской Федерации, в которых содержатся нормы, направленные на обеспечение безопасности российских туристов, от общего числа международных договоров в сфере туризма
Количество граждан Российской Федерации и иностранных граждан, удовлетворенных состоянием безопасности туризма в Российской Федерации (по итогам ежегодного независимого мониторинга общественного мнения)	Доля граждан Российской Федерации и иностранных граждан, удовлетворенных состоянием безопасности туризма в Российской Федерации, от общего числа посетивших/путешествующих в Российской Федерации (по итогам ежегодного независимого мониторинга общественного мнения)

Основные направления государственной политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности туризма могут включать в себя:

- модернизацию государственного управления и правового обеспечения в области безопасности туризма с учетом определения и поддержания баланса между развитием внутреннего и международного туризма, охраной окружающей среды и укреплением национальной безопасности;
- внедрение принципов концепции устойчивого развития в практику функционирования сферы туризма на всех уровнях;
- координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей и граждан в области обеспечения безопасности туризма;
- создание и поддержание в готовности сил, средств и технологий обеспечения безопасности туризма, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности;
- осуществление на систематической основе мониторинга состояния безопасности туризма в Российской Федерации, проведение объективного и всестороннего анализа, прогнозирования и выявления угроз безопасности в сфере туризма;
- управление силами и средствами обеспечения безопасности туризма в повседневных условиях, а также в условиях чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- подготовку оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций в сфере туризма и по организации ликвидации последствий таких ситуаций;
- осуществление мер безопасности, направленных на восстановление нормального функционирования элементов сферы туризма в регионах, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации;
- предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, связанных с посягательствами на безопасность туризма;
- деbüroкратизацию условий предпринимательской деятельности, ликвидацию избыточных административных барьеров, обеспечение безопасности предпринимательской деятельности в сфере туризма, государственную поддержку малого и среднего предпринимательства и его защиту от экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;
- разработку и содействие внедрению современных методов управления рисками в сфере туризма в повседневных условиях и в кризисных ситуациях;

- упрощение визовых, валютных, паспортных, таможенных, медицинских, пограничных и иных формальностей в сфере туризма;
- осуществление государственного и общественного контроля за деятельностью федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных и межведомственных комиссий, участвующих в решении задач обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации;
- развитие и совершенствование системы подготовки и переподготовки кадров для системы безопасности туризма;
- развитие фундаментальных и прикладных научных исследований в области безопасности туризма;
- участие в мероприятиях по обеспечению безопасности туризма за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Российской Федерацией;
- осуществление международного сотрудничества в сфере обеспечения безопасности туризма, представление интересов Российской Федерации в соответствующих международных организациях.

Механизмы реализации государственной политики в области обеспечения безопасности туризма включают в себя меры организационного, программно-установочного, политико-правового, правоохранительного, информационного, социального и иного характера.

1. Меры организационного характера

Дальнейшее совершенствование государственного управления безопасностью туризма должно быть связано с оптимизацией функций и полномочий федерального органа исполнительной власти в сфере туризма. Данные функции и полномочия должны быть финансово обеспечены, адекватны задачам, стоящим перед национальной туристской администрацией, и характеру реализуемых ею функций и полномочий.

Необходимо также совершенствование структуры региональных туристских администраций, оптимизация их численности, конкретизация функций и полномочий с учетом особенностей и характера решаемых задач в области безопасности туризма.

Отдельные функции по контролю за соблюдением стандартов и правил деятельности организаций индустрии туризма, в том числе за качеством и безопасностью предоставляемых ими услуг, могли бы взять на себя саморегулируемые организации. Кроме того, на них следует возложить распространение и развитие системы добровольной стандартизации туристской деятельности, консультирование и оказание юридической помощи, содействие защите прав и законных интересов туристов, а также общую координацию предпринимательской деятельности в сфере туризма.

2. Меры программно-установочного и политико-правового характера:

- осуществление мониторинга правоприменения в области безопасности туризма в Российской Федерации, в том числе в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека;
- внесение изменений в законодательство Российской Федерации с целью устранения внутренних пробелов и противоречий, приведения его в соответствие с международными договорами Российской Федерации;
- уточнение действующих и подготовка новых программно-установочных документов в сфере туризма и обеспечения ее безопасности, включение положений о безопасности туризма в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации и в Федеральную целевую программу развития туризма на период 2011–2018 годы;
- законодательное разграничение полномочий в области обеспечения безопасности туризма между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- содействие принятию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе региональных программ обеспечения безопасности туризма, и координация деятельности по их реализации;
- идентификация круга товаров, работ и услуг, а также имущества, используемых туристами, для принятия особых (специальных) мер по обеспечению качества и безопасности данных товаров, работ и услуг (имущества);
- категорирование объектов туристской индустрии, инфраструктуры туризма и туристских ресурсов в зависимости от степени их уязвимости для угроз безопасности;
- внедрение в практику туристской деятельности и государственного управления в сфере туризма основных принципов разработанной при участии ЮНВТО и ИКАО Стратегии «S.A.F.E», направленной на усиление мер безопасности с одновременным облегчением доступа граждан к туризму, ликвидацией избыточных и (или) несоответствующих туристских формальностей;
- развитие правовой основы формирования и комплектования системы обеспечения безопасности туризма, в том числе специализированных служб по обеспечению безопасности туристов;
- установление порядка заключения административных договоров (соглашений) в области обеспечения безопасности туризма между национальной туристской администрацией и другими федеральными органами исполнительной власти, реализующими отдельные

полномочия в области обеспечения национальной безопасности, а также между национальной туристской администрацией и региональными туристскими администрациями;

- повышение эффективности защиты прав и законных интересов туристов как потребителей, в том числе посредством совершенствования правового регулирования безопасности услуг в сфере туризма в рамках заключения, исполнения и прекращения гражданско-правовых договоров;
- совершенствование медико-санитарных профилактических мероприятий для граждан, имеющих намерение совершить путешествие в страну (место) временного пребывания, в которой они могут подвергнуться риску инфекционных заболеваний;
- определение целей, задач и механизмов участия институтов гражданского общества в деятельности по обеспечению безопасности туризма;
- разработка правовых основ создания и функционирования саморегулируемых организаций в сфере туризма;
- установление правовых особенностей обеспечения безопасности отдельных видов туризма (путешествия по маршрутам повышенной опасности, путешествия несовершеннолетних граждан, путешествия, связанные с участием в массовых спортивных, культурных и иных мероприятиях);
- содействие формированию инфраструктуры оказания иностранным туристам оперативной правовой, медицинской и иных видов неотложной помощи, в том числе упрощение доступа иностранных туристов к судебной и иной правовой защите в Российской Федерации в случае, когда их жизни и здоровью причиняется вред в результате совершения террористических актов и других преступных посягательств;
- формирование эффективной инфраструктуры досудебного разрешения (урегулирования) споров между туристами и лицами, осуществляющими туристскую деятельность;
- повышение уровня правовой культуры предпринимателей сферы туризма,
- содействие сотрудничеству российских и иностранных предпринимателей, обмену опытом и лучшей практикой предпринимательской деятельности, в том числе по вопросам обеспечения безопасности туризма.

3. Правоохранительные меры:

- выявление, устранение и предупреждение причин и условий, порождающих правонарушения в сфере туризма, в том числе прове-

- дение анализа и оценки динамики преступности и правонарушений, связанных с туристами и местами временного пребывания туристов;
- пресечение незаконной деятельности граждан и юридических лиц, использующих «каналы» туризма для террористических актов, транснациональных преступлений, осуществления разведывательной деятельности против Российской Федерации, легализации доходов, полученных преступным путем, незаконного оборота оружия, распространения наркотиков, торговли людьми, незаконной и неконтролируемой миграции, контрабанды валютных и культурных ценностей, драгоценных камней и металлов, эксплуатации несовершеннолетних;
 - координация на федеральном, региональном и местном уровнях деятельности органов исполнительной власти в сфере туризма, органов внутренних дел и органов безопасности по обеспечению безопасности туризма;
 - создание в туристско-рекреационных особых экономических зонах, туристских кластерах, сельских и городских поселениях, принимающих значительные потоки туристов, специальных подразделений (отделов и т.д.) правоохранительных органов (полиции) для профилактики и пресечения преступлений и правонарушений в сфере туризма;
 - повышение уровня безопасности отдельных объектов туристской индустрии, усиление мер защиты и охраны на потенциально наиболее уязвимых объектах туристской индустрии, инфраструктуры и туристских ресурсах.

4. Меры информационного характера:

- содействие защите персональных данных туристов и иной охраняемой законом информации;
- поддержка деятельности средств массовой информации, направленной на обеспечение безопасности туризма, в том числе на объективное информирование населения об угрозах безопасности туризма, защиту общества от искаженной и недостоверной информации в сфере туризма;
- развитие сотрудничества органов государственной власти Российской Федерации, российских и зарубежных СМИ в области безопасности туризма;
- содействие доступу физических и юридических лиц к мировым информационным ресурсам в сфере туризма, глобальным информационным сетям;
- формирование единой общероссийской системы туристских информационных указателей, символов и знаков, в том числе в области безопасности туризма;

- создание на радио и телевидении цикла передач о различных аспектах туризма, его значении для экономического, социального, духовного возрождения России, развития культуры и образования, патриотического воспитания;
- создание информационных ресурсов в сети Интернет по вопросам развития туризма как эффективного способа консолидации российского общества, патриотического воспитания, духовного и иного развития.

5. Социальные меры:

- принятие правовых, организационных, финансовых и иных мер по развитию социального туризма, повышению доступности услуг индустрии туризма для населения страны (семейный туризм, туризм с участием инвалидов и пожилых граждан, детей и молодежи и др. граждан, нуждающихся в социальной помощи), включая установление налоговых вычетов для граждан, совершающих путешествия в пределах территории Российской Федерации;
- создание специализированных «социальных туристских продуктов», содержанием которых являются изучение и знакомство с историческим прошлым России, ее традициями, культурой, языками народов России, традиционными религиями, успехами в социально-экономическом, техническом и ином развитии, с ролью России в современном мире, а также распространение данных туристских продуктов среди широкого круга россиян, особенно детей и молодежи;
- развитие инфраструктуры и создание условий для путешествий инвалидов и пожилых людей;
- обеспечение соблюдения туристами правил, обычаев, верований местного населения, в том числе посредством проведения информационно-разъяснительной работы;
- создание условий верующим туристам для исповедания и участия в религиозных обрядах и церемониях в процессе совершения путешествий;
- финансовое обеспечение гарантий коренных малочисленных народов России, в том числе их социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;
- принятие мер по государственной поддержке туризма с участием соотечественников, проживающих за пределами территории Российской Федерации;
- содействие формированию отраслевых профсоюзов работников туристской индустрии с целью защиты их трудовых прав в сфере туризма;

- проведение правовых, социально-экономических, организационно-технических, санитарно-гигиенических, лечебно-профилактических, реабилитационных и иных мероприятий по обеспечению безопасных для человека условий труда в организациях туристской индустрии посредством выполнения (соблюдения) санитарных требований к производственным процессам и технологическому оборудованию, организации рабочих мест, коллективным и индивидуальным средствам защиты, режиму труда, отдыха и бытовому обслуживанию работников;
- противодействие и пресечение различных форм эксплуатации и дискриминации несовершеннолетних работников, содействие принятию организациями туристской индустрии кодексов этики, отрицающих эксплуатацию несовершеннолетних.

6. Меры в области экологической безопасности, охраны окружающей среды и туристских ресурсов:

- экологизация экономической деятельности в сфере туризма в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления туризмом;
- стимулирование поступления в Россию экологически ориентированных зарубежных инвестиций;
- создание благоприятных экономических и иных условий для развития тех форм и видов туризма, которые позволяют экономить редкие и ценные природные ресурсы, особенно воду и энергию, а также в максимально возможной степени избегать образования отходов;
- перевод трудоемких, энерго- и ресурсоемких производств в более прогрессивные и высокотехнологичные формы с учетом мирового опыта, ограничение концентрации опасных и вредных производств в поселениях, принимающих туристов;
- сглаживание сезонности, содействие более равномерному распределению потоков туристов и посетителей во времени и пространстве, особенно в период массового проведения отпусков и школьных каникул;
- создание условий для формирования в местах массового пребывания туристов дополнительных мощностей туристской индустрии и инфраструктуры, способных в «горячий сезон» организовать прием и обслуживание значительных потоков туристов без угрозы причинения ущерба окружающей среде и санитарно-эпидемиологическому благополучию поселения;
- развитие сельскохозяйственного производства, обеспечивающего продуктами места временного пребывания туристов на основе эко-

логически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям;

- совершенствование эколого-туристской просветительской деятельности и системы непрерывного экологического образования для формирования у туристов, предпринимателей, местного населения бережного отношения к природному и культурному наследию;
- создание условий для участия местного населения в подготовке и реализации планов и проектов и иных решений в области развития местной туристской индустрии (обсуждение градостроительной документации, внесение в нее предложений, участие в собраниях (сходах) граждан, участие в общественных слушаниях и др.);
- планирование градостроительной деятельности в месте временного пребывания туристов с учетом соблюдения интересов сферы туризма; содействие проведению независимых (общественных) экспертиз, предметом которых является оценка соответствия намечаемой предпринимательской и иной экономической деятельности интересам устойчивого развития туризма, а также определение социально-экономических и иных последствий реализации объекта экспертизы для туристской привлекательности и экономического развития принимающих туристов регионов, культурной самобытности их населения, исторического и архитектурного облика городов и населенных пунктов, объектов культурного и природного наследия;
- создание условий для направления финансовых средств, получаемых благодаря посещениям туристами объектов и памятников культуры и других туристских ресурсов, на их поддержание, охрану, улучшение и реставрацию;
- организация международного партнерства по решению проблем перехода к устойчивому развитию туризма;
- содействие участию субъектов сферы туризма в международных научных программах по проблемам устойчивого развития и в разработке мер, способствующих нормализации антропогенного воздействия на биосферу.

7. Меры научного и образовательного характера:

- развитие научно-практических основ обеспечения безопасности туризма с учетом современной геополитической ситуации, условий социально-экономического, культурного, экологического развития России, роли и значения туризма в мире;
- подготовка научно обоснованных прогнозов изменения внутренних и внешних условий и факторов, влияющих на состояние безопасности туризма, организация научных и прикладных исследований в области обеспечения безопасности туризма;

- создание единой системы профессиональной подготовки и переподготовки (повышения квалификации) персонала (руководителей и специалистов органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий туристской индустрии) в области обеспечения безопасности туризма, а также для работы в условиях кризисных (чрезвычайных) ситуаций;
- создание условий для повышения туристского сознания (идеологии гостеприимства) населения туристских территорий (районов);
- разработка и распространение научных и учебных пособий, проведение конференций по основным проблемам обеспечения безопасности туризма;
- расширение взаимодействия с международными и зарубежными органами и организациями при решении научно-технических, образовательных вопросов обеспечения безопасности туризма.

В заключительных положениях Доктрины безопасности туризма целесообразно обозначить конечный результат реализации Доктрины. На наш взгляд, таким результатом может быть упорядочение и гармонизация интересов личности, общества и государства в сфере туризма, а также обеспечение соблюдения необходимого баланса между дальнейшим ростом внутреннего и международного туристского обмена, устойчивым развитием сферы туризма и укреплением национальной безопасности Российской Федерации.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение институту безопасности.
2. Назовите основные задачи обеспечения безопасности туризма.
3. Укажите, чем обеспечивается безопасность туризма.
4. Дайте определение термину «культура безопасности туризма».
5. Охарактеризуйте основные источники законодательства о безопасности туризма.
6. Приведите примеры наиболее эффективных решений, реализованных субъектами Российской Федерации в области обеспечения безопасности туризма.
7. Какая из мер обеспечения безопасности туризма является приоритетной?
8. Какие органы власти осуществляют функции по защите прав и законных интересов российских туристов за рубежом, а также обеспечению их личной безопасности?
9. Назовите основные сферы деятельности национальной туристской администрации в области безопасности туризма.
10. Механизм государственной политики в области обеспечения безопасности туризма реализуется путем...

МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В главе рассматриваются понятие, содержание и виды режимов обеспечения безопасности туризма, государственная политика в области обеспечения безопасности туризма, меры, формы обеспечения безопасности туризма.

§ 1. Понятие, содержание и виды режимов обеспечения безопасности туризма

Исследованию вопросов организации и функционирования правовых режимов, в том числе применения административно-правовых средств обеспечения безопасности посвящено значительное количество публикаций¹. Тем не менее, проблемам использования правовых режимов для обеспечения безопасности туризма не уделяется еще должного внимания.

¹ См.: например: *Исаков В.Б.* Правовые режимы и их совершенствование. — Свердловск, 1982; *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник. — М., 2002; *Розанов И.С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9; *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М., 1989; *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР. — М., 1985; *Рушайло Б.В.* Административно-правовые режимы. — М., 2000; *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2000; *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. — М., 1998; *Молодцов М.М.* Проектно-аналитическое обеспечение принятия и реализации государственно-управленческого решения в современной России: дис. ... канд. полит. наук. М., 2007; Аналитическое обеспечение принятия управленческого решения / под ред. А.И. Селиванова. — М., 2005; *Козбаненко В.А.* Виды и правовые формы государственных управленческих решений. — М., 2002; *Дихтиевский П.В.* Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; *Стариков Ю.Н.* Административное право: в 2 ч. Книга 2: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. — Воронеж, 2001; *Горшенев В.М.* Способы и формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972; *Петров Г.М.* Поощрение в государственном управлении. — Ярославль, 1993; *Еропкин М.И.* О классификации мер административного принуждения: Вопросы советского административного права на современном этапе. — М., 1973; *Арбузкин А.М., Колесников В.В.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. — М., 1989; *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; *Кононов П.И.* Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001; *Стахов А.И.* Административная ответственность. — М., 2004.

С точки зрения теории управления рисками деятельность в области обеспечения безопасности туризма представляет собой управленческую деятельность по применению мер безопасности, включающую в себя следующие функции:

- диагностику — выяснение состояния объекта безопасности и (или) источника опасности;
- принятие решений о применении мер безопасности;
- установление организационных связей между субъектами обеспечения безопасности и (или) объектами безопасности;
- осуществление социального регулирования отношений в сфере безопасности и контроля (надзора) за источниками опасности, объектами безопасности, субъектами обеспечения безопасности;
- мониторинг, сбор, анализ и преобразование информации, необходимой для обеспечения безопасности, в том числе использование электронных средств описания и моделирования административно-управленческих процессов¹.

Известно, что в правовом государстве применение мер, использование сил и средств обеспечения безопасности осуществляется на основании права и в соответствии с ним. Поэтому деятельность органов государства по обеспечению безопасности туризма является разновидностью юридической деятельности.

Правовая деятельность в области безопасности туризма как разновидность человеческой деятельности базируется на:

- 1) функциональной заданности ее цели (достижение сферой туризма гарантированного состояния, которое выражается в ее надежном существовании и устойчивом развитии);
- 2) наличии у субъектов, осуществляющих деятельность в области обеспечения безопасности, необходимых средств деятельности (ресурсы, силы и технологии обеспечения безопасности);
- 3) процессе осуществления деятельности (предусмотренные нормативными актами административные действия и процедуры, связанные с осуществлением воздействия на объекты безопасности и (или) источники опасности в сфере туризма с целью противодействия угрозам безопасности и ликвидации последствий их проявления);
- 4) достижении результатов деятельности (укрепление законности и правопорядка, повышение уровня защищенности объектов безопасности туризма и др.).

Содержанием деятельности по обеспечению безопасности туризма является государственно-управленческая деятельность национальной и региональных туристских администраций и других органов публичной

¹ См: *Боровой А.В., Писаревский Е.Л. и др.* Теория и практика управления рисками в сфере туризма. — М., 2011.

власти, а также деятельность граждан, организаций и их объединений по применению комплекса административно-правовых и иных средств, направленных на обеспечение безопасности туризма.

В свою очередь *структура* деятельности¹ по обеспечению безопасности туризма включает в себя элементы государственной политики, правотворчества и нормоконтроля; правоприменения (осуществление государственных функций и предоставление государственных услуг в области обеспечения безопасности); государственного надзора; принуждения; правового просвещения (образовательная, научная и иная деятельность, направленная на формирование культуры безопасности туризма).

Одним из элементов правовой деятельности по обеспечению безопасности является также техническое регулирование, связанное с обеспечением безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ и услуг в сфере туризма².

Для предупреждения и пресечения угроз безопасности в сфере туризма важна система, совокупность управленческих действий, направленных на достижение определенной цели. Отдельные, не связанные между собой меры могут растворяться в совокупности «нормальных» управленческих функций³. Поэтому наибольший эффект воздействия права на общественные отношения достигается в том случае, когда задействуется весь возможный арсенал правовых средств, совокупность юридических и организационно-технических процедур, направленных на реализацию соответствующего публичного интереса, охватываемый понятием «правовой режим».

По мнению С.С. Алексеева, правовой режим самым общим образом можно определить как порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обя-зываний и создающих особую направленность регулирования. В рамках каждого режима присутствуют все перечисленные способы правового регулирования, один из которых является доминирующим в зависимости от направленности режима. В частности, исходя из степени «жесткости» режима его понятие может включать наличие известных ограничений⁴.

Как считает Ю.А. Тихомиров, юридические режимы являются одним из условий целеустремленного и планомерного осуществления компетенций всех видов. Юридические режимы — это специализированный порядок деятельности субъектов права для устойчивого решения специфических

¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд. — М., 2007.

² См.: Закон о техрегулировании.

³ См.: Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: научно-практическое пособие / отв. ред. В.Г. Вишняков. — М., 2005. С. 38–39.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М., 1989. С. 185.

задач, либо функционирования в особых обстоятельствах. Режимы особенно важны в аспекте динамики компетенции, поскольку обеспечивают стабильность деятельности структур, органов и организаций, должностных лиц и служащих в русле их целей, предметов ведения и полномочий¹.

Правовой режим также определяется как официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования. Правовой режим, с одной стороны, объединяет разнообразный юридический инструментарий, заставляя его работать на единых правовых началах, а с другой — обеспечивает его дифференциацию, создавая различные условия реализации прав и обязанностей субъектов в зависимости от целей и задач, времени и места совершения деятельности, обстановки, которая складывается под влиянием факторов внешней среды².

Признаки правового режима объемно и содержательно представлены в работах Д.Н. Бахраха, Ю.Н. Старилова, Б.В. Россинского³, С.Д. Хазанова⁴ и других авторов.

В рамках правового режима правовое регулирование целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса — носителя правового режима. Режим включает в себя совокупность используемых правовых средств, которые образуют специальные правила поведения, деятельности, жизнедеятельности, официально установленные и обеспеченные системы организационно-правовых мер. В правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, отличное от иных участков правовой деятельности и выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами. В режиме специально установленные правила направлены на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя режима, поддержание заданных параметров его функционирования. Деятельность (действия), субъектов, реализующих режимные правила, основана на единых правовых принципах, единых правовых формах и осуществляется в точном соответствии с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей.

Элементами правового режима Д.Н. Бахрах считает:

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М., 2001. С. 251.

² См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. — М., 2002. С. 421.

³ Там же. С. 422.

⁴ См.: Хазанов С.Д. Правовое регулирование чрезвычайного положения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. 238 с.; Хазанов С.Д. Правомерное ограничение административно-правового статуса граждан в условиях чрезвычайного положения. — М.: Юрист, 2004.

- а) носителей режима (определенные территории, правовые образования и институты, организации, социальные и природно-техногенные процессы, предметы материального мира, административная деятельность);
- б) режимные правовые средства (нормативные предписания, акты реализации прав и обязанностей субъектов, правоприменительные акты, меры поощрения и принуждения, юридические санкции, методы и приемы административной деятельности);
- в) режимные правила (особые сочетания правовых средств, создающих модель поведения, порядок пользования правами, полномочиями, обязанностями, ограничениями);
- г) субъектов, или участников правовых режимов (физические и юридические лица, связанные с носителями режима, обязанные соблюдать установленные правила, государственные и муниципальные органы, обеспечивающие исполнение установленных правил);
- д) систему организационно-юридических гарантий, включающих перечень органов и должностных лиц, наделенных полномочиями по обеспечению поддержанию режима, совокупность юридических санкций за нарушение требований режима, иные меры защиты, организационные мероприятия, связанные с установлением режима, информационно-технические средства.

По мнению Л.К. Терещенко, в содержании правового режима необходимо выделять: его целевое назначение; объект правового регулирования; правовое положение субъектов режима; комплекс способов правового регулирования и средств юридического воздействия¹.

Применительно к рекреационным ресурсам правовой режим — это установленный нормами права порядок возможного или должного поведения относительно этих ресурсов, в частности, их организации, использования, охраны, направленной на обеспечение рационального использования с целью восстановления жизненных сил и трудоспособности человека, а также успешного осуществление рекреационной деятельности².

Определенными особенностями обладает административно-правовой режим обеспечения безопасности. Так, А.И. Стахов определяет административно-правовой режим безопасности как закрепляемый в административно-правовых нормах комплекс мер информационно-психологического воздействия на поведение физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, определяющих порядок предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с адми-

¹ См.: *Терещенко Л.К.* Правовой режим информации: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 2011.

² См.: *Бобкова А.Г.* Правовое обеспечение рекреационной деятельности. — Донецк: Юго-Восток, 2000. С. 53.

нистративно-санкционируемыми действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию под контролем государства, на законных основаниях и по назначению техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам личности, общества, государства и нации, а также мер информационно-психологического воздействия, определяющих порядок предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды¹.

Как полагает А.И. Сапожников, режим общественной безопасности — это специальный правовой режим создания и деятельности органов государства, использующих разрешительные, надзорные и принудительные методы в качестве социально-объективных и правовых способов обеспечения общественной безопасности². Данный режим подразделяется на пять административно-правовых режимов: режим социальной безопасности; режим безопасности дорожного движения; режим пожарной безопасности; режим санитарной безопасности; режим безопасности при чрезвычайных ситуациях. Каждый из них представляет собой своеобразный правовой институт с организационными обеспечивающими элементами, нацеленный на установление оптимальных, с точки зрения государства, отношений в конкретной, сравнительно узкой, но жизненно важной сфере, обеспечивающей общественную безопасность³.

Государственно-правовые режимы обеспечения безопасности следует рассматривать одновременно как средство ограничения прав соответствующих органов и организаций, а также прав и свобод граждан и как составную часть правового регулирования, призванного защитить интересы личности, общества и государства. Ограничение прав органов и организаций, а также граждан является в определенных случаях единственным способом предупреждения и нейтрализации негативных последствий реальных и возможных угроз безопасности⁴.

Режимы обеспечения безопасности получили практическое распространение в различных сферах жизнедеятельности общества и государства,

¹ См.: *Стахов А.И.* Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации. — М., 2007. С. 108.

² О понятии административно-правового режима см.: *Рушайло В.Б.* Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность // Современное право. 2004. № 1; *Павлов П.В.* Административно-правовое регулирование режима особых экономических зон в России // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 74–81; *Лермонтова Н.В.* Понятие и признаки административно-правового режима // Административное и муниципальное право. 2009. № 3.

³ См.: *Сапожников А.И.* Административно-правовой режим общественной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

⁴ См.: *Вишняков В.Г.* Государственно-правовые механизмы обеспечения безопасности Российской Федерации // Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации. — М., 2005. С. 22–41.

в том числе в сфере туризма. Так, специальный режим применяется в целях обеспечения функционирования общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей. Он состоит из трех подрежимов (повседневное функционирование, угроза возникновения и возникновение чрезвычайных ситуаций и массовых нарушений общественного порядка, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций). Система задействуется для выполнения комплекса мероприятий, направленных на социальную реабилитацию, оказание психологической помощи населению, всестороннее информационное обеспечение граждан¹.

Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях определяется отдельными авторами как система исключительных правовых средств, которые оказывают регулятивное и охранительное воздействие на общественные отношения в условиях вводимого на всей территории страны или в отдельных ее местностях особого правового режима осуществления государственной власти, допускающего создание временных чрезвычайных органов с концентрацией властных полномочий, ограничение прав и свобод граждан в интересах обеспечения их безопасности и охраны основ конституционного строя России².

В законодательстве о туристской деятельности выделяются несколько видов режимов, в том числе призванные обеспечивать безопасность туризма. К ним относятся режимы:

- формирования и ведения Единого федерального реестра туроператоров;
- формирования списка туристических организаций, имеющих право на осуществление деятельности в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29.02.2000 г.³;
- режим оказания Ассоциацией «Турпомощь» туристам экстренной помощи в стране временного пребывания в случае невозможности исполнения, неисполнения или ненадлежащего исполнения туро-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 января 2006 № 1 «О федеральной целевой программе «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года» // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 695.

² См.: Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 11. — М.: Юрист, 2011. С. 357.

³ См.: Приказ Ростуризма от 28.11.2007 № 128 «О Порядке определения туристических организаций, имеющих право на осуществление деятельности в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 года» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 16.

ператором обязательств перед туристами по договору о реализации туристского продукта;

- въезда и временного пребывания иностранных туристов, прибывших в Российскую Федерацию на пассажирских круизных судах (далее также — режим безвизового круизного туризма);
- осуществления регистрационного учета туристов в гостиницах и других средствах размещения¹;
- классификации объектов туристской индустрии и аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии²;
- информирования туристов, туроператоров и турагентов об угрозе безопасности в стране (месте) временного пребывания;
- функционирования и прекращения существования туристско-рекреационных особых экономических зон, в том числе осуществления туристско-рекреационной деятельности.

Следует отметить, что пока только правовое регулирование отношений в области формирования и ведения реестра туроператоров, а также осуществления регистрационного учета в гостинице соответствуют требованиям действующего законодательства³ (см.: постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, Пра-

¹ См.: Приказ Минспорттуризма России от 02.04.2009 № 144 «Об утверждении формы отметки о приеме уведомления, проставляемой администрацией гостиницы, и порядка ее проставления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 17.

² См: Приказ Минспорттуризма России от 25.01.2011 № 35 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14; Приказ Минспорттуризма России от 15.12.2010 № 1351 «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 7.

³ В частности, постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

вилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг).

Другие административные режимы нуждаются в совершенствовании правовых основ их функционирования, уточнении и детализации административных действий и процедур, осуществляемых субъектами права в рамках соответствующих режимов.

Особенностью некоторых административных режимов в области безопасности туризма является их комплексный и межотраслевой характер (например, режим безопасности безвизового приграничного туризма)¹, что вытекает из целевых установок данных режимов. Так, целью режима безопасности безвизового приграничного туризма является не только обеспечение личной безопасности туристов, но и повышение эффективности мер общественной и государственной (миграционной) безопасности.

В частности, туроператоры, имеющие намерение осуществлять свою деятельность на «канале» безвизового туристского обмена между Российской Федерацией и КНР, обязаны предоставить в орган координации документ о соблюдении туристской организацией правил пребывания иностранных туристов в Российской Федерации и об обеспечении их своевременного выезда за пределы территории Российской Федерации, в том числе соблюдения порядка регистрации иностранных граждан, оформления документов на право пребывания на территории Российской Федерации, а также о наличии у туристской организации и (или) ее контрагентов, осуществляющих свою деятельность в стране (месте) временного пребывания, ресурсов, сил и средств, необходимых для обеспечения личной безопасности туристов, сохранности их имущества, беспрепятственного получения туристами медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи во всех пунктах в стране (месте) временного пребывания.

Основанием для исключения туристской организации из Списка (отказа во внесении туристской организации в Список) является неоднократное или грубое нарушение туристской организацией законодательства Российской Федерации о туристской деятельности, законодательства о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, законодательства Российской Федерации в области охраны государственной границы, законодательства в области миграционного учета и других федеральных законов, а также Правил оказания услуг по реализации туристского продукта или иных нормативных правовых актов, регулирующих осуществление туристской деятельности.

¹ См.: Приказ Ростуризма от 28.11.2007 № 128 «О Порядке определения туристических организаций, имеющих право на осуществление деятельности в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 года» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 16.

Рассмотрим механизм функционирования режима безопасности на примере режима информирования туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности в стране (месте) временного пребывания.

Появление данного режима в законодательстве о туристской деятельности было обусловлено трагическими событиями природного характера (землетрясение и цунами), произошедшими в декабре 2004 г. на территории Юго-Восточной Азии¹.

Кроме того, в действующем на тот момент законодательстве о туристской деятельности не было четкой процедуры информирования граждан Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, субъектов, осуществляющих туристскую деятельность, о нежелательности въезда в иностранное государство, в котором возникла чрезвычайная ситуация. Также существовали правовые коллизии, которые позволяли туроператорам и турагентам не возвращать гражданам стоимость оплаченных, но не оказанных услуг в условиях, свидетельствующих о возникновении в месте временного пребывания туристов угрозы безопасности их жизни и здоровья, а равно опасности причинения вреда их имуществу. В результате в 2007 г. законодательство о туристской деятельности было кардинально модернизировано, а защищенность туристов существенно повысилась.

Так, в соответствии с новой редакцией ст. 14 Закона о туристской деятельности Ростуризм информирует туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания, в том числе путем опубликования соответствующих сообщений в государственных средствах массовой информации.

Наличие обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране (месте) временного пребывания туристов (экскурсантов) угрозы безопасности их жизни и здоровья, а равно опасности причинения вреда их имуществу, подтверждается соответствующими решениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Согласно Административному регламенту по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания² основанием для начала административ-

¹ См.: Постановление ГД ФС РФ от 12.01.2005 № 1424-IV ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Правительству Российской Федерации о мерах по защите прав и законных интересов российских граждан в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за пределами территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 244.

² См.: Приказ Минкультуры России от 27.06.2012 № 666.

ной процедуры является поступление в Ростуризм от компетентного органа решения об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания.

Поступившая информация об угрозе безопасности оформляется информационным письмом Ростуризма для официального сообщения. Информационное письмо размещается на сайте Ростуризма.

Следует отметить, что издание приказа Ростуризма и наличие информационного сообщения об угрозе безопасности является основанием для возникновения, изменения или прекращения не только административно-правовых отношений, но и гражданских прав и обязанностей (п. 2. ч. 1 ст. 8 ГК). Так, при возникновении вышеуказанных обстоятельств турист (экскурсант) и (или) туроператор (турагент) вправе потребовать в судебном порядке расторжения договора о реализации туристского продукта или его изменения. При расторжении до начала путешествия договора о реализации туристского продукта в связи с наступлением обстоятельств, указанных в настоящей статье, туристу и (или) иному заказчику возвращается денежная сумма, равная общей цене туристского продукта, а после начала путешествия — ее часть в размере, пропорциональном стоимости не оказанных туристу услуг.

Пример функционирования режима информирования об угрозе безопасности в период массовых общественно-политических волнений в государствах Северной Африки (декабрь — февраль 2010–2011 годов)

26 января 2011 г. МИД России распространил информацию о том, что в Каире и ряде других городов Арабской Республики Египет (далее также — Египет) прошли массовые демонстрации, в которых приняли участие более десяти тысяч человек. В этой связи МИД России обратил внимание российских граждан, находящихся в Египте, на необходимость проявлять осмотрительность и избегать поездок в Каир и другие города, где возможно проведение протестных митингов и шествий. Общее количество российских туристов в Египте на тот момент составило более 50 тысяч человек. Из них 70% находились в г. Хургада, 20% — г. Шарм-Эль-Шейх, 10% — на других курортах Египта.

27 января 2011 г. Ростуризм разместил на сайте информацию для российских туристов, находящихся на отдыхе или планирующих совершить путешествие в данную страну, о необходимости постоянно следить за информацией, которая предоставляется МИД России, Ростуризмом и другими федеральными органами государственной власти Российской Федерации; проявлять осторожность и осмотрительность, избегать поездок в Каир, Суэц и другие города, где возможно проведение протестных митингов и шествий, избегать мест массового скопления демонстрантов,

постоянно иметь при себе документы, удостоверяющие личность, и указал контактные телефоны Посольства Российской Федерации в Арабской Республике Египет.

28 января 2011 г., в связи с обострением ситуации и официальным заявлением МИД России, Ростуризм еще раз подтвердил рекомендацию находящимся в Египте российским туристам проявлять осмотрительность и не покидать места своего проживания, а также рекомендовал в сложившейся обстановке воздержаться от поездок в Египет с туристскими целями. В адрес Ассоциации туроператоров России (АТОР) и Российского союза туриндустрии (РСТ) были направлены письма о необходимости регулярно информировать туроператоров, турагентов и туристов о развитии ситуации в Египте, в том числе следить за информацией, которая предоставляется МИД России, Ростуризмом и другими федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации.

29 января 2011 г. при Ростуризме был создан межведомственный оперативный штаб по оказанию помощи российским туристам. В него вошли сотрудники Минспорттуризма России, Ростуризма, МИД России, туроператоров и авиакомпаний. На заседании штаба представителям туроператорских компаний было поручено в кратчайший срок представить в Ростуризм информацию о количестве находящихся в Египте российских туристов, а также о гражданах России, планирующих выезд в эту страну с туристскими целями.

На основании информационного обмена между Министерством иностранных дел Российской Федерации и Ростуризмом в связи с ситуацией в Египте был издан приказ Ростуризма от 29.01.2011 № 13 «О принятии неотложных мер в связи с ситуацией в Арабской Республике Египет». В приказе Ростуризм рекомендовал туроператорам и турагентам:

- приостановить отправку российских туристов в Египет с 29.01.2011 г. на период существования угрозы безопасности (до нормализации обстановки);
- принять все зависящие от них меры для обеспечения безопасности российских туристов, в том числе оказать содействие российским туристам, желающим покинуть Египет, в досрочном возвращении в Российскую Федерацию;
- информировать российских туристов о порядке возврата стоимости за неоказанные туристские услуги.

Российским туристам, уже находящимся в Египте, было рекомендовано не покидать территорий гостиничных комплексов и иных мест временного пребывания.

В период существования угрозы безопасности в Египте в Ростуризме в круглосуточном режиме осуществлялась работа по координации возвращения российских туристов в Российскую Федерацию, давались разъяснения и рекомендации туристам, их родственникам и другим заинтересован-

ным лицам относительно текущей ситуации в Египте, порядке и способах защиты прав и законных интересов туристов в условиях действия угрозы безопасности в этой стране (в том числе путем размещения данной информации на сайте Ростуризма в сети Интернет).

30 января 2011 г. Ростуризм в целях выяснения реальной обстановки в курортных регионах Египта (Хургада, Шарм-Эль-Шейх), направил туда своих представителей, которые были снабжены необходимыми техническими средствами оперативной связи.

30 января 2011 г. Минспорттуризм России и Ростуризм выступили с совместным заявлением, в котором призвали туроператоров и турагентов приостановить оказание услуг в связи с тем, что, по мнению указанных органов власти, организация путешествия в данную страну может причинить вред жизни, здоровью и имуществу потребителя, является грубым нарушением законодательства Российской Федерации и может повлечь за собой применение к нарушителям мер юридической ответственности.

31 января 2011 г. в Национальном центре управления кризисными ситуациями (НЦУКС) МЧС России состоялось совещание с участием представителей МЧС России, Ростуризма, авиаперевозчиков и ведущих туроператоров по Египту относительно организации внепланового вывоза российских туристов из Египта.

1 февраля 2011 г. в связи с обострением ситуации в Египте Ростуризм повторно предупредил туроператоров и турагентов о необходимости немедленного прекращения продажи туров в Египет, а также приостановки отправки туристов в эту страну по ранее заключенным договорам о реализации туристского продукта. Отправление туристов в Египет в сложившихся обстоятельствах может повлечь за собой гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность.

С 3 по 10 февраля российскими туроператорами и перевозчиками был осуществлен внеплановый вывоз всех организованных туристов из Египта.

1 апреля 2011 г. в соответствии с письмом Министерства иностранных дел Российской Федерации от 1 апреля 2011 г. был издан приказ Ростуризма от 01.04.2011 № 77 «Об устранении обстоятельств, свидетельствующих о наличии угрозы безопасности туристов на курортах Красного моря Арабской Республики Египет в Хургаде и Шарм-эль-Шейхе». В приказе рекомендовано:

- прекратить работу межведомственного оперативного штаба и «горячей линии», созданных в соответствии с приказом Ростуризма от 29 января 2011 № 13 «О принятии неотложных мер в связи с ситуацией в Арабской Республике Египет»;
- возобновить туроператорам, турагентам (их объединениям) с 1 апреля 2011 г. оказание услуг по реализации туристского продукта, включающего в себя путешествие российских туристов на курорты Египта;

- российским туристам, совершающим путешествия на курорты Египта, проявлять осторожность и осмотрительность, а также исключить экскурсии в другие районы Египта;
- ответственному управлению Ростуризма довести информацию о содержании данного приказа до заинтересованных лиц путем распространения ее через печатные и аудиовизуальные средства массовой информации, а также разместить на сайте Ростуризма в сети Интернет.

За 2 месяца с момента возникновения в Египте угрозы безопасности жизни и здоровью российских туристов и до момента устранения угрозы в адрес Ростуризма поступило более 500 письменных и более 2 000 устных обращений граждан по вопросам расторжения (изменения) договора о реализации туристского продукта и возврата стоимости не оказанных услуг.

Закрепление в современном российском праве и системе государственного управления режима информирования об угрозе безопасности туристов, безусловно, является своевременной мерой, направленной на обеспечение безопасности туризма, защиту прав и законных интересов российских граждан.

Обобщая вышеизложенное, можно прийти к выводу, что режим обеспечения безопасности туризма — это особый порядок правового регулирования, а также организации и функционирования органов государственного управления, который направлен на противодействие угрозам безопасности, оперативную ликвидацию последствий их проявления, в том числе путем предупреждения противоправных посягательств на безопасность туризма.

В режиме безопасности туризма проявляется степень детальности регулирования; правовая, организационная, информационно-технологическая и иные особенности деятельности национальной туристской администрации, региональных туристских администраций и иных субъектов обеспечения безопасности туризма; допустимый уровень активности субъектов сферы туризма, пределы их правовой самостоятельности, в том числе в вопросах наделения их соответствующими административно-правовым статусом и компетенцией.

Представляется, что в состав режима безопасности туризма входят следующие элементы:

- 1) целевая установка режима безопасности туризма;
- 2) режимные юридические средства безопасности туризма (меры и формы обеспечения безопасности туризма);
- 3) субъекты права, обеспечивающие безопасность туризма (органы публичной власти, наделенные полномочиями в области обеспечения безопасности туризма и др.), а также объекты правоотношений в области безопасности туризма;

- 4) система организационно-юридических гарантий функционирования режима безопасности (перечень и порядок использования сил, средств и технологий обеспечения безопасности туризма, в том числе кадровых, финансовых, информационно-технологических и иных ресурсов; меры административного и иного принуждения, порядок обжалования неправомерных действий должностных лиц и др.).

Режим безопасности туризма связан с ограничением, принуждением и юридической ответственностью, что, на наш взгляд, требует законодательного уровня их юридического оформления. Это, в первую очередь, касается вопросов установления оснований ограничений прав и свобод граждан и юридических лиц, введения и отмены режима безопасности, закрепления мер юридической ответственности за его нарушение, определения организационно-финансового механизма функционирования режима, в том числе порядка компенсаций непредвиденных расходов организаций и граждан, возникших в результате исполнения предписаний компетентных государственных органов.

Режим безопасности туризма включает в себя определенные подрезжимы, которые могут дифференцироваться по различным основаниям:

- по видам субъектов права — личная безопасность российских туристов, иностранных туристов и лиц без гражданства, безопасность работников индустрии туризма, безопасность местного населения, безопасность предпринимателей сферы туризма, безопасность детского туризма и т.д.;
- по объектам правоотношений в области безопасности туризма — безопасность гостиничной деятельности, безопасность туристской деятельности, безопасность перевозок туристов, санитарно-эпидемиологическое благополучие, экологическая безопасность, охрана туристских ресурсов и инфраструктуры туризма, безопасность персональных данных и т.д.;
- по содержанию правоотношений — безопасность маршрутов повышенной опасности, безопасность въездного туризма, безопасность внутреннего туризма, безопасность выездного туризма, режим безопасности круизного безвизового туризма и т.д.;
- по критериям юридических свойств — обычные (режим формирования и ведения Единого федерального реестра туроператоров) и экстраординарные (чрезвычайные) режимы (информирование об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания);
- по элементному составу — простые (первичные, элементарные) (режим защиты персональных данных) и сложные (комплексные, составные) (режим обеспечения личной безопасности, режим охраны туристских ресурсов).

В зависимости от продолжительности действия режимы безопасности туризма могут быть постоянные и временные, от значения — основные и неосновные; по сферам действия (территории распространения) — общенациональные, региональные, межрегиональные, межмуниципальные, муниципальные; по характеру результата, на достижение которого направлен режим, — предметные и функциональные.

§ 2. Меры обеспечения безопасности туризма

Ключевыми средствами обеспечения безопасности туризма являются соответствующие меры и формы обеспечения безопасности.

В Стандарте безопасности туристов указывается, что обеспечение безопасности туристов представляет собой комплекс мер организационно-технического, дипломатического, финансового, правоохранительного и иного характера, направленных на снижение рисков до приемлемого уровня, путем четкого разграничения и выполнения обязанностей всеми участниками процесса оказания туристских услуг, и соблюдением туристами требований личной безопасности. Перечень видов мер по обеспечению безопасности туристов, а также их содержание определяются в Стандарте безопасности туристов.

Меры безопасности туризма можно классифицировать по различным критериям. Наиболее распространенной легальной классификацией мер безопасности является выделение мер предупреждения, нейтрализации, восстановления¹.

Представляется, что предупреждение угроз безопасности — это комплекс мероприятий, заблаговременно осуществляемых национальной туристской администрацией, региональными туристскими администрациями, иными субъектами обеспечения безопасности туризма, и направленных на устранение причин возникновения и развития угроз безопасности в сфере туризма, либо на снижение риска (опасности) их возникновения, включая установление лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших неправомерные действия, посягающие на безопасность туризма.

Нейтрализация угроз безопасности предполагает осуществление национальной туристской администрацией, региональными туристскими администрациями, иными субъектами обеспечения безопасности туризма фактических мер по защите сферы туризма, ее подсистем и элементов от угроз безопасности. Нейтрализация угроз может включать в себя также применение мер административного и иного государственного принуждения к лицам, посягающим на безопасность туризма.

Восстановление нормального функционирования сферы туризма, ее элементов и подсистем — это, прежде всего, меры по спасению жизни и сохранению здоровья людей, их реабилитации, включая оказание тури-

¹ Закон о безопасности, Закон о чрезвычайных ситуациях и др.

стам медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи в стране (месте) временного пребывания, снижение (минимизация) размеров ущерба, причиняемого окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства последствиями проявления угроз безопасности.

Меры безопасности туризма, по смыслу ст. 14 Закона о туристской деятельности, можно сгруппировать на основе выделения отдельных объектов национальной безопасности в сфере туризма (их интересов):

- 1) меры охраны жизни, здоровья и имущества туристов (меры личной безопасности туристов);
- 2) меры охраны материальных и духовных ценностей общества, окружающей среды (безопасность общества);
- 3) меры обеспечения государственной безопасности (безопасность государства).

В этих условиях приоритетным направлением совершенствования механизма обеспечения безопасности туризма должно стать принятие нормативных и управленческих решений, направленных на предотвращение и (или) минимизацию возникновения подобных ситуаций с российскими туристами в будущем.

Субъекты Российской Федерации к таким приоритетам относят подготовку и принятие общенациональных программно-установочных документов в области безопасности туризма, а также усиление юридической ответственности участников туристской деятельности за качество и безопасность туристских услуг.

Далее в таблице представлены приоритетные меры обеспечения безопасности туризма, оцененные субъектами Российской Федерации по пятибалльной системе.

Остановимся более подробно на характеристике мер личной безопасности туризма. По нашему мнению, меры личной безопасности туристов можно разделить на две большие группы: меры многофункционального (общего) характера и меры специализированного характера.

Меры личной безопасности общего характера связаны с правовым статусом туриста как человека и гражданина. Это: оказание консульской помощи гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами территории Российской Федерации; рекомендации о нежелательности въезда в иностранное государство в связи с действием угрозы безопасности; охрана персональных данных при заключении и исполнении договоров и др.

Специализированные меры обеспечения личной безопасности — присущи сфере туризма, связаны со специальным административно-правовым статусом туриста и направлены на обеспечение его личной безопасности (например, страхование туристов, выезжающих за рубеж, финансовое обеспечение ответственности туроператоров, оказание услуг инструкторов-проводников).

В зависимости от социальной нормы, в которую облечены меры личной безопасности туристов, их можно разделить на правовые и иные социальные меры безопасности туризма, которые связаны с правовыми.

Правовые меры личной безопасности включают в себя меры, направленные на исполнение и соблюдение субъектами обеспечения личной безопасности, субъектами туристской индустрии, туристами, местным населением, работниками туристской индустрии правовых предписаний, запретов и ограничений, содержащихся в Законе о туристской деятельности, Правилах оказания услуг по реализации туристского продукта и других нормативных правовых актах, стандартах саморегулируемых организаций, а также в условиях договоров о реализации туристского продукта.

Как считает Н.В. Щедрин, правовая мера безопасности может облекаться не только в диспозицию (правило) безопасности, но и в санкцию правовой нормы¹.

К правовым мерам личной безопасности также относятся меры, направленные на обеспечение туристов необходимой и достоверной информацией о туристском продукте и исполнителях услуг, обеспечение неотложной правовой помощи в стране (месте) временного пребывания, оказание консульских услуг, антикриминальные меры безопасности (в том числе предупреждение, выявление и пресечение преступлений в отношении туристов и их имущества), меры по разрешению потребительских споров между туристами и организациями туристской индустрии, меры по обеспечению сохранности персональной и иной конфиденциальной информации туристов, правовая охрана чести, достоинства и доброго имени туристов, меры в области технического регулирования, меры государственного и общественного контроля и надзора, осуществляемые в целях соблюдения субъектами туристской индустрии законодательства, регулирующего вопросы обеспечения личной безопасности).

Применение «неправовых» социальных мер безопасности регламентируется моральными и религиозными нормами, обычаями и традициями.

Так, туристы до поездки должны знакомиться с характеристиками государств, которые они намерены посетить, с обычаями местного населения страны (места) временного пребывания, их религиозными и культурными особенностями, воздерживаться от подчеркивания экономических, социальных и культурных различий, существующих между ними и местным населением, быть восприимчивыми к культуре местного населения. Несоблюдение туристами указанных социальных норм, например во время путешествий по некоторым странам Ближнего Востока, Юго-Восточной Азии, Африки, может привести не только к социальным, но и тяжелым административным и уголовно-правовым последствиям (штрафы, ограничение свободы передвижения, задержание, лишение свободы). В целях

¹ См.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. — Красноярск, 1999. С. 89.

профилактики «культурного шока»¹, который иногда может сопровождать туристов во время путешествия, отдельным категориям туристов, вероятно, требуется специальная психофизиологическая подготовка.

К иным социальным мерам личной безопасности также относятся меры организационно-технического, медицинского характера, связанные с надлежащим обеспечением путешествий и индивидуальной профилактикой жизни и здоровья туристов (проверка исправности туристского снаряжения и инвентаря, установка защитных устройств и ограждений при пользовании подвижными механизмами (подъемники, канатные дороги), прохождении опасных участков территории (осыпей в горах, у водоемов, горнолыжных трасс и т.д.), медицинские прививки, наличие личных медицинских аптечек).

В зависимости от формы (способа) организации путешествий меры личной безопасности туристов могут быть направлены на обеспечение личной безопасности организованных туристов и обеспечение личной безопасности неорганизованных (самостоятельных) туристов.

Разграничение видов туризма (внутренний, въездной и выездной) позволяет различать меры личной безопасности внутренних туристов, меры личной безопасности выездных туристов (как правило, граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом) и меры личной безопасности въездных туристов (как правило, иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации).

Меры личной безопасности туристов могут быть направлены на источник опасности, изолируя или ограничивая его вредное воздействие на туристов (меры пресечения), или на ограждение самих туристов от угрозы безопасности (меры охраны).

В свою очередь, меры пресечения, в зависимости от характера источника опасности, могут включать в себя меры противопожарной, электрической, санитарной, экологической, финансовой, биологической, психофизиологической, радиационной, химической и иной безопасности.

Меры охраны (в том числе чрезвычайной) в зависимости от их применения могут быть: неотложные (срочная эвакуация туристов из места временного пребывания в связи с возникновением чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, угрожающей жизни и здоровью туристов), превентивные (медицинские профилактические прививки, страхование туристов), восстановительные (возмещение материального вреда, компенсация морального вреда).

Меры личной безопасности туристов могут классифицироваться в зависимости от субъекта обеспечения безопасности, который их применяет. Соответственно выделяются субъекты самозащиты (туристы), субъекты, предоставляющие законные услуги безопасности (инструкторы-

¹ Понятие «культурного шока» см.: *Писаревский Е.Л.* Основы безопасности туризм... С. 116, 145.

проводники), частные охранные организации, вневедомственная охрана и государственные органы в области обеспечения личной безопасности туристов (МВД России, ФСБ России, МИД России, МЧС России, Минспорттуризм России, Ростуризм, Роспотребнадзор и др.).

Субъекты самозащиты — это туристы, применяющие для защиты весь предусмотренный законодательством арсенал правовых и иных социальных мер безопасности — от необходимой обороны до технических средств и услуг специализированных организаций. К формам самозащиты можно отнести крайнюю необходимость и необходимую оборону. Несмотря на наличие вреда при совершении указанных действий, административный закон не считает правонарушителем лицо, причинившее вред в указанных случаях (ст. 2.7 КоАП).

В зависимости от видов охраняемых благ туристов, меры личной безопасности подразделяются:

- на меры безопасности, направленные на защиту жизни и здоровья туристов (услуги инструкторов-проводников, страхование на случай внезапного заболевания и от несчастных случаев, проведение предварительных и периодических медицинских осмотров обслуживающего персонала, меры неотложной медицинской, правовой и иной помощи в стране (месте) временного пребывания, личная охрана, временное помещение туриста в безопасное место, регистрация групп «экстремальных» туристов в подразделениях МЧС России, применение специальных средств индивидуальной защиты (туристское страховочное снаряжение, в том числе страховочные веревки, шлемы, ледорубы, крючья), специальное оборудование, защитные крема, солнцезащитные очки и средства оповещения об опасности и связи (система обозначений, указателей и знаков, рации и др.);
- на обеспечение личной неприкосновенности и неприкосновенности частной жизни туристов (защита персональных данных туристов);
- на обеспечение сохранности денежных средств и иного имущества туристов (финансовое обеспечение ответственности туроператоров, страхование багажа туристов, индивидуальные сейфы для хранения денежных средств и драгоценностей туристов).

Принимая во внимание международный характер туристской деятельности в сфере въездного и выездного туризма (международный туризм), необходимо отметить, что на него в полной мере распространяются положения законодательства о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, в частности о мерах, затрагивающих внешнюю торговлю услугами и вводимых исходя из национальных интересов¹.

¹ См.: Ст. 35 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 254.

Результатом принятия данных мер безопасности может стать ограничение свободы перемещения услуг в сфере международного туризма, в том числе введение запретов и ограничений, затрагивающих все или отдельные сектора услуг, в отношении способов оказания услуг. Данные меры могут вводиться Правительством РФ на основании федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации¹.

Меры в области внешней торговли услугами, которые распространяются, прежде всего, на предпринимателей сферы туризма, следует отличать от мер обеспечения безопасности российских граждан за рубежом, носящих не императивный, а рекомендательный характер.

В частности, согласно ст. 5 Закона о выезде и въезде в случае, если на территории какого-либо иностранного государства возникают обстоятельства, серьезно затрудняющие принятие мер по защите граждан Российской Федерации и оказание им покровительства со стороны Российской Федерации, Правительство Российской Федерации принимает меры по доведению до сведения граждан Российской Федерации рекомендаций о нежелательности въезда в это государство. Такие рекомендации не являются основанием для временного ограничения права на выезд из Российской Федерации (ст. 5 Закона о выезде и въезде).

Давая характеристику мер безопасности туризма, особо следует остановиться на специфике специальных экономических мер.

Подпункт 7 ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О специальных экономических мерах»² устанавливает, что к специальным экономическим мерам относятся ограничения на осуществление туристской деятельности. Это предполагает запрет на совершение действий в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранного государства, и (или) возложение обязанности совершения указанных действий и иные ограничения. Специальные экономические меры не должны носить более ограничительный характер, чем это необходимо для устранения обстоятельств, послуживших основанием их применения.

В Законе о специальных экономических мерах не раскрывается содержание данных мер безопасности туризма. Кроме того, Российская Федерация до настоящего времени пока не вводила в отношении иностранных государств специальных экономических мер в сфере туризма.

Однако в условиях постоянно меняющейся внешнеполитической обстановки нельзя исключать возможности их применения в будущем. В общем виде их можно подразделить на три вида:

- 1) запрет на совершение каких-либо действий в отношении иностранного государства, иностранных организаций и граждан либо прожи-

¹ См.: Там же. ч. 2, ст. 33.

² См.: Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // Российская газета. 2007. № 1.

- вающих в иностранном государстве лиц без гражданства, которые касаются сферы туризма и отдыха;
- 2) возложение обязанности на российских субъектов туристской индустрии по совершению определенных действий в отношении иностранных субъектов права;
 - 3) иные меры, затрагивающие осуществление туристской деятельности, которые могут быть реализованы в качестве безотлагательной реакции Российской Федерации на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и свободы ее граждан, а также в соответствии с резолюциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Говоря о содержании специальных экономических мер в отношении недружественного государства и связанных с ограничением туристской деятельности, можно отметить следующие их особенности.

Во-первых, такие меры могут заключаться в прекращении или приостановлении действия международного договора в сфере туризма, заключенного между Российской Федерацией и недружественным государством, включая приостановку плана совместных действий, реализуемых национальной туристской администрацией Российской Федерации и национальной туристской администрацией иностранного государства.

Во-вторых, это может быть обнародование рекомендаций Правительства Российской Федерации российским туристам о нежелательности въезда в это иностранное государство в связи с тем, что в нем возникли обстоятельства, серьезно затрудняющие принятие мер по защите граждан Российской Федерации и оказание им покровительства со стороны Российской Федерации (ст. 6 Закона о въезде и выезде).

В-третьих, уполномоченные государственные органы (Роспотребнадзор и др.) могут выпустить указания, которые адресованы туроператорам, турагентам и иным организаторам путешествий о незамедлительной приостановке реализации «небезопасного» туристского продукта как в целом, так и по частям (например, услуг по перевозкам), если эти услуги предоставляются на территории «недружественного» государства. Возможно издание акта Правительства Российской Федерации по отзыву указанной услуги с внутреннего рынка и (или) от потребителя или потребителей (ст. 7 Закона о защите прав потребителей).

В-четвертых, установление запрета или ограничения на осуществление внешнеэкономических операций российских субъектов туристской индустрии с их иностранными контрагентами, находящимися в недружественном государстве, в том числе введение запрета для российских предпринимателей на участие в инвестиционных проектах на территории данного государства.

В-пятых, могут быть установлены ограничения на продвижение в электронных, печатных и иных средствах массовой информации Российской Федерации туристского продукта, сформированного иностранным туроператором, составной частью которого являются услуги, оказываемые на территории недружественного государства, а также введение ограничений на «имиджевую» рекламу въездного туризма в данное государство, которая размещается на рекламных конструкциях, расположенных на территории Российской Федерации.

В-шестых, введение запрета на проведение банковских расчетов и иных финансовых операций между российскими туристами, туроператорами, турагентами, а также их иностранными контрагентами в недружественном государстве.

В-седьмых, отказ в выдаче допуска, отзыв допуска или ограничение параметров допуска перевозчикам на осуществление международной воздушной перевозки туристов с территории Российской Федерации на территории недружественного иностранного государства.

В-восьмых, если Российская Федерация имеет сухопутные границы с недружественным государством, то могут быть введены ограничения на организацию перевозок туристов автомобильным и железнодорожным транспортом путем уменьшения объема или полного запрета такого транспортного сообщения.

Перечисленные виды специальных экономических мер по ограничению туристской деятельности могут быть дополнены и конкретизированы, учитывая конкретную ситуацию и особенности состояния экономики государства, в отношении которого Российской Федерацией принимаются специальные экономические меры.

Проведя классификацию мер личной безопасности туризма, а также проанализировав некоторые другие меры безопасности туризма, можно установить их признаки: строго целевое назначение; формальная определенность; гласность, справедливость, разумность, объективность и обоснованность; соразмерность (пропорциональность, адекватность и т.д.) ограничений прав и свобод граждан конституционно значимым целям; недискриминационность, а также соответствие ранее принятым мерам; ограниченный срок применения; сбалансированный учет последствий применения мер безопасности; финансовая обеспеченность; открытость для пересмотра в свете изменившихся общественно-политических условий, новых научно-технических и иных достижений.

Таким образом, мера безопасности туризма — это обеспеченная государственно-принудительным механизмом и применяемая при наличии установленных в нормативных правовых актах оснований реакция (комплекс реакций) сферы туризма, ее отдельных элементов, которая направлена на предотвращение, отражение угрозы безопасности (нейтрализацию, локализацию источника опасности), ликвидацию последствий их проявле-

ния, повышение уровня защищенности сферы туризма в целях обеспечения ее надежного существования и устойчивого развития.

Меры безопасности туризма, а также процедуры их применения представляют собой определенные ограничения прав и свобод граждан в целях обеспечения публичных интересов в сфере туризма. Поэтому их реализация не должна посягать на само существование того или иного права или свободы и приводить к утрате его реального содержания. Такие ограничения не могут носить чрезмерный характер, а быть необходимы и обусловлены только конституционно признаваемыми целями таких ограничений¹.

Каждая мера безопасности туризма имеет юридическое и фактическое основание (юридические факты) и специфическую процедуру применения. Процедура применения мер безопасности включает в себя логически обособленную последовательность административных действий (операций), совершаемых субъектами исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти и их должностными лицами в связи с применением мер обеспечения безопасности туризма в нормативно установленных формах.

§ 3. Формы обеспечения безопасности туризма («формальности в туризме»)

А.И. Стахов под формой административно-публичного обеспечения безопасности понимает действия органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, их системных образований и должностных лиц по изданию административно-правовых актов и заключению административно-правовых договоров, а также совершение иных административно-правовых действий указанных органов (системных образований и должностных лиц), в которых находят внешнее выражение функции и методы административно-публичного обеспечения безопасности.

По мнению ученого, основными формами административно-публичного обеспечения безопасности следует признать: 1) принятие (издание) административно-правовых актов по обеспечению безопасности; 2) заключение административно-правовых договоров по обеспечению безопасности; 3) совершение иных административно-правовых действий по обеспечению безопасности².

¹ См.: Постановление КС РФ от 30 октября 2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Российская газета. 2003. № 221.

² См.: *Стахов А.И.* Административно-публичное обеспечение безопасности Российской Федерации. С. 390.

Применительно к сфере туризма формы административно-правового обеспечения безопасности туризма представляют собой внешне выраженные и юридически оформленные действия Президента России, Правительства России, национальной туристской администрации, региональных туристских администраций и иных субъектов исполнительной власти, а также их должностных лиц, осуществляемые в пределах их компетенции в целях обеспечения безопасности туризма и вызывающие определенные организационно — правовые и финансовые последствия для граждан и организаций.

К формам административно-правового обеспечения безопасности туризма также относятся формы реализации административно-правовых норм безопасности туризма, в том числе различные виды фактического правомерного поведения граждан и юридических лиц, связанного с соблюдением, исполнением, использованием и применением ими требований, стандартов, нормативов и правил обеспечения безопасности туризма¹.

Формы обеспечения безопасности туризма также именуется формальностями в сфере туризма (туристские формальности). В законодательстве Российской Федерации термин «туристские формальности» не получил широкого распространения и, соответственно, раскрытия его содержания. Тем не менее, словосочетание «формальности, связанные с туристским обменом между государствами», активно применяется в международных двусторонних договорах Российской Федерации с иностранными государствами в области туризма².

В российскую правоприменительную практику понятие «формальности в сфере туризма» вошло благодаря широкому применению данных терминов в международных правовых документах³, а также в документах ЮНВТО. В них категория «формальность» обозначается как в нейтральном, так и в негативном, с точки зрения развития туризма, смысле: «документы», «процедуры», «препятствия», «барьеры» и др. Прежде все-

¹ Более подробно см.: *Писаревский Е.Л.* «Туристские формальности» и обеспечение безопасности туризма // Туризм: право и экономика. 2009. № 4. С. 9–21. и др.

² См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Испании о сотрудничестве в сфере туризма (Мадрид, 9 февраля 2006 года) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 1. С. 73–75., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской республики о сотрудничестве в области туризма (заключено в г. Париже 11.02.2003) // Бюллетень международных договоров. 2004. № 7. С. 26–28. и др.

³ См.: Конвенция о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 07.12.1944). Международное воздушное право. Кн. 1. — М.: Наука, 1980. С. 280–316; Конвенция по облегчению международного морского судоходства (FAL) (заключена в г. Лондоне 09.04.1965). Конвенция вступила в силу 05.03.1967. // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

го, к ним относятся формальности, затрагивающие путешественников, а именно:

- а) паспорта и визы;
- б) валютный контроль и контроль за обменом валюты;
- в) таможенные правила;
- г) медицинские формальности (п. 47 Рекомендаций к Гаагской декларации по туризму 1989 г.).

В научной литературе по туризму существуют различные определения туристских формальностей, причем большинство специалистов сферы туризма считают, что наличие формальностей свойственно исключительно международному туризму.

М.М. Маринин определяет туристские формальности как правила, условия и действия, необходимые с точки зрения законности и установленного в государстве порядка, обязательно соблюдаемые при организации, оформлении и совершении турпоездки¹.

По мнению В.С. Сенина туристские формальности — это процедуры, связанные с соблюдением туристами, пересекающими государственную границу, определенных условий, правил и требований, установленных государственными органами государств выезда и пребывания².

В Аналитическом докладе «Состояние и проблемы туризма в Российской Федерации», подготовленном Национальной академией туризма, под туристскими формальностями подразумевается проверка соблюдения туристами условий и правил, установленных государственными органами страны въезда и выезда³.

На основе семантического анализа термина «формальность», применяемого в правовых актах, можно прийти к выводу, что под «формальностями» могут пониматься, как минимум, следующие явления правовой действительности:

1. «Формальности» — это разновидность юридических фактов, представляющих собой правомерные действия, равно как и правомерное бездействие граждан и юридических лиц, направленные на исполнение предписаний правовых норм (преимущественно публично-правового характера). Данные нормы устанавливают допустимые правом запреты, ограничения и обременения (организационного, социального, технического, правового и иного характера) прав и свобод человека и гражданина, пределы (границы) дозволенного поведения субъектов права (модели поведения), целью которых явля-

¹ См.: *Маринин М.М.* Туристские формальности и безопасность в туризме. — М.: Финансы и статистика, 2002. С.10.

² См.: Краткий толковый словарь основных профессиональных терминов, понятий и определений, применяемых в туризме. — М., 2003. С. 11.

³ См.: Аналитический доклад «Состояние и проблемы туризма в Российской Федерации». — СПб., 2004. С. 35.

ется обеспечение безопасности личности, общества и государства, а также охрана иных публичных интересов.

2. «Формальности» — это элемент деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности туризма, в том числе контрольно-надзорной. Содержанием «формальностей» в данном значении является формализованная последовательность действий (процедуры), осуществляемых должностными лицами органов публичной власти Российской Федерации (либо соответствующего иностранного государства) по проверке соблюдения гражданами и юридическими лицами законодательства Российской Федерации (либо законодательства иностранного государства), норм международного права, а также осуществление в отношении граждан и юридических лиц иных мер государственного принуждения, вызванных необходимостью обеспечения безопасности личности, общества и государства, охраны иных публичных интересов.

Отдельные публично-правовые действия («формальности») в случаях, установленных федеральным законом, могут осуществляться также исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований и некоммерческими (саморегулируемыми) организациями предпринимателей¹.

3. «Формальности» — это документы, знаки, символы, наличие которых у гражданина удостоверяет законность реализации его прав и обязанностей (документы, удостоверяющие личность, виза, свидетельство о регистрации по месту пребывания, разрешение на вывоз культурных ценностей, справка об обмене валюты, миграционная карта, выписка из Единого федерального реестра туроператоров, разрешение на ношение оружия, таможенная декларация и т.д.). Понятие формальностей в данном смысле также тесно связано с контрольно-надзорной деятельностью должностных лиц органов публичной власти.

Таким образом, «формальности» с точки зрения права — это комплексная категория, включающая в себя разнообразные явления правовой действительности (формы осуществления государственного управления, формы реализации административно-правовых норм), направленные на обеспечение безопасности, а также иных публичных интересов.

Представляется, что формальностям в сфере туризма присущи все черты их общеродового понятия. Формальности в сфере туризма, по нашему мнению, не ограничиваются выездным и въездным туризмом, но и характерны для внутреннего туризма. Наряду с этим, формальности в сфере туризма можно рассматривать как в узком, так и в широком смысле.

В узком смысле формальности в сфере туризма — это формальности, связанные со свободными передвижениями физических лиц в целях туриз-

¹ См.: Федеральный закон от 01.01.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Российская газета. 2007. № 273.

ма¹. В широком смысле формальности в сфере туризма включают в себя как формальности, связанные со свободными передвижениями физических лиц в целях туризма, так и формальности, связанные публичной организацией предпринимательской деятельности в сфере туризма (формальности, связанные со свободным перемещением услуг в сфере туризма).

Формальности в сфере туризма могут быть также дифференцированы по целям их установления и осуществления (направленности на интересы объектов безопасности). Так можно выделить формальности, направленные на:

- защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану жизни и здоровья населения («безопасность личности»);
- защиту природы, нравственности, материальных, культурных и иных духовных ценностей общества («безопасность общества»);
- обеспечение законности и правопорядка, защиту конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности Российской Федерации («общественная безопасность», «государственная безопасность»);
- обеспечение национальной безопасности в целом.

Формальности по категориям (типам) туризма, которые они охватывают, можно дифференцировать на:

- общие (универсальные) формальности;
- формальности в сфере внутреннего туризма;
- формальности в сфере международного туризма;
- формальности в сфере самостоятельного туризма (например, государственная регистрация маломерных судов и т.д.);
- формальности в сфере социального туризма.

По мнению ряда ученых, порядок организации путешествий, в особенности пребывание иностранных граждан в той или иной стране, как и сама международная туристская деятельность, будет еще долго находиться под строгим государственным контролем. Это связано, прежде всего, с существующими различиями в социально-экономическом развитии стран и народов, их разным пониманием таких категорий, как порядок, нравственность и законность. Существенные расхождения имеются также в уровне общей цивилизованности и культуры. Причем в теоретическом аспекте порядок въезда туристов в ту или иную страну и связанная с этим степень «жесткости» или «мягкости» туристских формальностей находится в своеобразном равновесии с интересами самого государства,

¹ Международная ассоциация авиаперевозчиков (IATA) и Всемирная Федерация ассоциаций туристических агентств (UFTAA) уже более 35 лет издает сборники «Справочник туристской информации» (Travel information manual (TIM)). В данной брошюре в наиболее полном виде собрана информация о формальностях в сфере туризма по различным странам мира, включая информацию о паспортных, визовых, медицинских формальностях, аэропортовых сборах, таможенных и валютных формальностях и другая важная информация в сфере туризма. URL: <http://iata.org>

в плане его безопасности, общественного порядка, а также прав и свобод граждан¹.

Формы безопасности туризма вводятся исходя из публичных интересов общества и государства и могут повлечь за собой определенные ограничения прав и свобод граждан. В этой связи мы полагаем, что публичный интерес, обеспечиваемый формальностями, не может быть препятствием для реализации частных интересов туристов и предпринимателей, связанных с их конституционными правами в сфере туризма, а также ограничивать их надежное существование и устойчивое развитие, что, как известно, является одним из критериев высокого уровня обеспечения безопасности туризма. Поэтому реализация мер в области обеспечения безопасности туризма, с одновременным расширением возможностей людей для путешествий как внутри страны, так и за рубежом, в международных актах именуется «политикой упрощения туристских формальностей».

Контрольные вопросы и задания

1. Что включает в себя деятельность в области обеспечения безопасности туризма?
2. Какие режимы призваны обеспечивать безопасность туризма?
3. Приведите пример функционирования режима информирования об угрозе безопасности в период массовых общественно-политических волнений.
4. Назовите подержимы безопасности туризма, которые могут дифференцироваться по различным основаниям.
5. Дайте общую характеристику государственной политики в области обеспечения безопасности туризма.
6. Перечислите субъектов обеспечения безопасности туризма.
7. Каким образом осуществляется взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности туристской индустрии?
8. Что включают в себя стратегические национальные приоритеты Российской Федерации в сфере туризма?
9. Назовите целевые ориентиры, показатели и критерии безопасности туризма.
10. Приведите классификацию мер обеспечения безопасности туристов.

¹ См.: *Маринин М.М.* Туристские формальности и безопасность в туризме. — М.: Финансы и статистика, 2002. С. 15.

ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕР ЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИСТОВ

В главе рассматриваются понятие личной безопасности, особенности обеспечения личной безопасности туристов при оказании некоторых видов услуг, оказываемых организациями индустрии туризма.

§ 1. Понятие личной безопасности

Граждане вступают в правоотношения с государством прежде всего по поводу создания для них необходимых условий, связанных с организацией комфортных и безопасных путешествий, защитой прав и законных интересов граждан в сфере туризма, а также обеспечения их личной безопасности.

Поэтому личная безопасность рассматривается в качестве элемента правового статуса гражданина. В этом смысле *личная безопасность* представляет собой урегулированное нормами административного права состояние защищенности прав, свобод и законных интересов личности от факторов и условий, создаваемых административными правонарушениями, вредоносными природными, техногенными и социальными явлениями действительности¹.

Под личной безопасностью также понимают обеспечиваемое деятельностью государства и общества социальное благо, представляющее возможность индивиду беспрепятственно пользоваться своими жизнью, здоровьем и физической свободой² (далее также — объекты личной безопасности). Данное социальное благо в первую очередь предполагает состояние защищенности объектов личной безопасности от противоправных посягательств³.

Существует мнение, что личная безопасность включает в себя защищенность следующих интересов: витальные (физиологическая жизнь), физические (состояние физического здоровья и свобода перемещения), психические (состояние психического здоровья), духовные (состояние

¹ См.: *Калина Е.С.* Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 5.

² См.: *Мингес И.А.* Юридические гарантии личной безопасности граждан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 15.

³ См.: *Опалев А.В.* О некоторых базовых категориях обеспечения национальной безопасности // Вестник Российской академии естественных наук. 2004. Т. 4. № 3. С. 5.

духовного здоровья), генетические (сохранение генотипа), репродуктивные (возможность продолжения рода, сохранение детородных функций), интеллектуальные (возможность развития интеллектуальной, мыслительной, творческой деятельности). «Право на личную безопасность» предполагает обязанность уполномоченных органов публичной власти защищать жизнь и здоровье, честь и достоинство, физическую свободу гражданина от противоправных посягательств со стороны любых лиц. В то же время свою безопасность человек может защищать и сам. Поэтому допустимо включение в содержание личной безопасности права на самозащиту и необходимую оборону¹.

Действительно, в реальной жизни человек сам, руководствуясь инстинктом самосохранения и здравым смыслом, постоянно заботится о своей безопасности. Во многом именно от него зависит то, насколько безопасным будет его существование. Тем не менее, государство возложило на себя обязанность создавать условия безопасного существования гражданина. Реализуя эту обязанность, государство стремится свести к минимуму посягательства на личную безопасность, а если уж они осуществляются, то быстро прореагировать на них².

Личная безопасность индивида может быть обеспечена лишь при условии гарантирования отдельных элементов его личной неприкосновенности. «Личная неприкосновенность» рассматривается как состояние человека, при котором обеспечиваются его физическая защищенность, индивидуальная свобода, психика и нравственность от недопустимого внешнего воздействия. Объектами личной неприкосновенности являются физическое состояние человека, к которому относятся: жизнь, здоровье, телесная целостность (физическая неприкосновенность); возможность располагать собой и по своему усмотрению определять место пребывания и род занятий (неприкосновенность индивидуальной свободы, или волевая неприкосновенность); психика, честь, достоинство, свобода совести и вероисповедания и другие духовные ценности (духовная неприкосновенность)³.

Термин «личная безопасность» используется в сфере туризма в широком и узком смыслах. В широком значении категория «личная безопасность» включает в себя состояние защищенности всех участников общественных отношений в сфере туризма от внутренних и внешних угроз безопасности: туристов, собственников (владельцев) объектов туристской индустрии и их работников, местного населения, должностных лиц, реа-

¹ См.: *Тер-Акопов А.А.* Безопасность человека. Социальные и правовые основы. — М., 2005.

² См.: *Панченко А.В.* Правовые средства в механизме обеспечения личной безопасности граждан. URL: http://www.moji.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=68:2009-10-15-07-46-37&catid=50:2009-10-15-07-39-11&Itemid=133

³ См.: *Опалева А.А.* Институт личной неприкосновенности (теоретико-правовые проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

лизирующих отдельные функции и полномочия в области государственного (муниципального) управления туризмом.

В узком смысле термин «личная безопасность» используется в Законе о туристской деятельности. Здесь «личная безопасность» означает безопасность жизни и здоровья туристов, а также экскурсантов. Турист (экскурсант) имеет право на обеспечение личной безопасности, своих потребительских прав и сохранности своего имущества, беспрепятственное получение неотложной медицинской помощи, а также обязан соблюдать во время путешествия правила личной безопасности¹.

Как видим, к объектам обеспечения личной безопасности относятся, в первую очередь, такие жизненно важные нематериальные блага туристов, как жизнь, здоровье и соответствующие им личные неимущественные права («право на жизнь», «право на здоровье», «право на личную неприкосновенность»). Вместе с тем, очевидно, что в реальности круг таких объектов шире. Так, некоторые дополнительные объекты личной безопасности туристов получили нормативное закрепление в Стандарте безопасности туристов. Согласно пункту 4.2 Стандарта безопасности туристов безопасность туристов (экскурсантов) при совершении путешествия помимо жизни, здоровья и имущества туриста распространяется на его личную неприкосновенность, включая физическое (телесное) и психическое (моральное) состояние, а также частную жизнь.

К категории личной безопасности туристов и экскурсантов тесно примыкает термин «сохранность имущества туристов (экскурсантов)» (ст. 14 Закона о туристской деятельности). К такому имуществу могут относиться личные денежные средства туристов, в том числе передаваемые туристским организациям в счет оплаты услуг по договорам, предметы личного обихода, туристского снаряжения и инвентаря, сувенирная продукция, драгоценные вещи и другие предметы, которые используются и (или) приобретены туристом (экскурсантом) во время путешествия.

Положения законодательства Российской Федерации о туристской деятельности, нормы международного права устанавливают специальные требования к туристским организациям в области обеспечения защиты персональных данных туристов, а также иной конфиденциальной информации².

С учетом вышесказанного личную безопасность туриста можно определить как состояние защищенности туриста или отдельных объектов его личной безопасности от угроз безопасности, что позволяет туристу свободно и беспрепятственно реализовывать право на отдых, свободу передвижения и иные права при совершении путешествий.

¹ См.: ст. 6, 7, 14 Закона о туристской деятельности.

² См.: п. 18 Правил оказания услуг по реализации туристского продукта, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2007 № 452. // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3942.

Известно, что организованные туристы обладают также правовым статусом потребителя. В этом значении личная безопасность туриста представляет собой состояние отсутствия недопустимого риска, связанного с причинением (либо возникновением угрозы причинения) вреда туристу или отдельным объектам его личной безопасности в результате недостатков оказываемых услуг.

Представляется, что право туристов на личную безопасность в рамках его правового статуса составляет единство следующих элементов:

- право на безопасность услуги, в том числе на необходимую и достоверную информацию об исполнителе услуги и процессе ее оказания;
- право на личную неприкосновенность, неприкосновенность частной и семейной жизни туриста, защиту его чести, достоинства и доброго имени в процессе организации и совершения путешествия;
- право на предоставление защиты и покровительства Российской Федерации за пределами ее территории, в том числе на получение помощи в возвращении в Российскую Федерацию, если российский турист оказался на территории иностранного государства без средств к существованию;
- право на беспрепятственный доступ к средствам связи, квалифицированной медицинской, правовой и иным видам неотложной помощи в стране (месте) временного пребывания;
- право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, судебные органы за защитой своего нарушенного права на личную безопасность;
- право на самозащиту своих прав и законных интересов, нарушенных действием угроз безопасности или последствиями их проявления;
- право на возмещение возникших убытков и материального вреда, компенсацию морального вреда в случае нарушения его прав и законных интересов в области безопасности туризма.

Государственно-правовое воздействие на общественные отношения в области личной безопасности туризма осуществляется с использованием следующих методов и форм:

- 1) государственная защита прав и законных интересов туристов как в России, так и за пределами ее территории;
- 2) регламентация свободы передвижения граждан (паспортно-визовый режим, режим пересечения государственной границы, регистрационный и миграционный учет¹, передвижение по территории ям со специальным режимом их посещения);

¹ Регистрационный учет как разновидность формальностей представляет собой совокупность правовых предписаний, устанавливающих порядок регистрации и учета населения Российской Федерации, его передвижения внутри страны и при выезде в другие государства, въезда, выезда, проживания и передвижения по территории России ино-

- 3) медицинские требования, государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование, иные требования и правила, связанные с обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- 4) валютное регулирование, в том числе порядок обмена, купли-продажи иностранной валюты, дорожных и иных чеков, эмиссии банковских карт на территории Российской Федерации и за ее пределами, операций по открытию счетов в иностранных банках за пределами территории Российской Федерации, переводу на них валютных средств, а также совершению валютных операций с ними;
- 5) таможенное регулирование, включая таможенное декларирование багажа, транспортных средств, валютных ценностей, валюты Российской Федерации при перемещении их туристами через государственную границу Российской Федерации и иных государств;
- 6) регулирование вывоза культурных ценностей за пределы территории Российской Федерации, ввоза культурных ценностей на территорию Российской Федерации, а также оформление документов для получения разрешений на их вывоз (ввоз);
- 7) обеспечение личной безопасности на транспорте (досмотр пассажиров гражданских воздушных и иных судов, а также их ручной клади и багажа), а также на иных объектах туристской индустрии и при посещении туристских ресурсов;
- 8) информационное обеспечение личной безопасности туристов и др.

Указанные методы и формы государственно-правового воздействия, как правило, носят комплексный характер и призваны обеспечивать не только личную безопасность индивидуальных субъектов (туристов), но и интересы национальной безопасности в целом.

Особенности обеспечения безопасности туристов при осуществлении путешествий в сфере выездного туризма определяются п. 8.5 Стандарта безопасности туристов. Российские туристы, выезжающие за рубеж, имеют правовой статус, связанный с их принадлежностью к гражданству Российской Федерации¹.

Граждане Российской Федерации обязаны соблюдать установленный порядок выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, в том числе иметь действительные документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (ст. 23–26 Закона о государственной границе²,

странцев и лиц без гражданства (см.: *Спектор Е.И.* Паспортно-визовый режим: правовое регулирование // Журнал российского права. 2001. № 3).

¹ См.: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 100.

² См.: Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 84.

ст. 3, 6 Закона о выезде и въезде и др.), соблюдать рекомендации Правительства Российской Федерации о нежелательности въезда на территорию иностранного государства, где возникли обстоятельства, серьезно затрудняющие принятие мер по защите граждан Российской Федерации и оказание им покровительства со стороны Российской Федерации.

Конституционная свобода передвижения, включающая в себя право на свободный выезд за пределы Российской Федерации и беспрепятственное возвращение в Российскую Федерацию, является важнейшей составляющей права туриста на личную безопасность.

Вместе с тем в последнее время получила распространение практика установления временных ограничений на выезд из Российской Федерации туристов, имеющих неисполненные требования (обязательства)¹. В соответствии со ст. 67 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»² при неисполнении должником в установленный срок без уважительных причин требований, содержащихся в исполнительном документе, выданном на основании судебного акта или являющемся судебным актом, судебный пристав-исполнитель вправе по заявлению взыскателя или собственной инициативе вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из Российской Федерации.

В целях защиты прав граждан на свободу передвижения российское законодательство устанавливает, что каждый гражданин имеет право на получение от компетентных государственных органов уведомления об ограничении права на выезд за пределы территории Российской Федерации, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации (ст. 16 Закона о выезде и въезде).

Особенности административных правоотношений, связанных с выездом за пределы территории Российской Федерации несовершеннолетних туристов³, их организованных групп⁴ определяются в соответствии

¹ См.: Письмо ФССП России от 15.11.2007 № 12/01-12863-АП «О судебной практике, сложившейся в Российской Федерации, по ограничению выезда должников из Российской Федерации» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2007. № 4.

² См.: Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 2007. № 223.

³ Правовой статус несовершеннолетнего в правоотношении по оказанию туристских услуг был детально исследован в работе *Лебедева В.И.* Договор обслуживания на туристских базах профсоюзов СССР: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. С. 86-87, а также в исследовании *Сурик Н.В.* Договор оказания туристских услуг в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2003 № 273 «Об утверждении Правил подачи заявления о несогласии на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 91.

со ст. 20–22 Закона о выезде и въезде¹. Данные особенности заключаются в том, что вместе с документом, удостоверяющим личность, на пограничном контроле в установленных случаях предъявляется нотариально оформленное согласие на выезд несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации за пределы ее территории. Данное положение является воплощением общепризнанных принципов охраны прав и законных интересов детей, приоритетности их интересов; обеспечения государством особой их защиты; наличия дифференцированного подхода в законодательном обеспечении прав и свобод несовершеннолетних, в первую очередь в сфере защиты от наиболее опасных посягательств².

Статья 61 Конституции РФ определяет, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны обеспечивать меры по защите граждан Российской Федерации и оказывать им покровительство в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Статья 18 Закона о консульской деятельности регламентирует осуществление консульских действий в отношении граждан Российской Федерации, находящихся под арестом, заключенных в тюрьму, взятых под стражу, задержанных либо пропавших без вести за пределами территории Российской Федерации.

Важные нормы для российских туристов содержатся в ст. 20 Закона о консульской деятельности. Речь идет о широко распространенных случаях утраты туристом документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, или в случае нахождения туриста в государстве пребывания в условиях действия угрозы безопасности его жизни и здоровью и без средств к существованию. Нормы ст. 20 Закона о консульской деятельности детализируются в постановлении Правительства Российской Федерации от 31.05.2010 № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию»³.

¹ См.: Пиджаков А.Ю., Леженникова И.М. Роль нотариуса в защите законных прав несовершеннолетних // Нотариус. 2009. № 6. С. 10–12.

² См.: Косовец Т.И. Правовые аспекты пересечения государственной границы несовершеннолетними гражданами Российской Федерации. // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 11. Т. 1. — М.: Юрист, 2011. С. 932.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2010 № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию» // СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2832. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2013 № 162 «Об утверждении Правил оказания экстренной помощи туристам и Правил финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из компенсационного фонда» // СЗ РФ. 2013 № 9 ст. 958.

Право туристов на личную безопасность обеспечивается также путем эвакуации туристов в случае чрезвычайной ситуации. Эвакуация осуществляется в случае возникновения обстоятельств, при которых создается реальная угроза личной безопасности туристов в стране временного пребывания, а также в случае невозможности исполнения, неисполнения или ненадлежащего туроператором своих обязательств по договору о реализации туристского продукта перед туристом¹.

Особенности административно-правового статуса иностранных туристов и лиц без гражданства в Российской Федерации определяются Законом об иностранцах², Федеральным законом от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»,³ иными федеральными законами и подзаконными актами.

Иностранец — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства⁴. Лицо без гражданства — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Иностранцы могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено Законом о выезде и въезде, международными договорами Российской Федерации или указами Президента Российской Федерации (например, пассажиры круизных судов, международных пассажирских паромов и др.).

Иностранцы для въезда на территорию Российской Федерации, как правило, получают обыкновенные туристские въездные визы. Обыкновенная туристская виза выдается на срок до одного месяца при наличии у иностранного гражданина надлежащим образом оформленного договора на оказание услуг по туристскому обслуживанию и подтверждения о приеме организацией, осуществляющей туристскую деятельность.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 02.11.1994 № 2058 «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом» // Российская газета. 1994. № 224–225; Постановление Правительства «О комплексе мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций» от 30 декабря 1994 № 1451 // Российская газета. 1995. № 11–12.

² : См.: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 140.

³ См.: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. 2006. № 156.

⁴ См.: *Хабидулина О.В.* Административно-правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2006.

Основания, по которым въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину может быть не разрешен или не разрешается, указаны в ст. 26 и 27 Закона о выезде и въезде. Иностранцам может быть ограничен не только въезд в Российскую Федерацию, но и выезд из нее (ст. 28 Закона о выезде и въезде).

В соответствии со ст. 25.9 Закона о выезде и въезде, ст. 30 Закона об иностранцах иностранный гражданин при въезде в Российскую Федерацию обязан получить и заполнить миграционную карту. Миграционная карта подлежит сдаче (возврату) в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при выезде иностранного гражданина из Российской Федерации.

Иностранцы, въехавшие на территорию Российской Федерации, подлежат регистрации в течение трех рабочих дней со дня прибытия в Российскую Федерацию (ст. 20 Закона об иностранцах). Регистрация детей, не достигших возраста восемнадцати лет и въехавших в Российскую Федерацию вместе с родителями или с одним из них, производится одновременно с регистрацией родителей (родителя). Данный порядок не распространяется на граждан Украины, которые обязаны зарегистрироваться в течение 90 дней.

Иностранцы туристы регистрируются, как правило, в гостиницах. Администрация гостиницы или иной организации, оказывающей гостиничные услуги, обязана в день прибытия иностранного гражданина направлять в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, информацию о дате приезда и сроке пребывания иностранного гражданина в данной организации, а в день его убытия — о дате выезда для передачи указанной информации в центральный банк данных иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих (как временно, так и постоянно) в Российской Федерации.¹

Регистрации не подлежат иностранцы, въехавшие в Российскую Федерацию на срок не более трех дней, за исключением тех, которые проживают в гостиницах (ст. 25 Закона об иностранцах). Данное положение распространяется на участников иностранных круизов, въезжающих на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке, сроком до 72 часов.

¹ См. также: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 17; Постановление Правительства Российской Федерации от 10.05.2010 № 310 «Об утверждении Правил передачи сведений о прибытии в место пребывания и убытии из места пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием входящих в состав сети электронных средств связи» // СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2465; Приказ Минспорттуризма России от 02.04.2009 № 144 «Об утверждении формы отметки о приеме уведомления, предоставляемой администрацией гостиницы, и порядка ее проставления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 17.

Согласно ст. 11 Закона об иностранцах иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение. Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утвержден постановлением Правительством Российской Федерации «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение»¹.

Одним из элементов права иностранных туристов на личную безопасность является право на медицинскую помощь. Право на медицинскую помощь иностранных граждан, проживающих и пребывающих на территории Российской Федерации, устанавливается законодательством Российской Федерации и соответствующими международными договорами Российской Федерации². Порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам определяется Правительством Российской Федерации³.

Функцией обеспечения безопасности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации наделены органы внутренних дел⁴. Стоит заметить, что в Российской Федерации «туристская полиция» как самостоятельный правоохранительный орган не существует. Вместе с тем в ряде территориальных подразделений полиции служат сотрудники, в должностные обязанности которых входят профилактика, расследование и пресечение преступлений и правонарушений в отношении иностранных туристов. Так, в ГУВД Санкт-Петербурга функционирует оперативно-розыскная часть (ОРЧ № 6 (линии УР) КМ ГУВД), специализирующаяся на противодействии преступлениям в отношении иностранных граждан. Данное подразделение разработало рекомендации иностранным туристам, которые содержат советы не только в области личной безопасности, но и предостерегают иностранных туристов от совершения правонарушений. Ниже содержатся выдержки из таких рекомендаций.

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3995.

² См.: ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2005 № 546 «Об утверждении правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 36. Ст. 3708.

⁴ См.: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Рекомендации иностранным гражданам, находящимся на территории Российской Федерации

В соответствии с действующим законодательством все иностранные граждане, находящиеся на территории России, подлежат уголовной и административной ответственности на общих основаниях с гражданами России (за исключением лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом).

Вопрос об ответственности за преступления, предусмотренные уголовным законодательством, или административные правонарушения, совершенные на территории России лицом, обладающим дипломатическим иммунитетом, разрешаются только дипломатическим путем.

На территории России все услуги, включая транспортные, сферу обслуживания, продукты питания, оплачиваются в российских рублях.

Иностранные граждане постоянно должны иметь при себе документы, удостоверяющие личность (национальный паспорт, вид на жительство, миграционные карты), с отметкой о регистрации.

При проверке документов сотрудником милиции попросите предъявить его служебное удостоверение (запишите серию и номер удостоверения или нагрудного знака).

При изъятии документа сотрудниками милиции потребуйте документ, замещающий изъятый (справку об изъятии).

В Санкт-Петербурге преступлениями, совершаемыми как в отношении иностранных граждан, так и иностранными гражданами, занимается Оперативно-розыскная часть № 6 (линии УР) КМ ГУВД, расположенная по адресу: СПб., ул. Захарьевская, д. 19, тел. дежурного: 278-30-14.

В случае совершения противоправных действий в отношении иностранного гражданина необходимо обратиться в ближайший территориальный отдел милиции, куда будут вызваны сотрудники ОРЧ № 6 и переводчик для оказания квалифицированной помощи, или позвонить по телефону: 278-30-14 или 02.

Находясь в Санкт-Петербурге, необходимо помнить о соблюдении некоторых правил безопасности.

- Чтобы не стать жертвой мошенничества, обменивайте валюту только в специализированных обменных пунктах.
- Не оставляйте багаж, личные вещи, документы без присмотра.
- Храните деньги и документы во внутренних карманах пиджака, пальто. Не оставляйте документы и деньги в сумках или полиэтиленовых пакетах.
- Для передвижений по городу используйте такси с заказом от места проживания. Не пользуйтесь услугами частных автовладельцев.
- При парковке собственного автотранспорта на длительный срок оставляйте его на охраняемых автостоянках, не забывайте, уходя, закрыть окна, двери и поставить машину на сигнализацию. Не подвозите незнакомых вам людей.

- Не вступайте в контакт с женщинами легкого поведения, предлагающими себя для интимных услуг.
- В случае остановки транспортного средства сотрудником милиции попросите предъявить служебное удостоверение и запишите номер нагрудного знака (при его наличии).
- Не оставляйте без присмотра, а также в автомашине транспортные документы (разрешения, накладные, СМИ и пр.).
- Не храните крупные суммы денег при себе. Производя какие-либо расчеты, не доставайте все имеющиеся при себе деньги, старайтесь не афишировать их наличие.

В случае утраты документов:

- Обратитесь в любой отдел внутренних дел по поводу утраты документов (национальный паспорт, визы и т.д.).
- Получите в ОВД справку о принятии вашего заявления.
- При утрате национального паспорта обратитесь в консульство или представительство своей страны для получения новых документов взамен утраченных.
- Обратитесь в принимающую организацию для оформления официального ходатайства о выдаче визы взамен утраченной.
- Для получения новых документов обратитесь в паспортно-визовую службу по месту жительства. При этом вам необходимо иметь 2 фотографии размером 3×4 см.

За нарушение правил проживания, прописки и передвижения на территории России применяются следующие меры воздействия:

- предупреждение;
- штраф;
- выдворение из России.

В основе административно-правового статуса человека и гражданина в области безопасности туризма лежит право на личную безопасность, которое, с одной стороны, призвано создать гражданину условия для свободной и беспрепятственной реализации его прав в сфере туризма, а с другой стороны, служит надежной гарантией защиты его жизни, здоровья и имущества от угроз безопасности, в том числе от недопустимого риска, связанного с причинением вреда в результате недостатков оказываемых гражданину услуг индустрии туризма.

§ 2. Особенности обеспечения личной безопасности туристов при оказании некоторых видов услуг индустрии туризма

Обеспечение личной безопасности туристов при оказании услуг туроператоров и турагентов

Предметом деятельности туроператоров и турагентов является формирование (организация), продвижение и реализация (оказание) туристам

комплексной услуги — туристского продукта, которая включает в себя услуги по перевозке и размещению, оказываемую за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта (ст. 1 Закона о туристской деятельности). Зарубежным аналогом туристского продукта, в зависимости от целей путешествия и видов его участников, являются комплексные («пакетные») путешествия (*package travel*), комплексные туры (*package tour*), организованные отпуска (*package holiday*)¹.

Отправляясь в путешествие, турист «доверяет» свою жизнь, здоровье и имущество субъектам туристской индустрии, которые призваны сделать отдых туриста, не только увлекательным и полезным, но и комфортным и безопасным². Приобретение туристом туристского продукта — это инвестирование не только денег, но и свободного времени, которое в случае неудачного путешествия нельзя повернуть «вспять». Другой особенностью индустрии туризма является способ оплаты туристского продукта. Как исключение из общего правила — «товар — деньги», широко распространенной практикой здесь выступает предварительная оплата предстоящего путешествия. Соответственно, турист платит за то (будущий отдых), что с определенной долей вероятности может и не произойти, в том числе и по не зависящим от участников договора о реализации туристского продукта обстоятельствам.

В этих условиях является принципиально важным принятие специальных мер, направленных на обеспечение качества и безопасности туристского продукта, в том числе гарантирующих надлежащую сохранность денежных средств, переданных туристом туроператору (турагенту) в счет оплаты услуг по договору о реализации туристского продукта.

Туристский продукт формируется туроператором по его усмотрению, исходя из конъюнктуры туристского рынка, или по заданию туриста, иного заказчика туристского продукта. Согласно Закону о туристской деятельности формирование туристского продукта предполагает заключение туроператором договоров с третьими лицами, оказывающими отдельные услуги, входящие в туристский продукт (гостиницы, перевозчики, экскурсоводы (гиды) и другие) и их исполнение в отношении туристов.

Российское законодательство определяет, что туроператор обеспечивает оказание туристам всех услуг, входящих в туристский продукт, само-

¹ См: Директива Совета 90/314/ЕЕС от 13.06.1990 года «О комплексных турах, комплексных путешествиях и комплексном отдыхе» (ОJ 1990 L 158/59), а также Предложения к Директиве Европейского парламента и Совета «О комплексных турах и содействию в заключении договоров в сфере туризма, дополняющая Регулирование (ЕС) № 2006/2004, Директива 2011/83/EU и прекращающей действие Директивы 90/314/ЕЕС.

² См также: Гусятникова Д.Е., Зиновьева С.А. Защита прав туриста. Дашков и К. 2009; Васильчикова Н.В. Как потребителю защитить свои интересы: рекомендации и приемы. Омега-Л. 2007.

стоятельно или с привлечением третьих лиц, на которых туроператором возлагается исполнение части или всех его обязательств перед туристами и (или) иными заказчиками и несет юридическую ответственность перед туристом за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта (в том числе за неказание или ненадлежащее оказание туристам услуг, входящих в туристский продукт, независимо от того, кем должны были оказываться или оказывались эти услуги).

Организаторы путешествий, а также иные субъекты туристской индустрии обеспечивают личную безопасность туристов в рамках гражданско-правовых обязательств (договорных и внедоговорных). В то же время в соответствии с Законом о туристской деятельности праву туриста на личную безопасность корреспондирует не только обязанность лиц, осуществляющих туристскую деятельность, в предоставлении адекватных гарантий обеспечения безопасности туристов, но также и обязанность самих туристов соблюдать во время путешествия правила личной безопасности (статьи 5, 6).

Стандарт безопасности туристов устанавливает требования к туристским организациям (туроператорам) по обеспечению безопасности туристов (экскурсантов), которые должны соблюдаться при формировании и реализации туристского продукта. К ним, в частности, относятся:

- проведение анализа возможных рисков и принятие мер для снижения возможных рисков до приемлемого уровня;
- создание необходимых условий для обеспечения личной безопасности туристов (экскурсантов), сохранности их имущества, беспрепятственного получения неотложной медицинской и правовой помощи;
- своевременное предоставление туристам необходимой, достоверной и полной информации о туристском продукте, обеспечивающей возможность его правильного выбора и безопасность на туристском маршруте;
- обеспечение предоставления услуг инструкторов-проводников, если организуемые путешествия (экскурсии) связаны с прохождением туристами (экскурсантами) маршрутов, представляющих повышенную опасность для жизни, здоровья в горной и труднопроходимой местности (спелеологические, водные и др. объекты);
- незамедлительное информирование Ростуризма, органов местного самоуправления, специализированных служб МЧС, спасательных служб и заинтересованных лиц о чрезвычайных происшествиях на маршрутах или во время проведения экскурсий на территории Российской Федерации и за ее пределами;
- предоставление туристам (экскурсантам) гарантии оплаты медицинской помощи, если законодательством страны (места) времен-

ного пребывания установлены требования таких гарантий, возможности дополнительного добровольного страхования жизни, здоровья, имущества и рисков туристов при наличии угрозы безопасности;

- организация эвакуацию пострадавшего туриста (экскурсанта) с места происшествия и из страны (места) временного пребывания;
- приостановление путешествия, экскурсии в случае возникновения риска чрезвычайного происшествия (ситуации);
- проведение для туристов (экскурсантов) необходимых инструктажей по безопасности с учетом специфики вида туристского путешествия (маршрута) или экскурсии;
- предоставление туристам (экскурсантом) информации о реальной возможности спасения, эвакуации и оказания на маршруте квалифицированной медицинской помощи, схемах оповещения и сеансах связи; об аттестации маршрутов, о местах дислокации поисково- (аварийно)-спасательных служб МЧС Российской Федерации (п. 6).

В соответствии с пунктом 22 Правил оказания услуг по реализации туристского продукта исполнитель несет ответственность¹:

- за ненадлежащую информацию о туристском продукте и исполнителе, в том числе за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу потребителя вследствие непредоставления ему полной и достоверной информации;
- за реализацию туристского продукта, содержащего в себе недостатки, в том числе за нарушение требований к качеству и безопасности туристского продукта;
- за нарушение сроков оказания услуг и иных условий договора о реализации туристского продукта;
- за включение в договор о реализации туристского продукта условий, ущемляющих права потребителя по сравнению с условиями, установленными федеральными законами, настоящими Правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- за причинение вреда жизни и здоровью потребителя, а также его имуществу вследствие недостатков туристского продукта.

Туроператор отвечает перед туристами или иными заказчиками за действия (бездействие) третьих лиц, если федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлено, что ответственность перед туристами несет третье лицо (непосредственный исполнитель) (статья 9 Закона о туристской деятельности). Данная норма дублирует положения статьи 403 ГК, допуская исключения из общего правила об ответственности туроператора перед туристами или иными заказчиками за действия (бездействие) третьих лиц.

¹ См: Корнилов Т. Туристический штраф // ЭЖ-Юрист. 2010. № 28. С. 15.

По нашему мнению, такие исключения содержатся в законодательстве о защите прав потребителей (имущественная ответственность продавца, производителя и исполнителя товаров (работ, услуг) за вред жизни и здоровью потребителя, причиненный в результате недостатков товара (работы и услуги), в транспортном законодательстве (ст. 187 КТМ о солидарной ответственности перевозчика и фактического перевозчика, статьи I–IV Конвенции, дополнительной к Варшавской конвенции, для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, осуществляемых лицом, не являющимся перевозчиком по договору (Заключена в г. Гвадалахаре 18.09.1961)¹ (об ответственности договорного и фактического перевозчика), а также в законодательстве о туристской деятельности (абз. 7 ст. 9 Закона о туристской деятельности, определяющий взаимную ответственность туроператора и турагента, а также ответственность каждой из сторон перед туристом и (или) иным заказчиком за непредоставление или представление недостоверной информации о туристском продукте, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта).

Для уяснения характера юридической ответственности туроператора рассмотрим содержание таких терминов как «невозможность исполнения, неисполнение или ненадлежащее исполнение туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта», «недостаток», «существенный недостаток туристского продукта» и др.

Как нам представляется, под невозможностью исполнения туроператором своих обязательств перед туристом понимается как фактическая, так и юридическая невозможность исполнения обязательств по любым причинам, которые влекут наступление гражданско-правовой ответственности туроператора за нарушение договора о реализации туристского продукта (за исключением случаев наступления обстоятельств непреодолимой силы). *Неисполнение туроператором обязательств* по договору о реализации туристского продукта — это неоказание потребителю ни одной из услуг, входящих в туристский продукт. Под *ненадлежащим исполнением* договорных обязательств туроператором и (или) его контрагентами следует понимать:

- а) ненадлежащее информирование потребителя о туристском продукте и исполнителе, в том числе непредоставление потребителю полной и достоверной информации о туристском продукте и исполнителе;
- б) реализацию туристского продукта, содержащего в себе недостатки, включая оказание потребителю услуг, несоответствующих свойствам и характеристикам туристского продукта, указанных в договоре;
- в) нарушение сроков начала и окончания оказания услуг, промежуточных сроков, а также просрочка назначенных туристом новых

¹ См: Ведомости ВС СССР 15 февраля 1984 № 7. Ст. 113.

сроков оказания услуг в случаях, когда туроператор нарушил сроки оказания услуг;

- г) наличие в туристском продукте недостатков, в том числе нарушенных требований к качеству и безопасности туристского продукта;
- д) включение в договор условий, ущемляющих права туриста как потребителя по сравнению с правилами, установленными федеральными законами и подзаконными актами.

Недостаток туристского продукта, по нашему мнению, это нарушение требований к качеству туристского продукта, несоответствие туристского продукта обязательным требованиям, предусмотренным законом либо в установленном им порядке, условиям договора, целям, для которых туристский продукт такого рода обычно используется, либо целям, о которых туроператор (турагент) был поставлен в известность туристом при заключении настоящего договора.

Существенный недостаток туристского продукта — существенное нарушение требований к качеству и безопасности туристского продукта, неустранимый недостаток или недостаток, который не может быть устранен без несоразмерных расходов или затрат времени, или выявляется неоднократно, или проявляется вновь после его устранения, или другие подобные недостатки.

Существенное нарушение туроператором требований к качеству и безопасности туристского продукта — нарушение условий договора и (или) иных обязательных требований к реализуемому туристскому продукту, в результате которого при обычных условиях использования туристского продукта причиняется вред жизни и здоровью, а также имуществу туриста либо возникает реальная угроза причинения такого вреда.

В связи с активно идущим процессом формирования в нашей стране информационного общества¹ все большее значение при подготовке, организации и совершении путешествия приобретает его надлежащее информационное обеспечение.

Различные информационные обязательства в области личной безопасности носят как публично-правовой, так и частноправовой характер и призваны содействовать обеспечению эффективной защиты прав и законных интересов туристов при совершении путешествий.

Ключевые информационные права туристов предусмотрены Законом о защите прав потребителей (ст. 8, 10, 12, 36), Законом о туристской деятельности (ст. 6, 14), Правилами оказания услуг по реализации туристского продукта (п. 7) и другими нормативными актами.

Представляется, что все информационные обязательства участников отношений в области личной безопасности туристов можно сгруппировать по четырем направлениям:

¹ См.: Терещенко Л.К. Правовой режим информации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

- 1) обязательная информация об исполнителе, его контрагентах и работниках, участвующих в оказании (или) организации оказания услуг потребителю (организованному туристу);
- 2) обязательная информация о потребителе и сопровождаемых (сопровождающих) лицах, включая сведения об их индивидуальных физических, психических и иных особенностях (свойствах и состояниях личности туриста или сопровождаемых им лиц), которые имеют существенное значение для организации и совершения путешествия;
- 3) обязательная информация об оказываемой услуге (общая цена турпродукта; правила и условия эффективного и безопасного использования турпродукта, соответствие услуги установленным требованиям и стандартам; обязанность исполнителя информировать потребителя об обстоятельствах, которые зависят от потребителя и влияют на качество и безопасность услуги и т.д.);
- 4) обязательная информация о стране (месте) временного пребывания, традициях и обычаях местного населения, наличии угроз безопасности и рисках при совершении путешествий, туристских формальностях, консульских учреждениях, о туристской полиции и т.д.

Необходимо отметить, что вся информация в области безопасности туризма может быть также классифицирована по субъектам ее предоставления (получения), по источникам (природе) происхождения информации, по способу доведения информации до заинтересованных лиц, характеру такой информации, времени ее предоставления, по степени актуальности, обязательности ее предоставления (использования) и т.д.

«Право потребителя (туриста) на информацию» предполагает, что он вправе требовать от субъекта туристской индустрии предоставления необходимой и достоверной информации:

- об исполнителе, режиме его работы и реализуемых им услугах, а также получить указанную информацию в наглядной и доступной форме, в том числе из каталогов, справочников, описаний туристского продукта, а также иными способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации, на русском языке, а дополнительно, по усмотрению исполнителя на государственных языках субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации;
- о правилах и условиях эффективного и безопасного использования туристского продукта, в том числе об обстоятельствах, которые могут повлиять на качество оказываемой услуги или повлечь за собой невозможность ее завершения в срок;
- об опасностях, с которыми потребитель может встретиться при совершении путешествия;

- о необходимости проходить профилактику в соответствии с международными медицинскими требованиями, если потребитель предполагает совершить путешествие в страну (место) временного пребывания, в которой он может подвергнуться повышенному риску инфекционных заболеваний;
- о возможных рисках и их последствиях для жизни и здоровья потребителя в случае, если потребитель предполагает совершить путешествие, связанное с прохождением маршрутов, представляющих повышенную опасность для его жизни и здоровья (горная и труднопроходимая местность, спелеологические и водные объекты, занятия экстремальными видами туризма и спорта и другие);
- о размере финансового обеспечения, номере, дате и сроках действия договора страхования ответственности туроператора или банковской гарантии, наименовании, адресе (месте нахождения) и почтовом адресе организации, предоставившей финансовое обеспечение;
- о потребительских свойствах туристского продукта — о программе пребывания, маршруте и об условиях путешествия, включая информацию о средствах размещения, об условиях проживания (месте нахождения средства размещения, его категории) и питания, услугах по перевозке туриста в стране (месте) временного пребывания, о наличии экскурсовода (гида), гида-переводчика, инструктора-проводника, а также о дополнительных услугах;
- о месте нахождения, почтовых адресах и номерах контактных телефонов органов государственной власти Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, находящихся в стране (месте) временного пребывания, в которые турист (экскурсант) может обратиться в случае возникновения в стране (месте) временного пребывания чрезвычайных ситуаций или иных обстоятельств, угрожающих безопасности его жизни и здоровья, а также в случаях возникновения опасности причинения вреда имуществу туриста (экскурсанта);
- об адресе (месте пребывания) и номере контактного телефона в стране (месте) временного пребывания руководителя группы несовершеннолетних туристов (экскурсантов) в случае, если туристский продукт включает в себя организованный выезд группы несовершеннолетних туристов (экскурсантов) без сопровождения родителей, усыновителей, опекунов или попечителя.

Турист также вправе требовать возмещения убытков, причиненных необоснованным уклонением от заключения договора, а если договор заключен, в разумный срок отказаться от его исполнения и потребовать возврата уплаченной по договору суммы и возмещения других убытков, если туристу не предоставлена возможность незамедлительно получить

при заключении договора информацию об услуге. Кроме того, туристу возмещается вред, который причинен его жизни, здоровью и имуществу вследствие непредставления ему полной и достоверной информации об услуге.

Основными принципами, которыми должны руководствоваться органы публичной власти, исполнители услуг в сфере туризма при предоставлении такой информации, на наш взгляд, являются: актуальность, своевременность, полнота, оперативность, доступность, наглядность, достоверность, сбалансированность и обоснованность. Также необходимо исходить из предположения об отсутствии у потребителя специальных познаний о свойствах и характеристиках оказываемых услуг.

Обязанности в области информационного обеспечения безопасности возлагаются как на лиц, осуществляющих туристскую деятельность (туроператоров, турагентов) и иных субъектов туристской индустрии, так и на органы публичной власти (Ростуризм, МИД России, Роспотребнадзор, Росгидромет и др.).

Как уже указывалось выше, комфортное и безопасное путешествие предполагает соблюдение туристом требований, связанных с его надлежащей подготовкой к путешествию. В частности, туристы обязаны проходить профилактику в соответствии с международными медицинскими требованиями, если предполагается совершение путешествия в страну (место) временного пребывания, в которой туристы могут подвергнуться повышенному риску инфекционных заболеваний (ст. 5, 6, 14 Закона о туристской деятельности). Кроме того, потенциальный турист самостоятельно планирует путешествие, в том числе принимает решение:

- о формировании медицинской аптечки первой помощи на период путешествия;
- об оформлении адекватного полиса страхования медицинских и медико-транспортных расходов, вызванных наступлением несчастного случая или возникновением внезапного заболевания в стране временного пребывания (далее также — страхование туристов, выезжающих за рубеж);
- о своевременном оформлении необходимых медицинских заключений, рекомендаций, справок, рецептов и т.д., которые необходимо иметь с собой в путешествии;
- о фиксации любых заболеваний, которые появились у туриста после окончания путешествия, а также об учете всех путешествий, совершенных в течение года¹.

В соответствии со ст. 6 Закона о туристской деятельности туристу должна быть обеспечена возможность беспрепятственного получения неот-

¹ См.: Приказ Минздрава СССР от 01.06.1988 № 444 «О мерах по дальнейшему улучшению медицинского освидетельствования лиц, выезжающих за рубеж в командировки и туристические поездки» // СПС Консультант-плюс. Документы СССР и др.

ложной медицинской помощи в стране (месте) временного пребывания. Основной гарантией такой помощи является страхование туристов, выезжающих за рубеж. В Российской Федерации оно появилось в начале 90-х годов XX века, когда стал активно развиваться выездной туризм¹.

Страхование туристов, выезжающих за рубеж, не является обязательным в смысле ст. 935 ГК РФ и ч. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее — Закон о страховом деле)². Вместе с тем, на лиц, осуществляющих туристскую деятельность, возлагается обязанность предоставить туристам гарантии оплаты им медицинской помощи в стране временного пребывания, если законодательством данной страны установлены требования обязательного предоставления таких гарантий. Условия страхования туристов, выезжающих за рубеж, должны предусматривать оплату медицинской помощи туристам и возмещение их расходов при наступлении страхового случая непосредственно в стране (месте) временного пребывания.

Правоприменительная практика осуществления страхования туристов, выезжающих за рубеж, идет по пути отнесения данного вида страхования не к личному, а к имущественному страхованию, в основе которого лежат финансовые риски туристов (п. 23, ч.1. ст. 32.9 Закона о страховом деле).

Помощь по страховым случаям гражданам Российской Федерации, пребывающим на территории иностранного государства, оказывается дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации³.

Российское законодательство также устанавливает обязанность туроператоров, турагентов, а также организаций, осуществляющих экскурсионное обслуживание, пользоваться услугами инструкторов-проводников,

¹ См.: *Игбаева Г.Р.* Личное страхование туристов, выезжающих за рубеж // Туризм: право и экономика. 2006. № 5; ст. 17 Закона о туристской деятельности; ст. 14 Закона о выезде и въезде.

² См.: Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27.11.1992 г. № 4015-1 // Российская газета. 1993. № 6.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.10.1998 № 1142 «О реализации отдельных норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (вместе с «Положением о регистрации в Министерстве иностранных дел Российской Федерации организаций в целях оказания им консульских услуг», «Положением об оформлении свидетельства на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию», «Положением об оказании помощи по страховым случаям гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранного государства», «Положением о предъявлении иностранными гражданами и лицами без гражданства гарантий предоставления средств для их проживания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации»)» // Российская газета. 1998. № 193.

если организуемые ими путешествия связаны с прохождением туристами (экскурсантами) маршрутов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья туристов (экскурсантов) (ст. 14 Закона о туристской деятельности)¹.

Обязанности исполнителя туристских услуг (туроператор, турагент) при формировании и реализации маршрутов повышенной опасности определены в п. 8.4 Стандарта безопасности туристов.

Несмотря на то что в содержании Закона о туристской деятельности мы не находим определения понятия «маршрут повышенной опасности», тем не менее из его смысла следует, что под таким туристским маршрутом следует понимать любой туристский маршрут, предусматривающий посещение и (или) использование туристских ресурсов (компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов), которые в силу своих объективных свойств и (или) состояния создают повышенную вероятность причинения вреда жизни и здоровью туристов.

К маршрутам повышенной опасности следует отнести, например, занятие гражданином экстремальными видами туризма (прыжки с парашютом, сплавы по горным рекам, скалолазание, дайвинг и др.)².

Эффективным способом защиты материальных благ туриста, а также надежной гарантией сохранности денежных средств, переданных туристом туроператору в счет оплаты услуг по договору о реализации туристского продукта, является финансовое обеспечение обязательств туроператора перед туристом.

Говоря о финансовом обеспечении (финансовых гарантиях), мы говорим мерах гражданско-правового характера, которые, будучи согласуемы с нормами действующего законодательства, в достаточной степени гарантируют исполнение основного обязательства должником, побуждая его действовать надлежащим образом.

К традиционным видам обеспечения обязательств ГК относит неустойку, залог, удержание, поручительство, банковскую гарантию³ и задаток (глава 23 ГК), а также иные способы, предусмотренные законом или договором. Некоторые специалисты в области права к данным видам причисляют также страхование риска ответственности по договору (статья 932 ГК)⁴.

¹ См.: *Максимов Л.А.* Спортивный горный туризм. — М., 2011.

² См.: Единая всероссийская спортивная классификация туристских маршрутов (ЕВСКТМ) (категорирование маршрута и его определяющих препятствий (факторов) // *Панов С.А., Дежнов Р.* По материалам Туристско-спортивного союза России. Русский турист. 2001. Вып. 7.

³ См. более подробно: *Ерпылева Н.Ю.* Банковские гарантии в международном банковском праве: современные тенденции регулирования // Законодательство и экономика. 2010. № 5. С. 46 — 70; *Емелин А., Узденов Ш.* Проблемы использования банковских гарантий при осуществлении туристской деятельности // Хозяйство и право. 2007. № 11.

⁴ См.: *Ефимова Л.* Страхование как способ обеспечения обязательств по кредитному договору // Хозяйство и право. № 7. 1994.

Государствам с развитым рынком страховых услуг широко известно также страхование профессиональной ответственности. Вместе с тем следует согласиться с авторами, которые считают данный вид страхования в российской системе законодательства разновидностью страхования риска ответственности по договору¹.

Наиболее распространенными способами финансового обеспечения ответственности лиц, осуществляющих туристскую деятельность, в государствах континентальной системы права (Германия, Австрия, Бельгия, Нидерланды и др.), являются банковская гарантия и страхование гражданской ответственности².

Эти способы наиболее близки и нашему правопорядку, подробно регламентированы в ГК и, соответственно, получили свое нормативное закрепление в Законе о туристской деятельности (в редакции 2007 года). Сохранность имущества (денежных средств) туриста призваны обеспечить договор страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта либо банковская гарантия исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта³.

В статье 4.1. Закона о туристской деятельности устанавливается, что финансовое обеспечение вводится в целях защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Финансовое обеспечения должны иметь все туроператоры, зарегистрированные на территории Российской Федерации, а также юридические лица, реализующие на территории Российской Федерации туристский продукт, сформированный иностранным туроператором. Финансовое обеспечение не требуется для:

- организаций, осуществляющих экскурсионное обслуживание на территории Российской Федерации в течение не более 24 часов подряд;
- государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность по организации путешествий в пределах территории Российской Федерации по установленным государством ценам в целях решения социальных задач.

¹ См.: *Фогельсон. Ю.Б.* Комментарий к страховому законодательству. Юрист 2000., с. 106

² О зарубежном опыте правового регулирования вопросов финансового обеспечения ответственности туроператоров см.: *Писаревский Е.Л.* Туристская деятельность: проблемы правового регулирования. Владивосток, 1999; *Писаревский Е.Л.* Финансовые гарантии в праве европейских государств//Туризм: право и экономика. 2006. № 4.

³ См: Рекомендации Ассоциации российских банков по реализации Федерального закона от 5 февраля 2007 года № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» для кредитных организаций».

Финансовое обеспечение согласно ст. 17.1 Закона о туристской деятельности призвано компенсировать следующие расходы туриста или иного заказчика туристского продукта:

- возврат денежных средств, внесенных в счет договора о реализации туристского продукта, за услуги, оплаченные, но не оказанные туроператором или третьими лицами, на которых туроператором было возложено исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта;
- выплату денежных средств, причитающихся туристу или иному заказчику в возмещение реального ущерба, возникшего в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, в том числе денежных средств, необходимых для компенсации расходов, понесенных туристом или иным заказчиком в связи с непредвиденным выездом (эвакуацией) из страны (места) временного пребывания (далее — расходы по эвакуации).

В Законе о туристской деятельности под расходами по эвакуации понимаются не включенные в общую цену туристского продукта расходы по перевозке, размещению, а равно иные расходы по эвакуации. В состав реального ущерба, понесенного туристом в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, не включаются расходы, произведенные туристом в стране (месте) временного пребывания по собственному усмотрению и не обусловленные договором о реализации туристского продукта.

Основание для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии предусмотрено в ст. 17.4 Закона о туристской деятельности: факт установления обязанности туроператора возместить туристу и (или) иному заказчику реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, если это является существенным нарушением условий такого договора.

В случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта перед туристом и (или) иным заказчиком и наличия оснований для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии турист или его законный представитель вправе в пределах суммы финансового обеспечения предъявить письменное требование о выплате страхового возмещения или об уплате денежной суммы непосредственно организации, предоставившей финансовое обеспечение (ст. 17.5 Закона о туристской деятельности).

Страховщик или гарант обязан удовлетворить требование туриста о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора или об уплате денежной суммы по банковской гарантии не позднее 30 календарных дней после дня получения указанного требования с приложением всех необходимых документов.

Обеспечение личной безопасности туристов при оказании гостиничных услуг

Современное российское право не содержит унифицированных легальных определений понятия «гостиница» или «средство размещения», а использует их разнообразные интерпретации, содержащиеся в правовых актах различной юридической силы. Все это создает правовую неопределенность и препятствует единообразному толкованию и применению правовых норм, в том числе тех, которые направлены на обеспечение безопасности гостиниц.

Так, согласно Федеральному закону от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее — Регламент безопасности зданий) гостиницы представляют собой здания (помещения) с постоянным пребыванием людей (т.е. непрерывно в течение более двух часов).

В соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» гостиница (санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база) является местом пребывания гражданина, т.е. где он проживает временно.

Постановление Правительства РФ от 25.04.1997 № 490 «Об утверждении правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» (далее — Правила предоставления гостиничных услуг) под гостиницей понимает имущественный комплекс (здание, часть здания, оборудование и иное имущество), предназначенный для предоставления услуг, а под исполнителем — организацию независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предпринимателя, оказывающих услуги потребителям по возмездному договору.

В соответствии с п. 2.1. Национального стандарта «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования. ГОСТ Р 51185—2008» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 518-ст) (далее — Стандарт средств размещения) средство размещения — это помещение, используемое организациями различных организационно-правовых форм и индивидуальными предпринимателями для предоставления услуг размещения.

Правила предоставления гостиничных услуг отличительными признаками современной гостиницы называют наличие:

- имущественного комплекса, включающего в себя здание, часть здания, а также оборудование и иное имущество, обустроенные в соответствии с требованиями присвоенной гостинице категории;
- основных услуг (входящих в цену номера (места в номере), включая хранение вещей постояльца;
- обязательных услуг, оказываемых без взимания дополнительной оплаты (вызов скорой помощи, доставка в номер корреспонденции по ее получении, побудка к определенному времени, пользование медицинской аптечкой, предоставление кипятка, иголок, ниток, одного комплекта посуды и столовых приборов);
- дополнительных услуг, оказываемых за отдельную плату размещенными в гостинице предприятиями общественного питания, торговли, связи, бытового обслуживания и др.;
- круглосуточного оформления потребителей, прибывающих в гостиницу и убывающих из нее;
- единого расчетного часа, посуточной или почасовой оплаты проживания;
- обязательной информации в каждом номере (о порядке проживания в гостинице, о правилах противопожарной безопасности, пользования электробытовыми приборами и др.).

Как видим, гостиничная услуга — это комплексная услуга, включающая в себя целый ряд элементов, которые необходимы для реализации главной цели — предоставления гостиничного номера для временного проживания в комфортных и безопасных условиях. В ее основе лежат два основных компонента: а) материальная база — техническое оснащение номеров и инфраструктура гостиницы; б) обслуживание — деятельность персонала гостиницы по обеспечению пользования потребителем материальной базой, оказанию основных, обязательных и дополнительных услуг.

Гостиничный номер — многофункциональное помещение, предназначенное для отдыха, сна, работы проживающего гостя. Соответственно к нему предъявляется ряд требований, которые дифференцируются в зависимости от категории гостиницы и уровня комфортности номера¹.

Гостиницы, как объекты безопасности, имеют некоторые принципиальные отличия от промышленных и иных объектов, так как гостиница заинтересована в создании имиджа «открытого дома» с обеспечением режима «наибольшего благоприятствования» для максимального числа постояльцев и посетителей. Не случайно в соответствии ГК договор на гостиничное обслуживание признается публичным договором, а отказ гостиницы от заключения такого договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие услуги не допускается (статья 426 ГК). Поэтому любые меры, силы и средства, используемые для обеспечения

¹ См: *Садардинова Л.К.* Гостиничные услуги // Туризм: право и экономика. 2007. № 1

безопасности гостиницы, не должны иметь устрашающего вида, но в то же время внушать постояльцу чувство личной безопасности и комфортности¹.

В современном российском праве на федеральном уровне пока нет и нормативного правового акта, который комплексно бы регулировал правоотношения в области обеспечения безопасности гостиницы. Тем не менее, в некоторых нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации не только раскрываются общие вопросы обеспечения безопасности гостиниц, но и подробно рассматриваются угрозы безопасности, а также конкретные меры, направленные на их предотвращение и нейтрализацию. Так, главной стратегической целью повышения безопасности гостиничных предприятий города Москвы является создание и поддержание такого уровня безопасности и антитеррористической защищенности гостиничных предприятий, которое создавало бы благоприятные условия для формирования в Москве конкурентоспособной гостиничной отрасли в качестве одной из ведущих, приоритетных отраслей экономики, обеспечивающей, с одной стороны, спрос потребителей (как российских, так и зарубежных) на удовлетворение своих потребностей в гостиничных услугах, а с другой, значительный вклад в социально-экономическое развитие города за счет увеличения доходной части местного бюджета, притока инвестиций, увеличения числа рабочих мест, улучшения здоровья населения, сохранения и рационального использования культурно-исторического и природного наследия².

Из смысла и содержания норм российского законодательства следует, что безопасность гостиницы многогранная категория. Она предполагает определенное *состояние защищенности* от внутренних и внешних угроз следующих субъектов права:

- постояльцев и иных посетителей гостиницы, включая отдельные объекты их личной безопасности (далее — постояльцы);
- ключевых и иных работников гостиницы, включая отдельные объекты их личной безопасности (далее — работники);
- юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, владеющих гостиницей на праве собственности или ином законном основании (далее — владельцы гостиниц);
- населения городских или сельских поселений, где расположен имущественный комплекс, принадлежащий гостинице и используемый для оказания услуг (далее также — местное население).

¹ См.: Иванов И.В., Панюков Д.В. Концепция обеспечения безопасности современной гостиницы // Туризм: право и экономика. 2006. № 1

² Распоряжение Правительства Москвы от 20.07.2007 № 1529-РП «О Концепции по повышению безопасности и антитеррористической защищенности гостиничных предприятий города Москвы» (вместе с «Требованиями по безопасности и антитеррористической защищенности к гостиничным предприятиям города Москвы») // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 44. 06.08.2007.

Безопасность гостиницы включает в себя *процесс* (деятельность) по обеспечению безопасности гостиницы, что предполагает разработку и реализацию комплекса правовых, организационных, технических, информационных и иных мер обеспечения безопасности, которые реализуются с использованием располагаемых гостиницей сил, средств и технологий обеспечения безопасности.

При наличии определенных факторов и условий услуги гостиницы могут представлять для окружающих *потенциальный или реальный источник опасности*. Это происходит в случае, если постояльцам причиняется вред небезопасными услугами, наносится ущерб окружающей среде, когда имущественный комплекс гостиницы используются для незаконной деятельности (распространения наркотиков, эксплуатации труда несовершеннолетних, принудительного труда и дискриминации и т.д.).

Поэтому безопасность гостиницы — это также *свойство* гостиничной услуг и процессов ее оказания быть безопасной для окружающих, т.е. не наносить ущерба окружающей среде, имуществу иных физических и юридических лиц, материальным и духовным ценностям общества и безопасности государства.

Таким образом, гостиница представляет собой комплексный объект безопасности, в состав которого включаются следующие элементы:

- жизнь, здоровье, телесная целостность (физическая неприкосновенность),¹ неприкосновенность частной жизни, персональные данные, драгоценные вещи, сувенирная продукция, предметы личного обихода, а также иные нематериальные блага и имущество постояльцев;
- жизнь, здоровье, телесная целостность, а также иные нематериальные блага, имущественные и трудовые права работников гостиницы; помещения, здания, строения, сооружения, оборудование, имущественные права и нематериальные блага, принадлежащие владельцам гостиницы, в том числе информационные системы и технологии, секреты производства, деловая репутация, фирменное наименование, знак обслуживания и другие;
- жизнь, здоровье, телесная целостность и имущество, а также иные нематериальные блага и имущественные права местного населения;
- объекты и компоненты окружающей среды;
- силы, средства и технологии обеспечения безопасности постояльцев, работников гостиницы, владельцев гостиницы, а также местного населения, используемых для противодействия угрозам безопасности, в том числе для защиты работников от недопустимого риска причинения вреда в результате воздействия опасных и вредных производственных факторов.

¹ См: *Опалева А.А.* Институт личной неприкосновенности (теоретико-правовые проблемы) автореферат.. кандидата юридических наук. М. 2008

Общие требования к безопасности современных гостиниц определяются в пункте 7 Стандарта средств размещения. Так, в средствах размещения должны быть обеспечены безопасность жизни и здоровья проживающих, сохранность их имущества. Кроме того, средства размещения должны быть расположены в благоприятных экологических условиях, а также соответствовать требованиям пожарной безопасности.

Безопасность услуг средств размещения осуществляется посредством установления специальных требований, а также путем реализации мер безопасности в области:

- градостроительной деятельности, включая установления требований строительных норм и правил при проектировании и строительстве гостиниц, требований к технической эксплуатации зданий, сооружений и оборудования гостиницы (далее также — инженерные требования);
- противопожарной безопасности;
- санитарно-эпидемиологического благополучия;
- антикриминальной безопасности гостиницы;
- сохранности имущества и багажа постояльцев (статья 925 ГК);
- охраны труда работников гостиницы, защиты их от принудительного труда и дискриминации, принятия необходимых мер по недопущению эксплуатации местного населения;
- охраны окружающей среды от негативного на нее воздействия в результате оказания гостиничных услуг, в том числе путем реализации ключевых принципов концепции устойчивого развития, а также требований энергоэффективности;
- охраны имущественного комплекса и оборудования гостиницы, обеспечения информационной, технической и иной безопасности, защиты коммерческой тайны, секретов производства и других имущественных прав и нематериальных благ владельцев гостиницы;
- повышения уровня культуры безопасности, а также квалификации персонала гостиницы, формирования у них навыков, знаний и умений в области обеспечения безопасности гостиниц в повседневных условиях и в чрезвычайных ситуациях¹;
- другие требования и меры безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации, национальными стандартами и локальными актами гостиницы².

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает санитарно-эпидемио-

¹ См. также: Leong Choon Chiang. Strategies for Safety and Security in Tourism: A conceptual framework for the Singapore Hotel Industry// The journal of tourism studies Vol. 11. No 2. DEC. '00.

² См.: Инструкция по выживанию в гостинице. Washington ProFile// http://www.sec4all.net/survive_in_hotel.html

логические требования к жилым помещениям (ст. 23), а также санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта (ст. 24). Так, жилые помещения по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должны соответствовать санитарным правилам в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания независимо от его срока. Индивидуальные предприниматели и юридические лица — владельцы гостиниц обязаны приостановить либо прекратить свою деятельность или эксплуатацию зданий в случаях, если при осуществлении указанной деятельности, работ и услуг нарушаются санитарные правила.

Постановлением Правительства РФ от 24.07.2000 № 554 утверждено «Положение о санитарно-эпидемиологическом нормировании». Основной задачей государственного санитарно-эпидемиологического нормирования является установление санитарно-эпидемиологических требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека среды его обитания.

Нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы).

Государственные санитарно-эпидемиологические правила (далее также — санитарные правила) устанавливают единые санитарно-эпидемиологические требования, в том числе и к:

- планировке и застройке городских и сельских поселений гостиницами и иными средствами размещения;
- пищевым продуктам, изготавливаемым на предприятиях общественного питания, в том числе в гостиницах;
- организации питания постояльцев и туристов;
- питьевой воде и питьевому водоснабжению постояльцев гостиниц;
- атмосферному воздуху в помещениях гостиницы;
- сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления гостиницы;
- жилым, а также общественным помещениям гостиниц;
- организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в гостиницах;
- порядку осуществления производственного контроля;
- мерам, направленным на предупреждение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), в том числе применяемых в отношении больных инфекционными заболеваниями;
- организации и проведению гигиенического воспитания и обучения.

Главным санитарным врачом Российской Федерации 16 марта 2003 года утверждены также санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы загородных стационарных учреждений отдыха и оздоровления детей. СанПиН 2.4.4.1204—03. В развитие данного документа Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия ежегодно принимает правовые акты, направленные на обеспечение отдыха и оздоровления детей и предусматривающие меры личной безопасности отдыхающих¹.

Администрации гостиниц и иных средств размещения при организации питания туристов (постояльцев) в специально оборудованных местах (столовых, ресторанах, кафе, барах и других), в том числе при приготовлении пищи и напитков, их хранении и реализации населению, для предотвращения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должны соблюдать санитарные правила. Питьевая вода должна быть безопасна в эпидемиологическом отношении, безвредна по химическому составу. При отсутствии гарантии качества питьевой воды следует обеспечить наличие бутилированной чистой питьевой воды².

Обеспечение безопасности и качества услуг общественного питания

Общие вопросы правового регулирования оказания услуг общественного питания регулируются Правилами оказания услуг общественного питания, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.1997 № 1036.

¹ См., например: Постановление Главного государственного санитарного врача России от 01.04.2008 № 23 «Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2008 — 2010 годах» (Зарегистрировано в Минюсте России 23.04.2008 № 11590)

² К числу санитарных правил, устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования к гостиницам и иным средствам размещения можно отнести постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации № 34 от 8 апреля 2003 года «О введении в действие САНПИН 2.2.1/2.1.1.1278-03 2.2.1/2.1.1. Проектирование. Строительство. Реконструкция и эксплуатация предприятий. Планировка и застройка населенных пунктов», «Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях» (утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 10.06.2010 № 64 «Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.07.2010 № 17833), а также Санитарные правила и нормы «Гигиенические требования к естественному, искусственному и совмещенному освещению жилых и общественных зданий» СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278-03» (утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 08.04.2003 № 34 «О введении в действие СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278-03» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 06.04.2003) (Зарегистрировано в Минюсте России 23.04.2003 № 4443).

Согласно п. 3 Правил услуги общественного питания оказываются в ресторанах, кафе, барах, столовых, закусочных и других местах общественного питания, типы которых, а для ресторанов и баров также их классы (люкс, высший, первый) определяются исполнителем в соответствии с государственным стандартом.

Исполнитель обязан соблюдать установленные в государственных стандартах, санитарных, противопожарных правилах, технических документах, других правилах и нормативных документах (далее именуются — нормативные документы) обязательные требования безопасности услуг для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества.

Исполнитель обязан в наглядной и доступной форме довести до сведения потребителей необходимую и достоверную информацию об оказываемых услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора, в том числе общественного питания (калорийности, содержании белков, жиров, углеводов, а также витаминов, макро- и микроэлементов при добавлении их в процессе приготовления продукции общественного питания) и составе (в том числе наименование использованных в процессе изготовления пищевых добавок, биологически активных добавок, информация о наличии в продуктах питания компонентов, полученных с применением генно-инженерно-модифицированных организмов); обозначения нормативных документов, обязательным требованиям которых должны соответствовать продукция общественного питания и оказываемая услуга.

Исполнитель обязан предоставить потребителю возможность проверки объема (массы) предлагаемой ему продукции общественного питания, а также проводить контроль качества и безопасности оказываемых услуг, включая продукцию общественного питания, в соответствии с требованиями нормативных документов¹.

К оказанию услуг, связанных непосредственно с процессом производства продукции общественного питания и обслуживанием потребителей, допускаются работники, прошедшие специальную подготовку, аттестацию и медицинские осмотры в соответствии с обязательными требованиями нормативных документов.

Особенности обеспечения безопасности общественного питания на железнодорожном транспорте определяются Инструкцией об организации работы вагонов ресторанов (вагонов — кафе) пассажирских поездов Российских железных дорог, утвержденной Министерством путей сообщения 22.10.2001 № ЦЛ-861.

Наряду с указанными документами следует выделить Санитарно-эпидемиологические правила (СП 2.3.6.1079-01). Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению

¹ См: Методические указания по лабораторному контролю качества продукции общественного питания (одобрены Минздравом СССР 23.10.1991 № 122-5/72, рекомендованы Минторгом СССР от 11.11.1991 № 1-40/3805)

и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья, утвержденные Комитетом Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации (№ 230-7/431) и Постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 08.11.2001 № 31

Правила разработаны с целью предотвращения возникновения и распространения инфекционных и неинфекционных заболеваний (отравлений) среди населения Российской Федерации и определяют основные санитарно-гигиенические нормы и требования к размещению, устройству, планировке, санитарно-техническому состоянию, содержанию организаций, условиям транспортировки, приемки, хранения, переработки, реализации продовольственного сырья и пищевых продуктов, технологическим процессам производства, а также к условиям труда, соблюдению правил личной гигиены работников.

Соблюдение санитарных правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (ст. 39 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Санитарные правила распространяются на действующие, строящиеся и реконструируемые организации общественного питания, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, в том числе при приготовлении пищи и напитков, их хранении и реализации населению (п. 1.2 Правил).

Правила устанавливают: требования к размещению предприятий общественного питания, нормы расхода воды на приготовление полуфабрикатов, требования к условиям работы в производственных помещениях, требования к устройству и содержанию помещений, требования к оборудованию, инвентарю, посуде и таре, требования к транспортировке, приему и хранению сырья, пищевых продуктов, требования к обработке сырья и производству продукции, требования к раздаче блюд и отпуску полуфабрикатов и кулинарных изделий, санитарные требования к выработке кондитерских изделий с кремом, санитарные требования к производству мягкого мороженого, мероприятия по борьбе с насекомыми и грызунами, санитарные требования к личной гигиене персонала организации, организацию производственного контроля, требования к соблюдению санитарных правил, требования к временным организациям общественного питания быстрого обслуживания.

Правила возлагают обязанности в сфере обеспечения безопасности на руководителя организации общественного питания (п. 15.1 Правил). Руководитель организации обеспечивает:

- наличие на каждом предприятии санитарных правил;
- выполнение требований санитарных правил всеми работниками предприятия;
- должное санитарное состояние нецентрализованных источников водоснабжения и качество воды в них;

- организацию производственного и лабораторного контроля;
- необходимые условия для соблюдения санитарных норм и правил на всех этапах приготовления и реализации блюд и изделий, гарантирующих их качество и безопасность для здоровья потребителей;
- прием на работу лиц, имеющих допуск по состоянию здоровья, прошедших профессиональную, гигиеническую подготовку и аттестацию;
- наличие личных медицинских книжек на каждого работника;
- своевременное прохождение предварительных при поступлении и периодических медицинских обследований всеми работниками;
- организацию курсовой гигиенической подготовки и переподготовки персонала по программе гигиенического обучения не реже 1 раза в 2 года;
- выполнение постановлений, предписаний органов и учреждений госсанэпидслужбы;
- наличие санитарного журнала установленной формы;
- ежедневное ведение необходимой документации (бракеражные журналы, журналы осмотров персонала на гнойничковые и острые респираторные заболевания, журнал контроля качества фритюрных жиров и др.);
- условия труда работников в соответствии с действующим законодательством, санитарными правилами, гигиеническими нормативами;
- организацию регулярной централизованной стирки и починки санитарной и специальной одежды;
- исправную работу технологического, холодильного и другого оборудования предприятия;
- наличие достаточного количества производственного инвентаря, посуды, моющих, дезинфицирующих средств и других предметов материально-технического оснащения;
- проведение мероприятий по дезинфекции, дезинсекции и дератизации;
- наличие аптечек для оказания первой медицинской помощи и их своевременное пополнение;
- организацию санитарно-просветительной работы с персоналом путем проведения семинаров, бесед, лекций.

Требования к качеству и безопасности пищевых продуктов, используемых для оказания услуг общественного питания, устанавливаются Федеральным законом от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», а также принятыми в соответствии с ним Федеральными законами и иными правовыми актами.

Согласно ст 3 Закона о безопасности пищевых продуктов в обороте могут находиться пищевые продукты, материалы и изделия, соответствующие требованиям нормативных документов и прошедшие государственную

регистрацию в порядке, установленном Законом о качестве и безопасности пищевых продуктов.

Не могут находиться в обороте пищевые продукты, материалы и изделия, которые:

- не соответствуют требованиям нормативных документов;
- имеют явные признаки недоброкачества, не вызывающие сомнений у представителей органов, осуществляющих государственный надзор и контроль в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (далее — органы государственного надзора и контроля) при проверке таких продуктов, материалов и изделий;
- не имеют удостоверений качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, документов изготовителя, поставщика пищевых продуктов, материалов и изделий, подтверждающих их происхождение, в отношении которых отсутствует информация о государственной регистрации и подтверждении соответствия требованиям нормативных документов (пищевые продукты, материалы и изделия, подлежащие государственной регистрации и обязательному подтверждению соответствия);
- не соответствуют представленной информации и в отношении которых имеются обоснованные подозрения об их фальсификации;
- не имеют установленных сроков годности (для пищевых продуктов, материалов и изделий, в отношении которых установление сроков годности является обязательным) или сроки годности которых истекли;
- не имеют маркировки, содержащей сведения, предусмотренные законом или государственным стандартом, либо в отношении которых не имеется такой информации.

Такие пищевые продукты, материалы и изделия признаются некачественными и опасными и не подлежат реализации, утилизируются или уничтожаются.

Качество и безопасность пищевых продуктов, материалов и изделий обеспечиваются посредством:

- применения мер государственного регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий;
- проведения гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, и юридическими лицами, осуществляющими деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, материалов и изделий, организационных, агрохимических, ветеринарных, технологических, инженерно-технических, санитарно-противоэпидемических и фитосанитарных мероприятий по выполнению требований нормативных документов к пищевым продуктам, материалам и изделиям, условиям их изготовления, хранения, перевозок и реализации;

- проведения производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий, условиями их изготовления, хранения, перевозок и реализации, внедрением систем управления качеством пищевых продуктов, материалов и изделий (далее — системы качества);
- применения мер по пресечению нарушений настоящего Федерального закона, в том числе требований нормативных документов, а также мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности к лицам, виновным в совершении указанных нарушений (ст. 4 Закона о безопасности пищевых продуктов).

Составной частью обеспечения безопасности пищевых продуктов является безопасность производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Данный вопрос регламентируется Федеральным законом от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Обеспечение личной безопасности туристов на транспорте

Транспортная сфера сегодня, являясь сама по себе источником повышенной опасности для окружающих, в значительной степени подвержена воздействию разнообразных угроз безопасности: от террористических актов, до пресловутого «человеческого фактора». Не случайно, многие государства и мировое сообщество в целом предпринимают серьезные шаги для защиты данной сферы от террористических и иных угроз.

Так, в сфере авиационной безопасности, Правительство Российской Федерации постановлением от 30.07.1994 № 897 утвердило «Положение о федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», (включая «Нормы, правила и процедуры по авиационной безопасности»)¹.

Федеральная система обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства разработана в соответствии с Руководством по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и представляет собой совокупность правовых и организационных мер, направленных на предотвращение и пресечение противоправных действий в отношении гражданской авиации.

¹ См. также: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», ВК, Приказ Минтранса России от 18.04.2008 № 62 «Об утверждении Программы авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2011 № 307 «О федеральной целевой программе «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2011 — 2015 годах» и другие правовые акты.

Основной задачей Федеральной системы является обеспечение безопасности жизни и здоровья пассажиров, членов экипажей воздушных судов, наземного персонала авиапредприятий, охраны воздушных судов и средств аэропорта путем осуществления мер по защите от актов незаконного вмешательства (авиационная безопасность).

Обеспечению личной безопасности туристов как пассажиров призван Приказ Минтранса РФ от 25.07.2007 № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.08.2007 № 9975). Правила устанавливают порядок осуществления предполетного и послеполетного досмотров пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты.

Обязательному предполетному досмотру, а также послеполетному досмотру подлежат воздушное судно, его бортовые запасы, члены экипажа, пассажиры, багаж, в том числе вещи, находящиеся при пассажирах, а также грузы и почта (статья 85 ВК). Предполетный досмотр, а также послеполетный досмотр пассажиров, багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей, лиц из числа авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты проводится в аэропорту или на воздушном судне уполномоченными лицами служб авиационной безопасности с участием сотрудников органов внутренних дел.

Основной задачей проведения предполетного досмотра является своевременное выявление, предупреждение и пресечение попыток проникновения на борт воздушных судов лиц с оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами, легковоспламеняющимися, отравляющими, радиоактивными и другими опасными предметами и веществами, которые могут быть использованы для нанесения ущерба здоровью пассажиров, членов экипажа воздушного судна, создания угрозы безопасности полета воздушного судна или могут явиться причиной иного чрезвычайного (авиационного) происшествия, а также предотвращения незаконного провоза опасных предметов и веществ, запрещенных к перевозке на воздушном транспорте по условиям авиационной безопасности, и иных предметов и веществ, запрещенных или ограниченных к свободному обороту на территории Российской Федерации.

Послеполетный досмотр проводится в целях предотвращения и пресечения незаконного ввоза и распространения оружия, боеприпасов, наркотических средств, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих и иных веществ и предметов, представляющих повышенную опасность и имеющих криминальный характер, в первую очередь из регионов со сложной оперативной (криминогенной) обстановкой и с использованием автоматизированных поисковых информационных систем Министерства внутренних дел Российской Федерации розыска лиц, скрывающихся от органов дознания,

следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также лиц, утративших связь с родственниками и без вести пропавших, находящихся в розыске.

Авиационную безопасность обеспечивают также нормы ст. 107 ВК. Перевозчик, согласно данной статье, может в одностороннем порядке расторгнуть договор воздушной перевозки пассажира в следующих случаях:

- 1) нарушения пассажиром паспортных, таможенных, санитарных и иных установленных законодательством Российской Федерации требований в части, касающейся воздушной перевозки, при международных воздушных перевозках также правилами, определенными соответствующими органами государства вылета, назначения или транзита;
- 2) отказа пассажира выполнять требования, предъявляемые к ним федеральными авиационными правилами (например, при отказе пассажира воздушного судна от предполетного досмотра договор воздушной перевозки считается расторгнутым);
- 3) если состояние здоровья пассажира воздушного судна требует особых условий воздушной перевозки либо угрожает безопасности самого пассажира или других лиц, что подтверждается медицинскими документами, а равно создает беспорядок и неустраимые неудобства для других лиц;
- 4) отказа пассажира воздушного судна оплатить провоз своего багажа, вес которого превышает установленные нормы бесплатного провоза багажа;
- 5) отказа пассажира воздушного судна оплатить перевоз следующего с ним ребенка;
- 6) нарушения пассажиром воздушного судна правил поведения на борту воздушного судна, создающее угрозу безопасности полета воздушного судна либо угрозу жизни или здоровью других лиц, а также невыполнение пассажиром воздушного судна распоряжений командира воздушного судна;
- 7) наличия в вещах, находящихся при пассажире, а также в багаже, грузе запрещенных к воздушной перевозке предметов или веществ.

В Российской Федерации все большей популярностью пользуется внутренний и приграничный автотуризм, а также автобусные путешествия из России в страны СНГ, Восточной и Западной Европы. Это требует принятия специальных мер обеспечения безопасности путешествий, осуществляемых с использованием автотранспортных средств и, прежде всего, туристских автобусов¹.

Следует напомнить, что еще Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.08.1996 № 922 «О повышении безопасности между-

¹ См: <http://russiatourism.ru/news/-33556151/>; <http://support.ratanews.ru/proish.doc> и др.

городных и международных перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом» было указано на необходимость с 1 января 1998 г. оснащения вновь изготавливаемых автобусов с числом мест более 20, предназначенных для междугородных и международных перевозок, тахографами — контрольными устройствами для непрерывной регистрации пройденного пути и скорости движения, времени работы и отдыха водителя в соответствии с Европейским соглашением, касающимся работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки.

Сферой пристального внимания государств в сфере транспортной безопасности является контроль за продолжительностью фактического времени работы водителей общественного транспорта, так как известно, что большое число ДТП возникает в связи с утомляемостью водителей. Автобусы, междугородные автобусы и коммерческий грузовой автотранспорт — это особые сферы деятельности, относительно которых действует специальное законодательство. Однако все чаще признается, что сферы деятельности, в которых следует внедрять законодательное регулирование рабочего времени и времени управления автомобилем, должны расширяться. Водители и владельцы нуждаются в специальном обучении и информации в связи с утомляемостью и о том, как с ней бороться.

При выполнении междугородных перевозок, время осуществления которых превышает нормативную продолжительность рабочей смены водителя, в рейс направляются два водителя. При осуществлении перевозок двумя водителями автобус должен быть оборудован спальным местом. В графике движения должно быть указано время отдыха на спальном месте, а также время и место ночлега водителей, место хранения и технического обслуживания автобусов в конечных пунктах маршрутов в случае рейсов большой протяженности.

Специалисты по вопросам транспортной безопасности полагают, что политика в области установления предельной продолжительности рабочего времени и времени управления автомобилем должна в большей мере опираться на положения науки относительно природы утомляемости и риска дорожно-транспортных происшествий и, в частности, учитывать следующие моменты:

- ежедневный отдых и отдых на протяжении недели — вероятность попасть в аварию удваивается после 11 часов работы. Должны предоставляться: достаточное время и надлежащие условия для перерывов на прием пищи, для дневного отдыха и восстановления сил. Когда не удастся делать перерывы в физиологически подходящее время суток, должно предоставляться время, необходимое для восстановления сил, в течение ближайшей недели или еще более короткого промежутка времени;
- работа в ночные часы — вероятность попасть в аварию вследствие переутомления в темное время суток в 10 раз выше, чем в светлое

время суток. Число допустимых рабочих часов в течение низкой циркадной активности должно быть значительно меньше, чем число рабочих часов в дневное время;

- рабочее время и время за рулем — следует применять координированный подход к соотношению рабочего времени и времени, проводимого за рулем, чтобы гарантировать, что разрешенная длительность рабочего времени за рулем не ведет неизбежно к неприемлемо большой длительности рабочего времени, поскольку это удваивает вероятность аварий.

Некоторые виды нового оборудования, устанавливаемого на новых автомобилях (такие, как бортовые системы автоматического контроля состояния водителя), могут помочь в выявлении утомляемости и чрезмерной продолжительности работы. Ощущается острая потребность в том, чтобы при проектировании автодорог лучше учитывались современные знания в области причин и характера дорожно-транспортных происшествий, вызываемых утомляемостью и ослаблением вниманием водителей; следует также более широко проводить научные исследования для разработки совершенных стандартов при проектировании автомобильных дорог, что помогло бы предотвращать такого рода аварии. Но, хотя такого рода технологические нововведения, безусловно, способны помочь делу, ни одно из них не способно в полной мере заменить должный порядок регулирования рабочего времени водителей и его неукоснительное исполнение.

Риск травматизма можно снизить путем сокращения числа автомобилей, особенно в тех районах, где имеется большое количество уязвимых участников дорожного движения. В этой связи достаточно эффективными могут оказаться меры, имеющие целью запретить проезд или воспрепятствовать въезду личного автотранспорта в центр города или университетские городки (например, посредством введения специальных пропусков, платы за въезд или ограничения стоянки), а также запретить в некоторых зонах в определенные часы движение грузовых машин и туристических автобусов. Другие способы включают содействие развитию системы дистанционного присутствия и работы в сети Интернет¹.

В сфере организации международных автомобильных перевозок Российская Федерация (ранее — СССР) заключила ряд международных

¹ См: Предупреждение дорожно-транспортного травматизма: перспективы здравоохранения в Европе // http://www.un.org/russian/esa/road_safety/road_europe.pdf. См также: Конвенция № 67 Международной организации труда «О продолжительности рабочего времени и отдыха на дорожном транспорте» (Принята в г. Женеве 28.06.1939 на 25-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 — 1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 575 — 584; Рекомендации Федерального агентства по туризму по обеспечению личной безопасности туристов на автомобильном транспорте (www.russiatourism.ru).

договоров, который устанавливают условия выполнения международных перевозок автобусами¹.

В соответствии с Общими условиями выполнения международных пассажирских перевозок автобусами (общие условия) автобусом считается автотранспортное средство, предназначенное для перевозки пассажиров и имеющее более девяти мест для сидения, включая место водителя. Международная перевозка — это перевозка пассажиров автобусами, которая осуществляется по меньшей мере через одну государственную границу. Международные перевозки могут регулярные, маятниковые и нерегулярные.

Регулярной перевозкой считается перевозка на автобусной линии, выполняемая согласно опубликованным условиям договора перевозки, тарифу и расписанию движения автобусов на определенной трассе, с указанием мест (остановок) посадки и высадки пассажиров.

Маятниковой перевозкой считается перевозка нескольких групп пассажиров в определенные сроки с территории одного государства к месту временного пребывания на территории другого государства и, следовательно, перевозка тех же самых пассажиров автобусами того же перевозчика обратно в государство их первоначального отъезда; при маятниковой перевозке первый рейс обратно и последний рейс туда в основном являются порожними.

Нерегулярной перевозкой считается каждая международная перевозка пассажиров, не являющаяся регулярной или маятниковой перевозкой.

Перевозчик обязан обеспечить личную безопасность пассажиров, в том числе:

- обеспечить пассажиру безопасную и удобную поездку определенным рейсом автобуса согласно билету по опубликованному расписанию движения и условиям договора перевозки (§ 17);
- не допускать к перевозке, либо высадить пассажира на ближайшей остановке, который не соблюдает условий договора перевозки или поведение которого является несоответствующим или тягостным для других пассажиров, либо который из-за своей болезни или по другим причинам является опасным для других пассажиров (§ 20);

¹ «Соглашение об общих условиях выполнения международных пассажирских перевозок автобусами» (Заключено в г. Берлине 05.12.1970) Собрание постановлений Правительства СССР. 1972. № 5. Ст. 31. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVII. М., 1974. С. 278–291.), соглашение вступило в силу 03.09.1971); «Конвенция о международных автомобильных перевозках пассажиров и багажа» (Вместе с «Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в международном сообщении государств-участников Содружества Независимых Государств») (Заключена в г. Бишкеке 09.10.1997) Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1997. № 3. С. 46–62. Конвенция вступила в силу 14.09.1999. Россия ратифицировала Конвенцию с заявлениями.

- не допускать перевозки ручной клади и багажа, содержащих:
 - а) предметы, перевозка которых запрещена законодательством государств, на территории которых выполняется перевозка;
 - б) предметы, которые могут причинить вред другим пассажирам, а также вызвать порчу или загрязнение автобуса;
 - в) опасные материалы, как, например, легковоспламеняющиеся, взрывчатые, едкие, радиоактивные, отравляющие и другие вещества или предметы, изготовленные из указанных материалов;
 - г) предметы, вызывающие чувство отвращения;
 - д) огнестрельное оружие, колющие и режущие предметы без чехлов;
 - е) предметы, которые из-за своего объема и формы не приспособлены к перевозке автобусом (велосипеды, нескладывающиеся детские коляски и т.п.) (§ 29);
- нести ответственность за причинение вреда жизни и здоровью пассажира, а также повреждение и полную или частичную утерю багажа, переданного перевозчику пассажиром к перевозке.

Путешественники, как водители, так и пешеходы, должны быть предельно внимательны и осторожны на дорогах. Есть целый ряд практических мер предосторожности, которые туристы могут применять с целью сокращения риска стать участником дорожно-транспортного происшествия. Так, туристам следует:

- оформлять страховой полис, включающий покрытие расходов на оказание ему медицинской помощи в случае ДТП;
- получить международное водительское удостоверение, а также иметь водительские права государства, гражданином которой является турист;
- обладать информацией о нормативно-правовых актах, регулирующих дорожное движение и техническое обслуживание транспортных средств, а также о состоянии дорог и дорожной инфраструктуры в стране (месте) временного пребывания;
- своевременно проверять состояния шин, ремней безопасности, фар, тормозов, наличия запасного колеса при аренде автомобиля;
- знать неофициальные правила дорожного движения (например, в некоторых странах при обгоне подают звуковой или световой сигналы);
- быть особенно бдительным в странах, где движение происходит по противоположной стороне дороге (в отличие от места (страны) постоянного проживания туриста);
- не ездить по незнакомым и плохо освещенным дорогам;
- не использовать мопед, мотоцикл или велосипед для передвижения;
- не садиться за руль в состоянии алкогольного или наркотического опьянения;

- никогда не превышать скорость, разрешенную на определенном участке дороги;
- всегда пристегиваться ремнями безопасности при их наличии;
- остерегаться бродячих животных.

При совершении индивидуальных путешествий, предусматривающих поездки на автомобильном транспорте по Европе, а также ряду иных государств, граждане Российской Федерации (соответственно и граждане европейских государств — при путешествии по России) должны иметь страховой полис «Зеленая карта». «Зеленая карта» представляет собой международный сертификат страхования гражданской ответственности владельцев средств автотранспорта в любой из форм, одобренной Советом Бюро, г. Лондон. Это страховой полис, бланк которого выполнен на бумаге зеленого цвета, подтверждает наличие обязательного страхования автогражданской ответственности на территории всех стран, входящих в систему «Зеленой карты»¹.

Международная система страхования автогражданской ответственности «Зеленая карта» функционирует с 1951 г. Основная цель — урегулирование претензий пострадавших в ДТП, совершенных при участии иностранных автомобилистов, в соответствии с национальным законодательством страны происшествия. «Национальные бюро «Зеленой карты» входят в единую организацию — Совет Бюро со штаб-квартирой в Брюсселе, который действует под эгидой Рабочей группы по автомобильному транспорту Комитета по внутреннему транспорту Экономической комиссии ООН для Европы». В систему «Зеленая карта» входит 45 стран: Россия, вся Европа, Израиль, Марокко, Тунис и Иран.

Справка

Необходимость создания «Зеленой карты» появилась сразу после Второй мировой войны с оживлением мировой экономики, развитием грузовых и пассажирских автоперевозок, индивидуального автотуризма. К этому времени на значительной части территории Европы обязательное страхование автогражданской ответственности действовало уже долгие годы.

«Зеленая карта», если иметь в виду бланки страховых сертификатов, в нашей стране появилась в шестидесятые годы прошлого века после введения в стране для иностранцев добровольного страхования автогражданской ответственности. Эта страховая услуга изначально предназначалась для иностранных граждан и организаций, в том числе дипломатических представительств, количество которых в стране (преимущественно в Москве) в те годы стало быстро увеличиваться.

Реализацией сертификатов «Зеленая карта», также как и полисов добровольного страхования автогражданской ответственности занимался

¹ См: Официальный сайт Российского союза автостраховщиков <http://www.autoins.ru/ru/greencard/ru/>

«Ингосстрах», которому Постановлением Правительства была поручена работа по иностранному страхованию. Ингосстрах продавал карты одного из своих дочерних иностранных страховых обществ «Блекбалси», г. Лондон. Основными приобретателями карт были иностранные дипломатические и торговые представительства, коммерческие фирмы и представительства авиакомпаний и работающие там сотрудники, которые осуществляли поездки на автомобилях в страны Европы по делам службы или на отдых, чаще всего в расположенную вблизи советских западных границ Финляндию или Западный Берлин.

С распадом Советского Союза новые независимые государства стали создавать свои собственные страховые компании, союзы и структуры. Геополитическая и экономическая ситуация в значительной степени способствовала активному вступлению этих государств в различные международные объединения и ассоциации, в том числе и систему «Зеленой карты», столь необходимую для беспрепятственного перемещения автотранспорта из одной страны в другую. К настоящему времени все западные соседи России, бывшие республики СССР, имеют действующие Законы об обязательном страховании автогражданской ответственности и состоят в системе «Зеленой карты» в качестве «предварительных» или «полных» членов.

В настоящее время, после принятия Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» от 25.04.2002 № 40-ФЗ, ситуация кардинальным образом изменилась и сейчас на нашем страховом рынке складываются необходимые объективные условия для развития данного вида международного страхования.

В соответствии с решением Генеральной Ассамблеи Совета Бюро «Зеленой карты» от 29 мая 2008 г. Россия присоединилась к системе «Зеленая карта» с 1 января 2009 г. Функции российского бюро «Зеленая карта» возложены на Российский Союз Автостраховщиков.

Обеспечение личной безопасности туристов при совершении путешествий на спортивных и прогулочных судах регламентируется постановлением Правительства РФ от 18.09.2013 № 820 «О государственном надзоре за спортивными парусными судами, прогулочными судами и маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, об их классификации и освидетельствовании, о государственной регистрации маломерных судов, используемых в некоммерческих целях, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 «Об утверждении положения о Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России»¹.

¹ См. также: Приказ МЧС России от 29.06.2005 № 501 «Об утверждении Правил технического надзора за маломерными судами, поднадзорными Государственной ин-

В соответствии с указанными нормативными правовыми актами государственного надзора за соблюдением международных договоров и законодательства Российской Федерации в области охраны человеческой жизни на море и мореплавания с использованием спортивных и прогулочных судов, дипломирования членов экипажей, государственной регистрации судов и прав на них возлагается на Федеральную службу по надзору в сфере транспорта — в отношении мореплавания с использованием прогулочных судов пассажироместимостью более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и валовой вместимости, а также спортивных парусных судов. За данной федеральной службой также закрепляется технический надзор в отношении морских прогулочных судов пассажироместимостью более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и валовой вместимости, а также спортивных парусных судов.

Государственная инспекция по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий осуществляет государственный надзор в отношении мореплавания с использованием прогулочных судов пассажироместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и валовой вместимости, а также в отношении спортивных судов (за исключением спортивных парусных судов) и технический надзор — в отношении прогулочных судов пассажироместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и валовой вместимости, а также в отношении спортивных судов (за исключением спортивных парусных судов).

Приказ МЧС России от 29.06.2005 № 502 «Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации» распространяется на:

- самоходные суда внутреннего плавания и иные плавучие объекты вместимостью менее 80 тонн с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или с подвесными моторами независимо от мощности, водные мотоциклы (гидроциклы) и несамоходные суда вместимостью менее 80 тонн (кроме пассажирских, наливных, военных, прогулочных парусных и спортивных парусных судов, судов смешанного (река-море) плавания, а также принадлежащих физическим лицам гребных лодок грузоподъемностью менее 100 килограммов, байдарок — менее 150 килограммов и надувных

спекции по маломерным судам МЧС России, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха на водоемах, переправами и наплавными мостами» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.08.2005 № 6938), Приказ МЧС России от 29.06.2005 № 502 «Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.08.2005 № 6940) Приказ Минтранса России от 22.10.2009 № 184 «Об утверждении Правил классификации и освидетельствования спортивных парусных судов») и др.

безмоторных судов — менее 225 килограммов), эксплуатируемые во внутренних водах;

- прогулочные суда пассажировместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и вместимости, иные суда и плавучие средства пассажировместимостью не более 12 человек с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или подвесными моторами независимо от мощности, водные мотоциклы (гидроциклы) и несамоходные суда вместимостью менее 80 тонн (кроме пассажирских, грузопассажирских, нефтеналивных, буксирных, военных и спортивных парусных судов), используемые в целях мореплавания.

Пользование маломерными судами разрешается после их государственной регистрации в судовой книге, нанесения бортовых (регистрационных) номеров и технического освидетельствования (осмотра), с соблюдением установленных условий, норм и технических требований по пассажировместимости, грузоподъемности, предельной мощности и количеству двигателей, допустимой площади парусов, району плавания, высоте волны, при которой судно может плавать, осадке, надводному борту, оснащению спасательными и противопожарными средствами, сигнальными огнями, навигационным и другим оборудованием.

Обеспечение личной безопасности туристов при организации и проведении массовых мероприятий

Особое место в комплексе мер общественной безопасности занимают меры, связанные с укреплением законности и правопорядка, а также обеспечением личной безопасности туристов в период организации и проведения массовых мероприятий. Основной особенностью функционирования данных правовых режимов является наличие повышенного риска, связанного с возможностью одновременного причинения вреда жизни и здоровью большого количества людей.

Отметим, что в СССР этому вопросу уделялось значительное внимание, особенно при организации и проведении спортивных мероприятий¹.

¹ См.: Постановление Совмина СССР от 28.03.1983 № 245 «О порядке проведения массовых спортивных мероприятий в стране»; Постановление Совмина РСФСР от 14.04.1983 № 171 «О порядке проведения массовых спортивных мероприятий в РСФСР»; Приказ Спорткомитета СССР от 17.10.1983 № 786 «О введении в действие «Положения о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также эвакуации и оповещения участников и зрителей при проведении массовых спортивных мероприятий»; Правила пожарной безопасности для спортивных сооружений. ППБ-0-148-87» (утв. МВД СССР 25.12.1987, Госкомспортом СССР 11.01.1988)(вместе с «Положением о добровольных пожарных дружинах на промышленных предприятиях и других объектах министерств и ведомств», утв. МВД СССР 19.03.1954, «Типовыми правилами технического содержания установок пожарной автоматики», утв. МВД СССР 17.04.1979) (М., «Советский спорт», 1988).

В современной же России (за исключением публичных мероприятий) пока нет специального федерального закона, который бы системно регулировал вопросы организации и проведения массовых мероприятий, в том числе устанавливал порядок обеспечения безопасности его участников¹.

Некоторые вопросы, посвященные массовым мероприятиям, регламентируются как на федеральном, так и на региональном уровне. При этом субъекты Российской Федерации более активно, чем Российская Федерация осуществляют правовое регулирование отношений в области обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении массовых спортивных, культурно-зрелищных мероприятий, в том числе с использованием положительного опыта СССР².

В нормативных правовых актах федерального уровня массовые мероприятия, которые также именуется мероприятиями с массовым сосредоточением людей, по их содержанию подразделяются на:

- общественно-политические, включая агитационные мероприятия (публичные мероприятия)³;
- религиозные (публичные богослужения, молитвенные и религиозные собрания, религиозное почитание (паломничество), другие религиозные обряды и церемонии;

¹ См: *Миронов А.Н.* Концепция Федерального закона «Об обеспечении правопорядка и общественной безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий Российской Федерации» // *Административное и муниципальное право.* 2009. № 9. С. 89–92; *Якунин Д.В., Коротченко Д.А.* Совершенствование административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий // *Современное право.* 2006. № 8.

² См.: Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 09.12.2000 № 1284-р «Об общественном порядке и безопасности при проведении массовых спортивных, культурно-зрелищных мероприятий в Санкт-Петербурге» вместе с «Положением о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности участников и зрителей при проведении массовых спортивных, культурно-зрелищных мероприятий в Санкт-Петербурге, Постановление Правительства Свердловской области от 30 мая 2003 № 333-ПП «О мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении на территории Свердловской области мероприятий с массовым пребыванием людей» вместе с «Положение об обеспечении общественного порядка и безопасности при проведении мероприятий с массовым пребыванием людей» Постановление губернатора Московской области от 5 марта 2001 № 63-ПГ «О порядке проведения массовых мероприятий на спортивных сооружениях в Московской области»

³ Публичное мероприятие — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики (статья 2 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»)

- развлекательные, культурные (зрелищные) (фестивали, конкурсы, смотры, выставки);
- физкультурные, физкультурно-оздоровительные и спортивные;
- благотворительные и иные массовые мероприятия.

По степени легальности массовых мероприятия выделяют санкционированные и несанкционированные (в том числе сопровождающихся блокированием дорог и других объектов) массовые мероприятия.

По уровню значимости для государства и общества массовые мероприятия могут быть федерального, регионального и местного (муниципального) уровней.

По степени признания массовых мероприятий государством и обществом выделяются официальные и неофициальные массовые мероприятия.

В законодательстве Свердловской области под мероприятиями с массовым пребыванием людей понимаются групповые или массовые сборы людей, организованные физическими и юридическими лицами с целью проведения концертных, развлекательных, театрально-зрелищных, рекламных, спортивных и других досуговых программ, профессиональных праздников (мероприятия, посвященные государственным, национальным либо религиозным праздникам, спортивные соревнования (международные, всероссийские, областные, городские, районные), фестивали, концерты, шоу-программы и иные культурные мероприятия, ярмарки, проводимые на территории Свердловской области).

В «Положении о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности участников и зрителей при проведении массовых спортивных, культурно-зрелищных мероприятий в Санкт-Петербурге» массовое спортивное мероприятие — это зрелищное спортивное мероприятие (спартакиада, универсиада, различные матчи, кросс, мото- и велогонки, авторалли и др.), проводимое с привлечением большого количества участников в местах, специально предназначенных для их проведения (далее — спортивные объекты), а также вне спортивных объектов, а к массовым культурно-зрелищным мероприятиям¹ относятся зрелищные мероприятия культурного характера (фестиваль, театрализованное представление, карнавал, народное гулянье, концерты и др.), проводимое с привлечением большого количества участников в спортивных объектах, на близлежащей террито-

¹ По мнению Малеиной М.Н., массовое культурно-зрелищное мероприятие — это развлекательное мероприятие, подготовленное в целях организации отдыха и обеспечения пользования благами культуры в открытых общественных местах, специально не предназначенных для проведения, в котором граждане участвуют за плату или бесплатно. Примером таких мероприятий являются фестиваль, карнавал, народное гулянье; проведение праздничного концерта, театрализованного представления; дискотеки на улице, площади города, в парке; проведение кросса, мото- и велогонки, авторалли вне спортивных объектов. См: *Малеина М.Н.* Организация проведения массовых культурно-зрелищных мероприятий в открытых общественных местах: основные понятия, правовое регулирование // *Культура: управление, экономика, право.* 2008. № 4

рии вне объекта или места проведения мероприятий (далее — зона проведения мероприятий).

Массовые спортивные мероприятия проводятся только в местах, специально предназначенных для их проведения, а также в местах, официально принятых к эксплуатации государственными комиссиями и судейскими коллегиями, при строжайшем соблюдении всеми участвующими в их проведении организациями действующих норм и правил эксплуатации сооружений, инженерных систем, спортивно-технологического оборудования и инвентаря, а также соответствующих инструкций, других нормативных актов. При этом учитываются также погодные условия и другие факторы, влияющие на ход проведения мероприятий.

Для каждого спортивного объекта общего пользования разрабатываются инструкции, регламентирующие порядок организации и проведения массовых мероприятий, предусматривающие необходимые меры, обеспечивающие поддержание общественного порядка, безопасности зрителей, пожарной безопасности, оказание первой медицинской помощи при несчастных случаях и порядок эвакуации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, а также восстановление нарушенного благоустройства на территории вне объекта проведения мероприятий. Эти инструкции представляются на утверждение в территориальное управление административного района Санкт-Петербурга.

Обязательным является наличие в местах проведения массовых мероприятий документов, регулирующих функциональные обязанности служб, обеспечивающих организацию и проведение массовых мероприятий:

Документы, регулирующие соблюдение правил технической эксплуатации спортивного объекта:

- акт государственной комиссии о пригодности сооружения к эксплуатации;
- инструкция по технике безопасности для всех видов технических служб;
- инструкция по взрывопожарной безопасности;
- инструкция о медицинском обеспечении;
- должностные инструкции для сотрудников.

Документы, регулирующие общий порядок эксплуатации спортивного объекта при проведении массовых мероприятий:

- инструкция, регулирующая порядок организации и проведения массовых мероприятий, утвержденная территориальным управлением административного района Санкт-Петербурга;
- схемы организации движения зрителей по территории спортивного объекта, путей наполнения и эвакуации трибун; указатели расположения билетных касс, пунктов питания, гардеробов, мест отдыха, пунктов медицинской помощи, наличия и размещения противопожарного инвентаря и оборудования.

Документы, регулирующие порядок проведения очередного массового мероприятия:

- регламент (положение) о проведении спортивного мероприятия по конкретному виду спорта, утвержденный организацией, проводящей соревнование;
- акт о готовности спортивного объекта, всех его служб к проведению массового мероприятия, утвержденный руководителем спортивного объекта;
- акт рабочей комиссии по оперативно-техническому осмотру спортивного объекта.

Безопасность участников азартных игр

Индустрия развлечений, которая идет «рука об руку» с туризмом, во многих странах представлена игорными заведениями (казино). Часто игорные заведения располагаются в туристских дестинациях, тем самым, способствуя усилению мультипликативного эффекта, получаемого от туризма (Монако, Лас-Вегас и др.). В планах некоторых стран создание благоприятных условий для открытия casinos и установление разумного их налогообложения (Швейцария)¹.

Известно, что в Российской Федерации с 1 июля 2009 г. деятельность по организации и проведению азартных игр может осуществляться только в специальных игорных зонах, которые планируется создать в ряде регионов России (Приморский край, Калининградская область, Ростовская область, Краснодарский край, Алтайский край). Следует отметить, что надлежащее обеспечение личной безопасности участников азартных игр, в том числе сохранности их денежных средств является ключевым фактором существования и развития таких игорных зон.

Согласно статье 6 Федерального закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» организатор азартных игр обязан обеспечивать личную безопасность участников азартных игр, иных посетителей игорного заведения во время их нахождения в игорном заведении.

Посетителями игорного заведения не могут являться лица, не достигшие возраста восемнадцати лет. Организатор азартных игр вправе самостоятельно устанавливать правила посещения игорного заведения, не противоречащие федеральному законодательству. По требованию работников организатора азартных игр посетитель игорного заведения, нарушающий правила посещения игорного заведения, обязан немедленно покинуть игорное заведение.

¹ См.: *Шастун В.С.* (перевод) Туристическая политика Швейцарии // Туризм: право и экономика. 2003. № 2. С. 22–37.

Согласно общим требованиям к игорному заведению организация и проведение азартных игр могут осуществляться исключительно работниками организатора азартных игр. Работниками организатора азартных игр не могут являться лица, не достигшие возраста восемнадцати лет. Используемое в игорном заведении игорное оборудование должно соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, технических регламентов, стандартов, а также иным обязательным требованиям и находиться в собственности организатора азартных игр. В помещении игорного заведения постоянно должны находиться документы, подтверждающие соответствие игорного оборудования указанным требованиям. Технически заложенный средний процент выигрыша каждого игрового автомата не может составлять менее чем 90%.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИЗМА ЗА РУБЕЖОМ

В главе рассматриваются международные стандарты обеспечения безопасности туризма, а также представлен опыт иностранных государств в области обеспечения безопасности туризма.

§ 1. Международные стандарты обеспечения безопасности туризма

Стремительное развитие международного туризма, а также рост глобальных угроз безопасности требует новых подходов к административно-правовой регламентации международного сотрудничества и партнерства в области обеспечения безопасности туризма и, в первую очередь, в рамках функционирования международных межправительственных и международных негосударственных организаций. Поэтому от высокого статуса и авторитета таких организаций, а также наличия у них реальных функций и полномочий (прав и обязанностей) в области обеспечения международной безопасности во многом будет зависеть благополучие международного туризма, в том числе эффективность международно-правовых мер, реализуемых в целях противодействия глобальным вызовам и угрозам.

В настоящее время в мире существует более 70 международных организаций различного профиля и статуса, занимающихся вопросами развития международного туризма и обеспечения его безопасности¹.

Организация Объединенных Наций — координатор деятельности государств и национальных туристских администраций в области туризма и международных путешествий. Под эгидой ООН функционирует множество специализированных международных межправительственных организаций, ключевое место среди которых в сфере туризма отводится Всемирной туристской организации (ЮНВТО). Ее предшественником был Международный союз официальных туристских организаций (МСОТО).

Согласно ст. 3 Устава ЮНВТО основной ее целью является содействие развитию туризма для внесения вклада в экономическое развитие, международное взаимопонимание, мир, процветание, всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех людей без различия расы, пола, языка и религии. В состав ЮНВТО входят 154 государств и территорий и более 350 присоединившихся членов, которые представ-

¹ См.: Организация туризма: учеб. пособие / А.П. Дурович, Н.И. Кабушкин, Т.М. Сергеева.- Мн., 2003. С. 447.

ляют местные органы публичной власти, негосударственные организации и их объединения.

Основными органами ЮНВТО являются:

- генеральная ассамблея;
- исполнительный совет;
- региональные комиссии;
- комитеты;
- секретариат.

Члены ЮНВТО разделяются на три категории: действительные члены, ассоциированные члены и присоединившиеся члены. Российская Федерация принимает участие в деятельности ЮНВТО в качестве действительного члена. В настоящий момент наша страна также член Исполнительного совета ЮНВТО. Совет принимает необходимые меры для обеспечения осуществления всех решений и рекомендаций Ассамблеи ЮНВТО и отчитывается об этом перед Ассамблеей, рассматривает общую программу работы ЮНВТО, создает любые вспомогательные органы, необходимые для деятельности Совета, а также выполняет иные функции, которые могут быть поручены ему Ассамблеей (ст. 19 Устава ЮНВТО)¹.

Важнейшей функцией ЮНВТО является содействие обеспечению безопасности международного туризма. Поэтому в 2010 г. Исполнительным советом ЮНВТО было принято решение о подготовке проекта Конвенции в области защиты прав туристов. Необходимость появления такого документа связана с большими сложностями, которые возникают с защитой прав международных путешественников на транснациональном уровне². Разработку проекта документа планируется завершить к 2013 году.

Подготовкой проекта занимается специально созданная рабочая группа, членами которой являются представители 34 государств, в том числе Российской Федерации. Функционирование рабочей группы осуществляется на основе взаимодействия ЮНВТО с национальными туристскими администрациями государств ее членов.

В процессе работы над конвенцией рабочей группе приходится решать комплекс организационных, юридических и технических задач, которые включают в себя: составление совместных планов, программ развития безопасности туризма; разработку мер, направленных на гармонизацию и сближение национальных законодательств; формирование баз данных национальных законодательств в области безопасности туризма; анализ и обобщение «лучшей практики» обеспечения безопасности туризма и другие. В качестве примера можно привести сравнительный анализ существующих

¹ См.: Устав ЮНВТО. Мадрид (Испания). 1975. URL: <http://www.world-tourism.org>

² См.: Исследования по вопросу о защите туристов/потребителей. Разработка проекта нового международно-правового акта в секторе туризма // Материалы ЮНВТО. Исполнительный совет. Восемьдесят девятая сессия. Остров Киш, Иран, 24–26 октября 2010 года (Документ опубликован не был).

ющих в мире правовых средств защиты прав и законных интересов туристов и обеспечения их безопасности, подготовленный рабочей группой ЮНВТО при активном участии Российской Федерации (данные приведены в таблице ниже).

Некоторые вопросы обеспечения безопасности туризма находятся в ведении Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Так, ВОЗ ежегодно выпускает справочник «Международные путешествия и здоровье», где систематизированы наиболее распространенные риски в сфере туризма, в том числе факторы окружающей природной и социальной среды, меры их предотвращения, права и обязанности туристов и организаторов путешествий, особенности обеспечения безопасности жизни и здоровья при совершении путешествий на различных видах транспорта. В справочнике дается характеристика основных видов опасных болезней в различных государствах и предлагаются меры по их профилактике. ВОЗ также издает «Руководство по безопасным пищевым продуктам для туристов»¹.

Развитие и обеспечение безопасного, специализированного и экономически эффективного рынка авиаперевозок обеспечивает Международная организация гражданской авиации (ИКАО), учрежденная Чикагской конвенцией в 1944 г. и существующая в рамках системы ООН. Целью деятельности организации является обеспечение безопасности международных воздушных перевозок, создание условий для развития гражданской авиации, авиационной инфраструктуры, увеличения числа международных перевозок².

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) уделяет большое внимание реализации государственно-частного партнерства в области обеспечения безопасности туризма³.

Вопросы качества и безопасности услуг в сфере туризма, доступа субъектов туристской индустрии на рынки иностранных государств регламентируются в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) (англ. World Trade Organization, сокр. WTO). Она существует с 1 января 1995 года и является преемницей ГАТТ — Генерального соглашения по тарифам и торговле. Основной задачей ГАТТ, действовавшего с 1 января 1948 года, была либерализация мировой торговли, постепенное снижение таможенных и нетаможенных барьеров во взаимной торговле стран-участниц. Это соглашение в свое время сыграло очень важную роль в послевоенном восстановлении и развитии мировой торговли, в рамках него удалось существенно — в несколько раз — снизить средние таможенные пошлины в странах-участниках. К середине 90-х годов созрели предпосылки для существенного расширения сферы действия договоренностей и перерастания ГАТТ в глобальную мировую организацию. Всемирная торговая орга-

¹ См.: Официальный сайт ВОЗ. URL: <http://who.int/ru>

² См.: Официальный сайт ИКАО. URL: <http://icao.int>

³ См.: Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://osce.org>

Сравнительный анализ существующих правовых средств защиты прав и законных интересов туристов и обеспечения их безопасности (на примере 34 государств — членов ЮНВТО)¹

№ п/п	Показатель	Наличие		Отсутствие		Информация не представлена	
		Число государств	%	Число государств	%	Число государств	%
1	Специальное законодательство, регулирующее защиту прав и законных интересов туристов и обеспечение их безопасности	28	82	6	18	—	—
2	Законодательство о защите прав потребителей, предусматривающее общие способы защиты туриста как потребителя	7	21	27	79	—	—
3	Специальное законодательство, регулирующее формирование, продвижение и реализацию туристского продукта	31	91	3	9	—	—
4	Меры защиты прав и законных интересов туристов (далее — меры защиты) распространяются на туристские продукты, элементом которых является деловой туризм	27	79	7	21	—	—
5	Меры защиты в отношении туристского продукта, реализованного иностранному туристу	26	76	8	24	—	—
6	Меры защиты в сфере внутреннего туризма	26	76	8	24	—	—
7	Меры защиты в сфере международного (въездного/выездного) туризма	25	73	9	27	—	—
8	Меры защиты при оказании туристам индивидуальных («непакетных») туристских услуг	19	55	11	33	4	12

¹ Материалы рабочей группы ЮНВТО по подготовке Международной конвенции о защите прав туристов (Документ опубликован не был).

9	Меры защиты при оказании туристам индивидуальных туристских услуг (в условиях наступления обстоятельств непреодолимой силы)	16	47	18	53	—	—
10	Меры защиты при оказании туристам индивидуальных туристских услуг (в случае банкротства авиаперевозчика)	8	23	26	77	—	—
11	Меры защиты при приобретении туристами туристского продукта (в условиях наступления обстоятельств непреодолимой силы)	13	38	21	62	—	—
12	Меры защиты при приобретении туристами туристского продукта (в случае банкротства туроператора)	22	65	12	35	—	—
13	Меры защиты при приобретении туристами туристского продукта (в случае банкротства турагента)	13	38	21	62	—	—
14	Меры защиты при приобретении туристами туристского продукта (в случае банкротства авиаперевозчика)	19	56	15	44	—	—
15	Финансовое обеспечение ответственности субъектов туристской индустрии (далее — финансовое обеспечение)	29	85	5	15	—	—
16	Финансовое обеспечение по договорам о реализации туристского продукта	28	82	6	18	—	—
17	Финансовое обеспечение по договорам на оказание отдельных «туристских» услуг	12	35	22	65	—	—
18	Финансовое обеспечение на случай банкротства туроператора	25	73	9	27	—	—
19	Финансовое обеспечение на случай банкротства тур-агента	17	50	17	50	—	—
20	Финансовое обеспечение на случай банкротства авиаперевозчика	6	18	28	82	—	—

№ п/п	Показатель	Наличие		Отсутствие		Информация не представлена	
		Число государств	%	Число государств	%	Число государств	%
21	Финансовое обеспечение на случай банкротства владельца гостиницы или иного средства размещения	4	12	30	88	—	—
22	Финансовое обеспечение на случай банкротства прочих поставщиков туристских услуг (организация, предоставляющая в аренду автомобили и др.)	1	3	33	97	—	—
23	Финансовое обеспечение в форме банковской гарантии	18	53	16	47	—	—
24	Финансовое обеспечение в форме договора страхования гражданской ответственности	22	65	12	35	—	—
25	Специальный гарантийный фонд	6	18	28	82	—	—
26	Финансовое обеспечение в форме банковских депозитов	2	6	32	94	—	—
27	Ограничение размера финансового обеспечения	23	68	11	32	—	—
28	Финансовое обеспечение покрывает эвакуацию туриста из страны (места) временного пребывания	23	68	11	32	—	—
29	Финансовое обеспечение покрывает реальный ущерб	30	86	4	14	—	—
30	Финансовое обеспечение покрывает понесенные туристом убытки	13	38	21	62	—	—
31	Специализированная организация, предоставляющая помощь туристам в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций и в экстренных случаях	10		21		—	—
32	Добровольная регистрация туристов, выезжающих за рубеж	7	21	27	79	—	—

33	Специализированная организация, оказывающая содействие туристам с ограниченными возможностями	13	38	21	62	—	—
34	Орган публичной власти (специализированная организация), рассматривающий обращения туристов с ограниченными возможностями	17	50	17	50	—	—
35	Другие организации, оказывающие содействие туристам в защите их прав и законных интересов	13	38	21	62	—	—
36	Официальный сайт в сети Интернет, содержащий информацию об особенностях страны (места) временного пребывания	29	85	4	12	—	—
37	Орган публичной власти (специализированная организация), уполномоченный на рассмотрение обращений туристов	21	62	13	38	—	—
38	Брошюра, размещенная в открытом доступе с целью информирования туристов о стране (месте) временного пребывания, в том числе содержащая в себе сведения о контактных данных органов публичной власти (специализированных организаций), уполномоченных на оказание содействия туристам	27	79	6	18	—	—
39	Туристская полиция	11	32	23	68	—	—
40	Характер мер защиты по договорам о реализации туристского продукта	Обязательный		Добровольный		Не урегулировано	
		13	38	7	21	12	35
41	Характер мер защиты по договорам об оказании индивидуальных туристских услуг	7	21	12	35	17	50

Что делать, если у вас диарея?

В большинстве случаев приступы диареи являются самокупирующимися и проходят через несколько дней. Диарея может сопровождаться тошнотой, рвотой и/или температурой. Важно избежать обезвоживания организма. Пейте больше, то есть, чтобы вы всегда имели достаточное количество жидкости, особенно вода вы путешствуете в жарком климате. Это особенно важно для детей. Если ребенок становится возбужденным или раздраженным, или у него появляются признаки сильной жажды, или у него запавшие глаза или сухая кожа с ослабленной эластичностью, то это значит, что у него уже развивается обезвоживание организма и требуется немедленная медицинская помощь.

Если стул становится очень частым, очень жидким или содержит кровь и продолжает более трех дней, вам следует обратиться за медицинской помощью. При отсутствии медицинской помощи, необходимо пройти полный трехдневный курс ципрофлоксацина (500 мг два раза в день для взрослых, 15 мг/кг два раза в день для детей).

Как только начинается диарея, пейте больше жидкости, так как оральные регидратационные соли, импланены, обработанная или бутилированная вода, некрепкий чай, супы или другие безопасные жидкости. Избегайте потребления любой жидкости, которая содержит много воды из организма, включая кофе, чрезмерно подслащенные напитки, некоторые виды ферментированного чая и алкоголя.

Бесполезная зрелая

Дети до двух лет

Дети в возрасте 2-10 лет

Дети старше возраста и взрослые

Количество жидкости или ОРС*
каждые необходимые пять

Др. 4 чашки после каждого жидкого стула

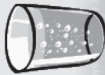
Др. одной чашки после каждого жидкого стула

Неограниченное количество

Вопросы распространяемому мнению, не рекомендуются медикаментами, которые содержат частоту жидкого стула. Эти препараты никогда не следует давать детям, поскольку они могут вызвать ненужную потерю жидкости.

* Неактивное наименование - может применяться под другими названиями.

Если ОРС отсутствует, смешайте 6 чайных ложек сахара с 1 литром чистой воды. Добавьте 1 чайную ложку лимонного сока и 1 чайную ложку соли без глютена. Слегка перемешайте и пейте. Если у вас есть доступ к чистой питьевой воде (чистой слезе) и пейте, как указано в таблице.



Ежедневно заболевают миллионы людей и тысячи умирают от болезни пищевого происхождения, которые можно было бы предотвратить

Рекомендации, представленные в этой брошюре, имеют важное значение для каждого туриста, и особенно важное значение для групп повышенного риска, т.е. детей грудного и раннего возраста, беременных женщин, пожилых людей и людей с ослабленным иммунитетом, включая людей с ВИЧ/СПИДом, люди этих групп особенно подвержены болезням пищевого происхождения.

Помните: профилактика лучше лечения

Пять ключевых приемов ВОЗ, описанных в этой брошюре, имеют значение в глобальной информации о более безопасных продуктах питания, общении в данном руководстве для конкретного разрешения проблемы со здоровьем, связанных с путешествиями.

Пять ключевых приемов к глобальной информации о более безопасных продуктах питания имеются на сайте: www.who.int/foodsafety/infocenter/index.html



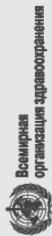
Всемирная организация здравоохранения

Данный документ опубликован
Департаментом глобальной безопасности
защиты и пищевой безопасности

Эл. почта: foodsafety@who.int
Веб-сайт: www.who.int/foodsafety

РУКОВОДСТВО ПО БЕЗОПАСНЫМ ПИЩЕВЫМ ПРОДУКТАМ ДЛЯ ТУРИСТОВ

Как избежать болезней, связанных с небезопасными пищевыми продуктами и напитками, и что делать, если у вас диарея



Всемирная организация здравоохранения

Профилактика болезненности пищевого происхождения: пять ключевых приемов повышения безопасности продуктов питания

Прежде чем уехать из дома, проконсультируйтесь со своим врачом о получении рекомендаций в отношении различных болезней, которыми вы можете заболеть в местах вашего пребывания, а также в отношении необходимости вакцинации или других профилактических мер. Убедитесь, что в своем багаже вы возьмете оральные регидратационные соли (ORS).



Поддерживайте чистоту



Чаше мойте руки и всегда мойте руки, прежде чем брать продукты и потреблять их. Опасные микроорганизмы широко распространены в почве, воде, на животных и людях. Они могут переноситься на руки и попадать в пищевые продукты. При посещении рынков пищевых продуктов, будьте осторожны, когда трогаете сырые пищевые продукты, в частности сырое мясо; мойте руки после того, как вы коснулись этих продуктов. На этих рынках часто находятся домашние животные, которые могут передавать ряд болезней, включая птичий грипп. Поэтому старайтесь не касаться их или избегайте тесного контакта с этими животными.

Отделяйте сырые продукты от приготовленных



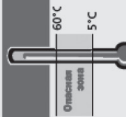
При частом посещении уличных торговых точек пищевыми продуктами или буфетов в отелях и ресторанах, убедитесь в том, что приготовленные продукты не лежат рядом с сырыми продуктами, которые могут внести инфекцию. Избегайте потребления каких-либо непроваренных или непроваренных продуктов, за исключением фруктов и овощей, которые можно помыть. Блюда, содержащие сырые или недоваренные яйца, в виде приготовленного в домашних условиях майонеза, некоторых приправ и дже-эрта (например, муса) могут быть опасными. Сырые продукты питания могут содержать опасные микроорганизмы, которые в результате прямого контакта могут заразить приготовленные продукты. Это может быть поперным внесением бактерий, вызывающих болезни, в безопасные приготовленные продукты питания.

Хорошо прожаривайте или проваривайте продукты питания



Всегда старайтесь, чтобы ваши продукты питания были хорошо прожарены или проварены и хранялись в горячем виде. Особенно избегайте потребления сырых морских продуктов, мяса птицы, которое еще красное или его сок розовый, и рубленого мяса/гамбургеров, которые еще не дожарены, так как в них содержится вредные бактерии. Опасные микроорганизмы погибают при тщательном жарении или проваривании, что является одним из самых эффективных способов обеспечения безопасности пищевых продуктов. Однако очень важно, чтобы все продукты питания были полностью тщательно прожарены или проварены, т.е. везде достигалась температура 70°C.

Храните продукты при безопасной температуре



Хранение приготовленных продуктов питания при комнатной температуре в течение нескольких часов представляет еще один серьезный риск заболеть из-за пищевого происхождения. Не берите эти продукты в бутылках, на рынках, в ресторанах и у уличных торговцев, если они не хранятся в горячем, охлажденном или замороженном виде. Микроорганизмы могут очень быстро размножаться, если продукты питания хранятся при комнатной температуре. При хранении продуктов питания в охлажденном или замороженном виде (при температуре ниже 5°C) или в очень горячем состоянии (выше 60°C) рост микроорганизмов замедляется или прекращается.

Используйте безопасную воду и безопасные пищевые продукты

Мороженое, питьевая вода, кубики льда и непастеризованное молоко могут быть легко заражены опасными микроорганизмами или химическими веществами, если в их состав входят зараженные ингредиенты. Если сомневаетесь, то не употребляйте их. Чистите все фрукты и овощи, избегайте их употребления в сыром виде. Избегайте употребления их с порезанной кожей, так как токсичные химические вещества могут накапливаться в порезанных и испорченных продуктах питания. Овощи с зелеными листьями (например, зеленые салаты) могут содержать опасные микроорганизмы, которые трудно удалить. Если есть сомнения в отношении гигиенического состояния таких овощей, избегайте их потребления.

Если имеется бутылочная вода, то она является более безопасной питьевой водой, но всегда проверяйте, надежно ли закрыта бутылка, с тем чтобы убедиться, что она не открывается в случае, если безопасность питьевой воды вызывает сомнения, то хорошо прокипятите ее. При кипячении побойте все находящиеся в ней опасные микроорганизмы. Если кипячение невозможно, то подумайте о микробицидной фильтрации или использовании дезинфицирующих средств, таких как таблетки йода. Обычно безопасно пить напитки в бутылках или в других упаковках.



низация стала регулировать торговлю не только товарами, но и услугами (ГАТС). Было также подписано Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (TRIPs), регулирующее торговые вопросы прав на результаты интеллектуальной деятельности.

В настоящее время членами ВТО являются 153 страны. Официальный высший орган — Министерская конференция ВТО, собирающаяся не реже 1 раза в 2 года. Решение текущих задач между конференциями возложено на Генеральный Совет ВТО, состоящий из представителей всех участников. Во главе исполнительной власти организации стоит генеральный директор с подчиненным ему секретариатом. Штаб-квартира ВТО находится в Женеве (Швейцария)¹.

Соглашения, подписанные в рамках ВТО, ввели в действие правила, по которым должна развиваться конкуренция между государствами в их борьбе за рынки сбыта. Международное право, таким образом, создает условия для формирования режима конкуренции между производителями разных стран. Правила конкуренции между государствами, или правила международной торговли, становятся частью национального законодательства государств, участвующих в ВТО. При этом считается, что национальное законодательство отвечает концепции конкуренции, если содержащиеся в нем правила поведения участников внешнеэкономической деятельности и органов государства обеспечивают исполнение международных обязательств, предусмотренных в Соглашениях ВТО².

Так, к настоящему времени в рамках процесса присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации наша страна установила определенные меры защиты национального туристского рынка (далее в таблице приведен перечень специфических обязательств Российской Федерации по услугам (в части услуг, связанных с туризмом и путешествиями)).

Следует отметить, что обязательства в области защиты национального рынка по туристскому сектору приняли подавляющее большинство государств-членов Всемирной торговой организации (ВТО). Это связано с их стремлением максимально реализовать потенциал туризма в национальной экономике и одновременно защитить национальные экономические интересы, повысить уровень занятости населения мест пребывания, увеличить доходы и т.д. В связи с этим на официальных мероприятиях, проводимых ВТО, на систематической основе поднимаются вопросы о необходимости:

- дальнейшего упрощения порядка перемещения физических лиц, оказывающих туристские услуги, и признания их квалификации;
- устранения требований представления экономического обоснования во всех субсекторах и при всех способах поставки услуг;

¹ См.: *Богатова Е.Р.* ВТО — что это?// В курсе правового дела. № 1. Январь 2010

² См.: *Концепции развития российского законодательства.* — М.: Эксмо, 2010. С. 333.

- устранения требования коммерческого присутствия;
- устранения требований гражданства или постоянного места жительства поставщиков услуг;
- устранения недобросовестной конкуренции;
- предоставления доступа к технологиям и информационной сети¹.

Координацию деятельности авиаперевозчиков на международном уровне осуществляет Международная ассоциация воздушного транспорта (IATA), которая является международной негосударственной (неправительственной) организацией. Главная функция этого объединения субъектов международного частного права — упорядочение международного коммерческого авиационного сообщения, введение единых правил и процедур, в том числе в области обеспечения безопасности туризма, и установление согласованных тарифов на пассажирские перевозки. Резолюции, принятые на транспортных конференциях, унифицируют и координируют процедуры расчетов. Членами IATA являются более 260 авиакомпаний, совершающих международные полеты. На их долю приходится 95% международного регулярного сообщения². Туристские агентства участвуют в деятельности IATA через ее специальное отделение — Международную организацию агентов авиакомпаний (IATAN)³.

Другая международная негосударственная организация — Всемирная федерация ассоциаций туристских агентств (ФУААВ) — объединяет свыше 80 национальных и региональных ассоциаций, представляющих интересы более 20 тыс. туроператоров и турагентов. Основная цель этой организации — защита профессиональных интересов предпринимателей, оказание им необходимой технической, профессиональной и правовой поддержки⁴.

Безопасность туризма требует тесного сотрудничества международных организаций между собой. Так, ЮНВТО координирует свою деятельность с другими организациями ООН в рамках Комитета ООН по борьбе с терроризмом (UNCTC). ЮНВТО взаимодействует с нижеперечисленными организациями по следующим вопросам:

- с UNCTC — антитеррористическая безопасность туризма; вопросы неприкосновенности частной жизни, защиты персональных данных;
- ИКАО — содействие упрощению проездных документов и обеспечению безопасности в аэропортах; внедрение в практику туристской деятельности стандартов и рекомендаций ИКАО (SARPs) и рассмотрение их применения в отношении туристских объектов;

¹ См.: Официальный сайт Всемирной торговой организации WTO. TN/S/W/23. — 29 September 2004. URL: <http://www.wto.org>

² См.: Официальный сайт IATA. URL: <http://iata.org>

³ См.: Официальный сайт IATAN. URL: <http://iatan.org>

⁴ См.: Официальный сайт Всемирной федерации ассоциаций туристских агентств. URL: <http://uftaa.org>

**Перечень специфических обязательств Российской Федерации по услугам
(в части услуг, связанных с туризмом и путешествиями)**

Способы поставки: (1) Трансграничная поставка; (2) Потребление за рубежом; (3) Коммерческое присутствие; (4) Присутствие физических лиц

9. УСЛУГИ, СВЯЗАННЫЕ С ТУРИЗМОМ И ПУТЕШЕСТВИЯМИ

<p>А. Услуги гостиниц и ресторанов (включая предприятия общественного питания) (СРС 641, СРС 642, СРС 643)</p>	<p>(1) Нет</p> <p>(2) Нет</p> <p>(3) Нет, за исключением следующего: – коммерческое присутствие допускается только в форме юридического лица Российской Федерации; – требуется разрешение местных органов власти, которое выдается на недискриминационной основе, учитывая градостроительные планы и программы социально-экономического развития в их юрисдикции</p> <p>(4) Обязательства не принимаются, кроме указанного в части I «Горизонтальные обязательства»</p>	<p>(1) Нет</p> <p>(2) Нет</p> <p>(3) Нет, за исключением указанного в колонке «Ограничения доступа на рынок»</p> <p>(4) Обязательства не принимаются, кроме указанного в части I «Горизонтальные обязательства»</p>
--	---	---

<p>В. Услуги туроператоров и турагентов (СРС 7471) С. Услуги по экскурсионному обслуживанию (СРС 7472)</p>	<p>(1) Нет (2) Нет (3) Нет, за исключением следующего: – коммерческое присутствие допускается только в форме юридического лица Российской Федерации, являющегося коммерческой организацией; – иностранный участник коммерческой организации с иностранным участием должен быть юридическим лицом с опытом оказания услуг туроператора в стране своего места нахождения на протяжении не менее 5 лет. Для целей оказания услуг туроператоров в сфере выездного и въездного туризма общее иностранное участие в уставном капитале (голосующих акциях) может быть ограничено 49%. Через 7 лет после даты присоединения России к ВТО ограничение будет отстранено. Доля иностранного участия в уставном капитале, превышающая 49%, не может рассматриваться в качестве основания для прекращения деятельности и/или деинвестирования юридических лиц Российской Федерации, получивших лицензии на оказание туристских услуг и услуг, связанных с путешествиями, выданных до даты введения такого ограничения. Физические лица, оказывающие услуги гидов (гидов-переводчиков), должны быть гражданами Российской Федерации</p>	<p>(1) Нет (2) Нет (3) Нет, за исключением указанного в колонке «Ограничения в доступе на рынок», при следующем условии: – обязательства не принимаются в отношении субсидий и иных форм государственной поддержки, связанных с национальной культурой и самобытностью</p>
<p>(4) Обязательства не принимаются, кроме указанного в части I «Горизонтальные обязательства» и при следующем условии: – физические лица, оказывающие услуги гидов (гидов-переводчиков), должны быть гражданами Российской Федерации</p>	<p>(4) Обязательства не принимаются, кроме указанного в части I «Горизонтальные обязательства»</p>	<p>(4) Обязательства не принимаются, кроме указанного в части I «Горизонтальные обязательства»</p>

- ИСРО-Интерпол — координация/распространение предупреждений об угрозах безопасности;
- ИМО — содействие упрощению обеспечения безопасности в портах, консультации по круизным судам;
- ООН, ЭКООНЕ, OTIF — реализация положений конвенций о дорожном транспорте и международных железнодорожных перевозках;
- ЮНКТАД — принятие мер по снижению бедности, минимизация отрицательных последствий;
- ЮНЕСКО — содействие упрощению мер безопасности на объектах культурного и природного наследия с одновременным повышением уровня защищенности данных объектов;
- WCO — содействие упрощению таможенных формальностей, общий подход к борьбе с наркотиками;
- ВОЗ — регулирование рекомендаций для лиц, совершающих поездки; управление кризисными ситуациями; осуществление международных санитарных норм;
- со Всемирным банком, МТЦ, ПРООН, «Большой восьмеркой» и т.д. — изыскание/обеспечение ресурсов для наращивания потенциала;
- со Всемирной торговой организацией — предотвращение дискриминации при осуществлении мер безопасности; применение статей XIV, XIVbis Генерального соглашения по торговле услугами; обязательств в отношении потребления за рубежом.

ЮНВТО также поддерживает тесное сотрудничество с неправительственными организациями и частным сектором. В сфере туристских перевозок, например, к ним относятся:

- IATA (программа упрощения оформления пассажиров (*Simplifying Passenger Programme* — SPT) и группа действий по вопросам воздушного транспорта ИАТА (*Air Transport Action Group* — ATAG);
- Международный совет аэропортов (Airports Council International — ACI);
- Международная федерация туроператоров (IFTO);
- Международная конфедерация студенческого туризма (ISTC);
- Всемирный совет путешествий и туризма (WTTC).

Анализ практики функционирования международных организаций в сфере туризма показывает, что в зависимости от международно-правового статуса, функционального назначения, субъектного состава членов таких организаций их условно можно разделить на три группы.

К первой группе относятся международные межправительственные организации в области безопасности туризма, которые представлены международными организациями общей компетенции (ООН, ОБСЕ, Всемирная торговая организация (ВТО), а также специализированными

международными организациями (ЮНВТО, ИКАО, ВОЗ, МОТ и др.) (международные организации специальной компетенции).

Ко второй группе следует отнести международные негосударственные организации, координирующие разработку и применение международных стандартов качества и безопасности услуг в сфере туризма (формирование международных обычаев делового оборота) и играющие важную роль в контроле за их соблюдением на международном туристском рынке негосударственными организациями — членами таких организаций (IATA, IHRA, UFTTA и др.).

Третья группа международных организаций представлена глобальными (транснациональными) корпорациями¹ в сфере туризма (далее — международные туристские корпорации) — «Аккор», «ТУИ», «Коринтия», «Томас Кук»² и др.

Международные туристские корпорации, пользуясь серьезной политической и финансовой поддержкой, осуществляют свою деятельность в самых различных юрисдикциях. Они, как правило, имеют сложную организационную структуру и высокоразвитую культуру корпоративного управления, создают и применяют собственные правила поведения в области безопасности туризма, которые носят наднациональный (глобальный) характер.

Часто эти стандарты связаны с использованием самых современных технологий обеспечения качества и безопасности услуг в сфере туризма. Иногда применение таких стандартов может причинить ущерб национальным интересам государств, в которых функционируют международные туристские корпорации.

Не случайно в ст. 9 Глобального этического кодекса туризма говорится, что многонациональные компании туристской индустрии являются незаменимым фактором солидарности в деле развития и динамичного роста международных обменов. В то же время они не должны злоупотреблять доминирующим положением, которое они иногда занимают; они должны избегать своего превращения в средства искусственного навязывания принимающим сообществам социально-культурных моделей; в обмен на их свободу инвестировать и торговать, которую следует полностью признать, они должны принимать участие в местном развитии, не допуская уменьшения вносимого ими вклада в экономики, в которых они действуют, вследствие чрезмерной репатриации своих прибылей или стимулирования импорта³.

¹ См.: Щеглов С.С. Регулирование деятельности транснациональных корпораций // Юрист. 2007. № 12.

² См.: Официальный сайт Томас Кук. URL: <http://www.thomascook.com>

³ См.: Глобальный этический кодекс туризма (принят в г. Сантьяго 01.10.1999 Резолюцией а/RES/406(XIII) на 13-й сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации). URL: <http://www.unwto.org>

Основными функциями международных организаций являются:

- а) подготовка актуальных проектов международных договоров по вопросам безопасности туризма;
- б) выработка общей политики в данной области;
- в) составление планов, программ развития безопасности туризма в государствах-членах;
- г) содействие сближению и гармонизации национальных законодательств.

Кроме того, международные организации могут выполнять ряд функций организационно-технического характера: формировать базы данных национальных законодательств в области безопасности туризма; создавать информационные системы анализа и предупреждения угроз безопасности в мире; обобщать «лучшие практики» обеспечения безопасности туризма; организовывать научные исследования, курсы подготовки кадров и т.д.

Международные стандарты безопасности туризма, разработанные международными организациями, играют существенную роль не только в укреплении международного правопорядка в сфере туризма, но и оказывают влияние на состояние внутреннего законодательства Российской Федерации.

Следует заметить, что многие акты и решения таких международных организаций, в частности ЮНВТО, носят рекомендательный характер. Их исполнение — добрая воля государств — членов ЮНВТО. Тем не менее, игнорирование данных рекомендаций цивилизованными государствами так же не принято, как и несоблюдение принципов и норм международного права, которые являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

На международном уровне межправительственные организации универсального и регионального характера приняли ряд правовых документов (директив, основных направлений и т.д.), относящихся к безопасности различных категорий туристов: пассажиров воздушного транспорта (ИКАО); пассажиров морских судов (ИМО); международных посетителей и туристов в качестве потребителей в целом (ВОЗ, СТС, ОЭСР) или персонала, занятого в секторе туризма (МОТ, ВОЗ и др.).

Базовые же принципы обеспечения безопасности туризма в мире содержатся в документах ЮНВТО (Манильская декларация по туризму (1982 г.), Кодекс туриста, Хартия туризма (1985 г.), Гагская декларация по туризму (1989 г.), Глобальный этический кодекс туризма (1999 г.) и других международных актах¹.

В Гагской декларации по туризму подчеркивается, что законодательство государств, развивающих туризм, должно предусматривать как вопро-

¹ В кн.: Организационно-правовые основы туристского и гостиничного бизнеса. Нормативно-правовые документы. — М., 1998.

сы обеспечения защиты и безопасности туризма, так и нормы о защите каждой страны на случай возникновения проблем, обусловленных развитием туризма, в частности в том, что касается воздействия на окружающую среду и сохранение культурной самобытности¹.

Из-за относительной периодичности кризисных ситуаций и предполагаемой возможности будущих происшествий государственному и частному секторам все более необходимо на систематической основе внедрять нормативную практику или подвергать переоценке существующую практику управления рисками и смягчения последствий кризисов для индустрии туризма².

В этих целях ЮНВТО подготовило такие документы, как: «Стратегия в области усиления безопасности и дальнейшего упрощения формальностей» (Стратегия S.A.F.E.), «Рекомендованные меры в области безопасности туризма», «Модель для безопасных турцентров в контексте упрощения формальностей», «Рекомендации по ответственному составлению предупреждений для лиц, совершающих поездки», «Руководство по защите и безопасности туристов» и др.³.

В начале XXI в. появились новые документы, посвященные проблемам устойчивого развития туризма и функционирования туристской индустрии в кризисных условиях⁴.

На основе обобщения наиболее эффективного мирового опыта обеспечения безопасности туризма ЮНВТО были сформулированы рекомендации по созданию национальных советов по туризму и разработке национальных планов обеспечения безопасности туризма и защиты туристов.

Национальный план обеспечения безопасности туризма и защиты туристов предполагает включение в него следующих элементов:

¹ Отрицательное влияние туризма на окружающую среду стало предметом для его критики в специальной литературе (См.: *Енджейчик И.* Современный туристский бизнес. Экостратегия в управлении фирмой. — М., 2003. С. 39–40).

² См.: Основные вопросы развития туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе: урегулирование кризисных ситуаций и управление рисками в секторе туризма. Межправительственное совещание высокого уровня по устойчивому развитию туризма 7–9 декабря 2005 года. Бали, Индонезия (Документы экономического и социального совета ООН). URL: <http://www.un.org>

³ См.: Официальный сайт Всемирной туристской организации ООН. URL: <http://www.unwto.org>

⁴ См.: Осацкая декларация тысячелетия, включающая в себя рекомендации по защите прав потребителей в сфере электронной торговли; URL: <http://www.unwto.org> «Руководящие принципы для туристической индустрии в условиях кризиса», 2003, «Руководящие принципы устойчивого и экологически чистого развития туризма в прибрежных районах Балтийского моря». 2000, Доклад, подготовленный по итогам Глобального форума по окружающей среде на уровне министров и представленный на девятой специальной сессии Совета управляющих (г. Дубай, 7–9 февраля 2006 года). URL: <http://www.un.org>, www.unwto.org

1. Оценка реальных и потенциальных рисков и угроз безопасности в сфере туризма.
2. Выявление и предотвращение неправомерных действий в отношении туристов и формирование у местного населения высокого уровня «туристского сознания» (идеологии гостеприимства по отношению к туристам).
3. Защита туристов и местного населения от незаконного оборота наркотиков.
4. Защита объектов туристской индустрии, туристских ресурсов и инфраструктуры туризма от противоправных посягательств и в условиях возникновения чрезвычайных (кризисных) ситуаций; соответствующие рекомендации туристским администрациям и субъектам туристской индустрии при возникновении данных обстоятельств.
5. Инструкции по взаимодействию со СМИ при возникновении кризисных ситуаций.
6. Общие рекомендации по управлению рисками и кризисами в сфере туризма.
7. Стандарты и практики обеспечения безопасности на объектах туристской индустрии, включая пожарную безопасность, санитарные требования, предотвращение хищений и т.д.
8. Принципы лицензирования мест проживания туристов, мест общественного питания, услуг такси и туристских гидов.
9. Информационное обеспечение личной безопасности туристов.
10. Национальная политика в области охраны здоровья туристов.
11. Страхование туристов.
12. Формирование статистики административных правонарушений и преступлений против туристов¹.

Группа экспертов ЮНВТО также разработала стандарты качества оказания услуг в сфере туризма, которые были приняты Комитетом по обеспечению качества ВТО на его шестой сессии (Варадеро, Куба, 9–10 мая 2003 года)².

В стандартах ЮНВТО качество в туризме предлагается понимать как «результат процесса, предполагающего удовлетворение по приемлемой цене всех законных потребностей, требований и ожиданий потребителя в отношении продуктов и услуг в соответствии с принятыми на взаимной основе договорными условиями и такими основными параметрами качества, как безопасность и охрана, гигиена, доступность, прозрачность, подлинность и существование гармонии между соответствующей туристской деятельностью и ее человеческой и природной средой».

¹ См.: Руководство ВТО по безопасности туристских направлений. Официальный сайт Всемирной туристской организации ООН. URL: <http://www.unwto.org>

² См.: Официальный сайт Всемирной туристской организации в сети Интернет: www.world-tourism.org

«Результат» подразумевает достижение и восприятие качества в определенный момент времени. Он невозможен без гармоничного и активного задействования всех факторов туристского опыта. «Результат» можно измерять по удовлетворенности потребителей, а также социальным, экологическим и экономическим последствиям соответствующей туристской деятельности.

«Процесс» означает, что для достижения качества разового усилия недостаточно. Работа по обеспечению качества должна вестись постоянно, ее нельзя прервать в связи с временным достижением качественного результата. Он также подразумевает непрерывный или безукоризненный процесс, позволяющий выявлять и устранять узкие места в снабжении, которые вредят качеству туристского продукта и влекут прямые и косвенные убытки со стороны фирмы или турцентра.

«Удовлетворение» вносит в восприятие качества элементы субъективности. В зависимости от своих индивидуальных особенностей клиенты имеют различные потребности и ожидания. В ориентированном на качество и опирающемся на информацию маркетинге эти особенности учитываются и потребители классифицируются по видам и уровням воспринимаемого качества.

Определение «законные» вносит в анализ элементы прав. Потребители не могут рассчитывать получить сверх того, что они оплатили, или сверх того, что определено социальными и экологическими ограничениями. Роль лиц, занимающихся планированием и предпринимательской деятельностью в сфере туризма, состоит в том, чтобы увязать виды и уровни качества с оплатой и внешними ограничениями.

Понятие «потребностей» следует за заботой о законности и предполагает удовлетворение основных и жизненно важных потребностей человека, которые никогда не должны упускаться из вида при включении в туристские проекты и программы других элементов, связанных с новыми аттракционами, повышением качества предоставляемых услуг и т.д. Потребности в первую очередь связаны с исходными параметрами качества, хотя со временем ожидания в отношении характера и объема «основных потребностей» изменятся и как правило возрастают. Основные потребности вчерашнего дня не совпадают в полной мере с основными потребностями сегодняшнего дня.

Понятие «требований в отношении продуктов» акцентирует необходимость соотносить пользование какой-либо одной услугой или объектом с продуктом в целом и общими туристскими ощущениями. Для восприятия качества туристского продукта одной качественной услуги недостаточно, хотя под положительным впечатлением об отличном качестве какой-либо одной услуги клиент может простить иные недостатки и изъяны туристского продукта.

Термин «требования в отношении услуг» соотносит качество с его человеческим, личным и кадровым аспектами, которые часто являются неосозаемыми и очевидно с трудом поддаются измерению, оценке и количественному выражению, в отличие от физических параметров туристских объектов, используемых в первую очередь при классификации или градации объектов. Однако некоторые элементы обслуживания поддаются количественному выражению, например время ожидания, частота обслуживания (например уборки помещения), количество и характер услуг, входящих в базовую цену и т.д.

Термин «ожидания» относится к необходимости ясного донесения до потенциального потребителя информации о параметрах продукта и их ясного восприятия последним. В момент пользования услугой или потребления продукта не должно быть никаких неприятных неожиданностей, потребитель должен получить обещанное (или даже сверх того). Ожидания также должны быть законными, существуют пределы ожиданий, и некоторые ожидания невозможно удовлетворить даже по очень высокой цене.

Термин «потребитель» означает индивидуальных (конечных) потребителей, которые могут включать группы людей (например, семью), корпоративных потребителей (например, какую-либо фирму, оплатившую поощрительную поездку) и коммерческих посредников (например туроператора).

«Приемлемая цена» означает, что ожидания клиента, отражающиеся в цене, не могут быть достигнуты по любой цене и что «приятные неожиданности» не должны быть слишком щедрыми, так как иначе это может свидетельствовать о чрезмерном расходовании ресурсов без надлежащего вознаграждения. Если качество гарантируется, а продукт является исключительным, то клиент не должен рассчитывать на низкую цену.

«Принятые на взаимной основе договорные условия» — еще одно понятие, включенное в определение Комитетом по обеспечению качества ВТО по предложению частного сектора. Оно привносит элементы коммерческого и правового характера и связано с прозрачностью. Принятие может быть ясно выражено или подразумеваться в зависимости от нормативов, регламентирующих деятельность в турсекторе соответствующей страны или типа договора. Например, некоторые договоры необходимо подписывать, тогда другие потребуют лишь предварительного уведомления о цене по получении заказа на обслуживание.

Понятие «основные параметры качества» указывает на необходимость общих и не подлежащих отмене критериев качества, которые крайне важны для потребителей независимо от категории или класса продукта, учреждения, объекта или уровня обслуживания. Они определяют минимальный уровень защиты потребителя, при котором обеспечить качество или тотальное качество невозможно, или же когда несоблюдение любого из этих параметров влечет значительное снижение качества туристского продукта.

Безопасность и защита. Туристский продукт или услуга не может представлять опасности для жизни, вредить здоровью и прочим жизненно важным интересам и физической безопасности потребителя (даже если речь идет о приключенческом туризме). Нормативы безопасности и защиты обычно устанавливаются законом (например, правилами пожарной безопасности) и должны рассматриваться в качестве стандартов качества.

Гигиена. Например, на объекте размещения должна быть обеспечена безопасность и чистота, и нельзя утверждать, что подобные требования более важны для заведений высокого класса. Стандарты безопасности продуктов питания (также часто устанавливаемые законом) должны соблюдаться и быть едиными для всех точек общественного питания, начиная уличными торговцами и кончая роскошными ресторанами и бортовым питанием на авиалиниях.

Доступность. Этот параметр требует устранения физических и коммуникационных преград и преград для обслуживания, чтобы обеспечить в отсутствие дискриминации пользование основными туристскими продуктами и услугами всем лицам независимо от их естественных и приобретенных различий, в том числе инвалидам («Обеспечение доступности туризма для инвалидов в девяностые годы») (Мадрид, июль 1991 г.).

Прозрачность. Это важный элемент обеспечения законности ожиданий и защиты потребителей. Он связан с обеспечением и передачей правильной информации об особенностях и составе продукта и его общей цене. Прозрачность включает указание о том, что входит в цену продукта.

Подлинность. В коммерческой сфере подлинность является наиболее трудно достижимым и субъективным параметром качества. Она также имеет маркетинговый и конкурентный аспект. Подлинность имеет культурную обусловленность и одним из ее следствий является заметное отличие продукта от других сходных продуктов. Подлинность должна удовлетворять ожидания потребителей. В случае исчезновения связи продукта с его культурным и естественным окружением подлинность убывает и в конечном счете исчезает. В этом смысле «подлинный» этнический ресторан никогда не может быть до конца подлинным вне своей исконной среды. Это не исключает привлекательности подобного заведения и возможности оценки его качества в плане производства (содержания и структуры), маркетинга, распределения, продаж и обеспечения соответствующих услуг. Тематический парк, воспроизводящий чужие края и далекие культуры, является хорошим примером поначалу искусственного туристского продукта, который может создать собственный имидж подлинности и качества. С другой стороны, подлинный продукт также может развиваться и приспосабливаться к потребностям и ожиданиям.

Гармония. Гармония с человеческой и природной средой имеет отношение к устойчивости, являющейся среднесрочным и долгосрочным поня-

тием. «Для поддержания устойчивости туризма необходимо регулирование воздействия экологических и социально-экономических факторов, установление показателей состояния окружающей среды и поддержание качества туристских продуктов и туристских рынков» (Руководство ВТО для местных органов управления по вопросам развития устойчивого туризма). Качество является непременным условием устойчивости¹.

На развитие туризма и путешествий значительное влияние оказывают различного рода таможенные, пограничные, валютные, медицинские, визовые и другие административные правила и процедуры (далее — формальности в сфере туризма, туристские формальности). Они устанавливаются государством для обеспечения публичных интересов в сфере туризма, в том числе в целях ее защиты от угроз безопасности.

Упрощение туристских формальностей с одновременным повышением эффективности мер обеспечения безопасности стало объектом целого ряда международных двусторонних и многосторонних договоров, в том числе с участием Российской Федерации. К ним, в частности, относятся Чикагская конвенция Международной организации гражданской авиации (ИКАО) 1944 г., Международные медицинские правила Всемирной организации здравоохранения 1951 г., Конвенция о таможенных льготах для туристов 1954 г., Рекомендации Римской конференции ООН по туризму и международным путешествиям 1963 г., Конвенция по облегчению международного морского судоходства (FAL) 1965 г., Международная конвенция 1973 г. по упрощению и гармонизации (согласованию) таможенных процедур (конвенция Киото), Инициатива «Группы восьми» по безопасному и упрощенному порядку международных поездок» (SAFTI) (Си-Айленд 2004 г.) и др.

Одним из первых международных документов в области упрощения формальностей в сфере туризма была Конвенция о таможенных льготах для туристов (1954 г.). Статья 2 Конвенции устанавливала, что каждое договаривающееся государство разрешает временный ввоз, не облагая ввозными пошлинами и налогами, предметов личного пользования, ввозимых туристом, при условии, что они предназначены для личного пользования самого туриста, что нет оснований опасаться злоупотреблений и что эти предметы личного пользования будут вывезены данным туристом обратно при оставлении им страны. В статьях 3 и 4 определялись предметы личного пользования, в частности дорожные сувениры и др. предметы, не предназначенные для торговых целей².

В Рекомендациях Римской конференции ООН по туризму и международным путешествиям 1963 г. нашли свое отражение новые положения,

¹ См: Официальный сайт Всемирной туристской организации (ЮНВТО): www.world-tourism.org

² В кн.: Организационно-правовые основы туристского и гостиничного бизнеса. С. 135.

касающиеся упрощения формальностей в сфере туризма, применительно к следующим их видам:

- а) паспорта;
- б) визы;
- в) другие формальности и контроль;
- г) таможня;
- д) процедуры ввоза, вывоза и обмена валюты;
- е) налоги, взносы, сборы и связанные с ними процедуры;
- ж) формальности, касающиеся автотуризма;
- з) медицинские формальности;
- и) формальности, касающиеся туристов, путешествующих в образовательных, научных и культурных целях.

В Международной конвенции по упрощению и гармонизации (соглашению) таможенных режимов устанавливаются обязательства договаривающихся сторон содействовать упрощению, унификации и гармонизации таможенных режимов, что в значительной степени создает основу для ликвидации протекционистских барьеров. К Конвенции приобщены 30 согласованных Приложений, касающихся стандартов и рекомендуемой практики таможенных формальностей в международных связях. Приложение Е3 касается таможенных формальностей по отношению к путешественникам (туристам). Для путешественников принята унифицированная форма таможенной декларации на багаж.

ЮНВТО разработала и приняла соответствующий пакет рекомендаций по применению различных видов формальностей.

Паспортные формальности: децентрализация паспортных служб; сокращение сроков и упрощение процедуры оформления заграничных паспортов, введение разумного сбора, установление срока действия паспорта не менее 5 лет с неограниченным числом поездок, хранение заграничного паспорта у владельца без права конфискации; приведение паспортов в соответствие со стандартами ИКАО, позволяющими осуществлять проверку с помощью компьютерных систем.

Визовые формальности: безвизовый въезд на срок до 3 месяцев; распространение действия визы сроком на 12 месяцев на один или несколько въездов во все пункты и по всем маршрутам, открытым для туристов, с использованием любого вида транспорта; взаимное признание визы рядом государств; в исключительных случаях выдача разрешения на въезд на контрольно-пропускном пункте; установление единого консульского сбора независимо от гражданства туриста.

Валютные формальности: разрешение ввоза валюты в размере, указанном в таможенной декларации; предоставление полной информации потенциальным посетителям и туристам о правилах и текущем курсе обмена валюты; размещение соответствующей информации в обязательном порядке на контрольно-пропускных пунктах въезда; обеспечение воз-

возможности обратного обмена валюты при выезде из страны пребывания; обмен ввозимой валюты только на добровольной основе; предоставление туристам права иметь при выезде достаточные суммы в национальных денежных единицах для обратной поездки по своей стране.

Таможенные формальности: обложение туристов налогами, сборами, пошлинами при въезде-выезде, кроме таможенных пошлин и налогов на добавленную стоимость по отдельным видам товаров и определенному их количеству; включение некоторых налогов и сборов на содержание и обновление туристских объектов в структуру косвенного налогообложения, в стоимость билетов, путевок, туров, вместо прямого сбора валюты с посетителей.

Медицинские формальности и оказание медицинской помощи туристам: расширение сотрудничества национальных туристских администраций с органами здравоохранения в деле предоставления исчерпывающей туристской информации медицинского характера всем заинтересованным лицам; заключение многосторонних государственных договоров по медицинскому страхованию и оказанию медицинской помощи туристам; предоставление неотложной медицинской помощи всем без исключения туристам; в случае заболевания в острой форме или смерти незамедлительное извещение консульства и родственников; перевозка тела на родину или его захоронение; быстрое оформление требуемых документов.

Среди международных документов в области обеспечения безопасности путешествий на транспорте следует также отметить Инициативу «Группы восьми» по безопасному и упрощенному порядку международных поездок» (SAFTI) (Си-Айленд, 11 июня 2004 г.)¹. Данная инициатива направлена на предотвращение террористических актов против транспортной системы, которые представляют серьезную угрозу гражданам и мировой торговле.

В Инициативе SAFTI участники «восьмерки» поддерживают повышение стандартов, модернизацию процедур и обмен информацией для того, чтобы предотвратить угрозы, сократить затраты и содействовать обеспечению безопасного и надежного передвижения людей и грузов, содействуя, таким образом, развитию международной торговли при одновременном повышении безопасности. План действий Инициативы «Группы восьми» по безопасному и упрощенному порядку международных поездок включает в себя двадцать восемь пунктов.

Отдельные положения плана нашли отражение в приказе Минтранса России от 18.04.2008 № 62 «Об утверждении Программы авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации»². Полагаем, что повышению уровня качества и безопасности оказываемых туристам услуг

¹ См.: Московский журнал международного права. 2004. № 4. С. 307–312.

² См.: СПС КонсультантПлюс. (Документ опубликован не был).

в сфере осуществления международных воздушных пассажирских перевозок будет также способствовать скорейшее присоединение Российской Федерации к Монреальской конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28.05.1999 г.¹

Широкое распространение в практике международной туристской деятельности получили стандарты международных негосударственных организаций, регулирующих вопросы обеспечения безопасности туризма. Среди таких организаций следует выделить Международную ассоциацию воздушного транспорта (IATA), Международную ассоциацию гостиниц и ресторанов (IHRA), а также Всемирную федерацию ассоциаций туристских агентств (UFTTA)² и др. Их деятельность по разработке и реализации стандартов осуществления международной предпринимательской деятельности, подготовки квалифицированных кадров, а также формирования свода норм и рекомендаций обеспечения качества и безопасности услуг туристской индустрии получили широкое признание в большинстве государств мира. Данные стандарты и правила используются не только в качестве широко распространенных обычаев международного делового оборота, но и во внутреннем праве некоторых государств³.

§ 2. Опыт иностранных государств в области обеспечения безопасности туризма

Как показывает опыт, вопросы обеспечения безопасности туризма, а также развития системы государственного управления рисками и кризисными ситуациями в сфере туризма являются одним из приоритетных направлений туристской политики, нормотворчества и правоприменения многих иностранных государств. Вместе с тем в них существуют различные подходы как к понятию безопасности туризма, так и к формам и методам ее административно-правового обеспечения.

Так, если в законодательстве Республики Молдова речь идет о личной безопасности туристов (безопасность туризма — в узком смысле), то в законах республик Беларусь, Украина и Казахстан безопасность туризма включает в себя не только личную безопасность туристов, но и отдельные эле-

¹ См.: *Остроумов Н.Н.* Договор перевозки в международном воздушном сообщении. — М.: Статут, 2009. 268 с.; *Холопов К.В.* Международное частное транспортное право. Анализ норм международного и российского транспортного права: учебное пособие. — М.: Статут, 2010. 702 с.

² См. официальные сайты. Международная ассоциация воздушного транспорта. URL: <http://www.iata.org>; Международная ассоциация гостиниц и ресторанов. URL: <http://www.ih-ra.com/>; Международная федерация ассоциаций туристических агентств. URL: <http://uftaa.org>

³ См.: *Писаревский Е.Л.* Качество и безопасность услуг в сфере туризма: вопросы стандартизации и классификации // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2011. Сер. 14. № 2. С. 50.

менты безопасности общества и государства, а также охраны окружающей среды (безопасность туризма в широком смысле).

Сравнительный анализ определения понятия «безопасность туризма»

Государство	Определение понятия
Украина	Совокупность факторов, характеризующих социальное, экономическое, правовое и иное состояние обеспечения прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства в отрасли туризма
Казахстан	Личная безопасность туристов, сохранность их имущества и непричинение ущерба окружающей среде во время путешествий, а также комплекс мер, направленных на предотвращение использования туризма в целях незаконной миграции и транзита в третьи страны, сексуальной, трудовой или иной эксплуатации граждан.
Беларусь	Сохранность жизни, здоровья, имущества туристов, ненанесение вреда окружающей среде при совершении путешествий
Молдова	Личная безопасность туристов

Исследование показало, что в Казахстане, Украине, в Республиках Беларусь и Молдова методами обеспечения безопасности туристов являются лицензирование, стандартизация и сертификация туристской деятельности, а также страхование туристов. Сравнительная характеристика мер обеспечения безопасности туристов в этих странах представлена далее в отдельной таблице.

В странах англосаксонской правовой семьи в рамках административно-правового регулирования значительное внимание уделяется подготовке стратегических государственных документов, направленных на профилактику и предотвращение угроз безопасности в сфере туризма.

Наиболее показательным примером в этом отношении является Австралия, где существует общенациональный план обеспечения безопасности туризма. План направлен на организацию взаимодействия австралийских национальных и региональных органов управления в сфере туризма и представителей туристской индустрии с целью обеспечения своевременной и оперативной реакции национальной системы безопасности туризма на угрозы безопасности. Основными задачами плана являются оценка уровня конкретной угрозы безопасности, выработка предложений реагирования на нее, а также координация действий ключевых участников сферы туризма Австралии.

Документ состоит из трех частей: мониторинг угроз безопасности, оперативное управление рисками (угрозами) в сфере туризма и определение оптимальных подходов к ликвидации последствий проявления угроз,

в том числе по реализации мер посткризисного восстановления индустрии туризма и системы государственного управления¹.

План определяет общий порядок действия системы управления туризмом Австралии в случае возникновения угрозы безопасности (риска) в зависимости от степени и характера ее опасности (всего выделяется пять уровней активации плана).

Содержательную сторону плана отличает как наличие общих принципов взаимодействия организаций, участвующих в обеспечении безопасности туризма, так и детальная регламентация временных рамок, управленческих действий и процедур в процессе осуществления такого взаимодействия (включая определение конкретных сроков и длительности проведения необходимых совещаний, а также времени выпуска актуальных информационных материалов).

Отметим, что в Австралии используется система классификации рисков, которая предполагает их разделение на прямые и косвенные. Главное достоинство подобного подхода заключается в том, что он позволяет выявить не только реальные и потенциальные угрозы, но и «неочевидные» риски, негативные последствия которых могут сказаться на развитии туризма в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Уровень активации плана зависит от того, насколько риск скажется на каждом из шести ключевых критериев (показателей) безопасности туризма, среди которых:

- 1) образ Австралии как страны, благоприятной для туризма («туристский бренд»);
- 2) состояние и развитие международного туризма;
- 3) состояние и развитие внутреннего туризма;
- 4) уровень доходности индустрии туризма;
- 5) способность индустрии туризма к восстановлению в результате воздействия угроз безопасности;
- 6) размер государственной финансовой поддержки, необходимый для восстановления индустрии туризма.

Процесс реагирования на риск и угрозы безопасности включает в себя четыре этапа: коммуникация; маркетинг; исследование; поддержка туристской индустрии.

Разработка и внедрение плана стали возможны благодаря созданию в Австралии единых принципов управления и обеспечения безопасности туризма на всех уровнях публичной власти, с активным вовлечением в данную систему институтов гражданского общества.

Зарубежный опыт реализации функций и полномочий органов исполнительной власти по информированию граждан об опасностях за рубежом также может быть весьма полезен для нашей страны. Так, Министерством

¹ См. более подробно: *Писаревский Е.Л. Боровой А.А. и др.* Теория и практика управления рисками в сфере туризма. — М., 2011. С. 64–67.

Сравнительная характеристика основных мер (методов) обеспечения безопасности туристов в некоторых странах СНГ

<p>Меры (методы) обеспечения безопасности туризма</p>	<p>Украина</p>	<p>Беларусь</p>	<p>Казахстан</p>	<p>Молдова</p>
<p>Лицензирование</p>	<p>Туроператорская и турагентская деятельность. Особенности: Туроператор имеет исключительное право на оказание услуг по оформлению документов для выезда за пределы Украины. Туроператор может осуществлять также и турагентскую деятельность без получения соответствующей лицензии</p>	<p>Туроператорская и турагентская деятельность. Особенности: Обязательным условием осуществления туроператорской деятельности является обязательная организация въездного туризма</p>	<p>Туроператорская, турагентская деятельность. Особенности: Подлежат лицензированию экскурсионная деятельность и оказание услуг инструктора туризма</p>	<p>Туристская деятельность. Особенности: Хозяйствующие субъекты, специализирующиеся в области лечебно-оздоровительного туризма и осуществляющие бальнеолечение, обязаны получить дополнительное разрешение Министерства здравоохранения. Осуществляется патентование туристской деятельности. Управляющей туристским агентством, его филиалом или структурой по приему туристов, менеджер и гид, а также другие лица, должны иметь туристский патент, удостоверяющий профессиональную подготовку в области туризма</p>

Стандартизация и сертификация	Регламентируется порядок установления категорий объектов туристской инфраструктуры. Особенности: Установление объектов туристской инфраструктуры соответствующих категорий осуществляется по заявлению его собственника	Не устанавливается	Обязательная сертификация услуг в туристской индустрии	Регламентируется при- своение категории туристским структурам
Страхование туристов	Страхование туристов является обязательным и обеспечивается субъектами туристской деятельности. Туристы вправе самостоятельно заключать договоры на такое страхование. Договор страхования включает оказание медицинской помощи туристам и возмещение их расходов при наступлении страхового случая непосредственно в стране (месте) временного пребывания	Страхование добровольное. Страховой полис включает оплату медицинской помощи туристам и возмещение их расходов при наступлении страхового случая непосредственно в стране (месте) временного пребывания	Туристы самостоятельно заключают договоры страхования в соответствии с требованиями временного пребывания. Договор страхования включает оплату медицинской помощи туристам и возмещение их расходов при наступлении страхового случая непосредственно в стране (месте) временного пребывания. Туроператор и турагент обязаны застраховать гражданско-правовую ответственность, возни- кающую из заключенных договоров на оказание туристских услуг	Страхование туристов является обязательным и осуществляется хозяйствующими субъектами в области туризма путем заключения договоров со страховыми компаниями. Страховой полис должен предусматривать покрытие расходов на оказание туристу, в случае необходимости, медицинской помощи в стране (месте) временного пребывания и возмещение ему этих расходов

иностранных дел и международной торговли Канады издается и регулярно актуализируется справочник, который содержит подробную информацию о мерах личной безопасности подданных Канады во время их путешествий за рубежом, а также иную информацию, необходимую путешественнику для комфортной и безопасной поездки.

Кроме того, для информирования об угрозе безопасности в стране (месте) временного пребывания Министерством иностранных дел и международной торговли Канады на официальном сайте в сети Интернет размещаются графические схемы, отображающие уровень риска (угрозы безопасности) для жизни и здоровья путешественника в каждом государстве мира (включая отдельные регионы страны), а также соответствующие рекомендации и предупреждения.

Данная информация актуализируется в режиме реального времени и включает в себя следующие сведения об угрозах безопасности (рисках для путешественников)¹.

Первый уровень — минимальный (нормальный) уровень риска, общие рекомендации по соблюдению мер безопасности во время путешествия.

Второй уровень — приемлемый (допустимый) уровень риска (наличие потенциальных угроз безопасности). Специальные рекомендации — быть предельно внимательным и осмотрительным во время путешествия, соблюдать дополнительные меры безопасности.

Третий уровень — повышенный уровень риска (наличие реальной угрозы безопасности). Рекомендации — взвешенно подходить к принятию решения о поездке, по возможности отложить поездку на другое время, не посещать особо опасных мест на территории иностранного государства (официальное предупреждение Правительства Канады).

Четвертый уровень — недопустимый (чрезвычайный) уровень риска (угроза безопасности чрезвычайного характера). Рекомендации — избегать любых поездок в данную страну (место) временного пребывания (официальное предупреждение Правительства Канады).

В США функциями по информированию путешественников об угрозах безопасности за рубежом обладает Бюро консульских вопросов США (далее — БКВ). БКВ публикует перечень стран, посещение которых гражданам США не рекомендуются (Travel Warnings), либо поездка в которые сопряжена с определенным риском (Travel Alerts). Критериями, в соответствии с которыми принимаются рекомендации о нежелательности въезда в ту или иную страну, являются наличие в течение длительного времени потенциально опасных условий для пребывания там граждан США, а также затруднительность оказания Правительством США консульской и иной помощи своим гражданам в стране временного пребывания, в том числе по причине прекращения деятельности там дипломатического предста-

¹ См.: Официальный сайт Foreign Affairs and International Trade Canada. URL: http://www.voyage.gc.ca/countries_pays/report_rapport-eng.asp?id=249000

вительства США. Основаниями для появления предупреждений граждан США о наличии повышенной опасности в стране временного пребывания могут быть следующие обстоятельства:

- 1) стремительное возрастание риска причинения вреда жизни и здоровью граждан США;
- 2) стихийное бедствие;
- 3) террористическая атака;
- 4) государственный переворот;
- 5) годовщина террористической атаки;
- 6) демонстрации, связанные с проведением в стране выборов;
- 7) значимые общественно-политические и иные мероприятия (крупные международные конференции, спортивные соревнования и др.)¹.

Значительный эффект в деле охраны общественного порядка и обеспечения безопасности туризма в ряде стран достигнут благодаря использованию специализированных правоохранительных органов — «туристской полиции».

Впервые появившись в Малайзии в 1988 г., туристская полиция получила широкое распространение и в других государствах (Аргентина, Ботсвана, Колумбия, Коста Рика, Греция, Израиль, Македония, Молдова, Испания, Египет, Турция)². На туристскую полицию, наряду с функциями по противодействию преступности, профилактике и пресечению административных правонарушений, возлагаются также обязанности по предоставлению туристам необходимой информации, осуществлению охраны памятников истории и культуры, защите окружающей среды, природных комплексов, защите коренных малочисленных народов от негативных факторов и условий, связанных с «неустойчивым» развитием туризма. Многие сотрудники туристской полиции владеют иностранными языками, проходят подготовку по специальным туристским дисциплинам, а также тесно взаимодействуют с органами публичной власти в сфере туризма, объединениями туристской индустрии и туристами³.

Американские ученые-юристы на основе обобщения опыта США, Великобритании, Канады, Новой Зеландии, Нидерландов и Скандинавии разработали рекомендации по обеспечению безопасности и общественного порядка в сфере туризма⁴. Данные рекомендации предполагают активное

¹ См.: Официальный сайт Бюро консульских вопросов США. URL: <http://www.ustraveldocs.com>

² См.: Материалы рабочей группы ЮНВТО по подготовке проекта Конвенции о защите прав туристов (Документ опубликован не был).

³ См.: *Писаревский Е.Л.* Обеспечение общественной безопасности в сфере туризма (зарубежный опыт) // *Международное публичное и частное право.* 2011. № 2. С. 42–46.

⁴ См.: *Crimes against tourists* by Ronald W. Glensor Kenneth J. Peak. U.S. Department of Justice, 2004.

Основные предложения для эффективной стратегии противодействия преступлениям в отношении туристов				
№	Рекомендация	Как она работает	Работает лучше, если...	Предложения по осуществлению
1	Работа с индустрией туризма по противодействию преступному сообществу	Повышает вероятность профилактики преступлений посредством взаимодействия полиции и представителей индустрии туризма	...полиция знает и может проинформировать других о позитивном опыте обеспечения безопасности туристов, применяемом как на местном уровне, так и в других странах	Следует реализовывать данный опыт с участием полиции, а также организаций туристской индустрии; не следует ограничивать дополнительное патрулирование полицией
2	Обучение сотрудников полиции и частных охранных предприятий выявлению и пресечению преступлений против туристов, а также оказанию туристам экстренной помощи	Повышает компетентность персонала, а также доверие к нему при решении проблем	...используются высококачественные учебные программы, основанные на ранее использованном лучшем опыте	Выделение денег для полиции или органов местного самоуправления на разработку обучающих программ
Специфические рекомендации по снижению числа преступлений против туристов				
#	Рекомендация	Как она работает	Работает лучше, если...	Предположения по осуществлению
3	Упрощение процедуры дачи показаний туристами, ставшими жертвами преступлений	Повышает вероятность привлечения преступников к уголовной ответственности и, таким образом, сокращение количество потенциальных преступников	...законодательство предусматривает финансирование расходов на дорогу потерпевшим или обеспечение оборудованием для дачи показаний посредством телеконференции	Повысить расходы на местное правосудие; в результате — увеличится вероятность вынесения преступнику обвинительного приговора

4	<p>Установление для собственников недвижимости дополнительных налогов (сборов), за счет которых финансируется создание и функционирование систем обеспечения безопасности туризма в дестинации</p>	<p>Осуществляет финансирование для усиления мер безопасности в туристских дестинациях</p>	<p>...представители местного самоуправления и организации туристской индустрии готовы нести расходы на безопасность, в том числе по обустройству территории и сокращению рисков для туристов</p>	<p>Налогоплательщики могут отказаться платить дополнительные налоги, если они убеждены, что полиция должна взять на себя всю ответственность за обеспечение безопасности туристов</p>
5	<p>Поощрение гостиниц и других средств размещения туристов, использующих дополнительные силы и средства для обеспечения безопасности гостей (идентификация личности туриста перед заселением в гостиницу, электронные перепрограммируемые замки в номерах, сейфы, видеонаблюдение, охранники, информирование туристов о мерах безопасности через кабельное телевидение)</p>	<p>Снижает риск для туристов стать жертвой преступления</p>	<p>...гостиницы и другие средства размещения имеют высокую мотивацию для профилактики преступлений и нанимают сотрудников, способных определить потребности гостей и правильно использовать необходимое оборудование</p>	<p>Расходы на реализацию могут быть высокими; управляющие гостиниц и других средств размещения могут отказаться от реализации дополнительных мер, направленных на усиление безопасности туристов</p>
6	<p>Вознаграждение за информацию, способствующую задержанию преступников и привлечению их к уголовной ответственности</p>	<p>Повышает вероятность наказания потенциальных преступников и правонарушителей</p>	<p>...предложения денежного вознаграждения широко освещены в местной прессе и размер такого вознаграждения достаточно высок</p>	<p>Расходы на финансируемые программы (денежное вознаграждение, административные расходы и т.д.)</p>

#	Рекомендация	Как она работает	Работает лучше, если...	Предположения по осуществлению
7	<p>Просвещение туристов относительно мер безопасности (интернет – ресурсы о личной безопасности туристов, содержащие сведения о правилах безопасности при передвижении на автомобилях и общественном транспорте, использовании кредитных карт, дорожных чеков и других финансовых инструментов, перечень контактных телефонов экстренных служб, актуальная информация о состоянии преступности в отношении туристов, о туристской полиции или других специализированных подразделениях, обеспечивающих безопасность туристов); телефоны 24 часовой «горячей линии» для туристов, консульских службах иностранных государств, наиболее безопасных местах проживания и отдыха в туристской дестинации иной полезной для туристов информацией.</p>	<p>Распространение правил и лучшей практики безопасности среди туристов</p>	<p>...информация для туристов доступна на разных языках</p>	<p>Расходы на изготовление и распространение памяток (инструкций) по безопасности</p>

8	<p>Увеличение числа патрулей в форменной одежде как способ профилактики преступлений и правонарушений против туристов в туристских дестинациях</p>	<p>«удерживает» преступников от совершения реальных преступлений и предупреждает потенциальные преступления</p>	<p>...сотрудники полиции патрулируют места повышенной опасности</p>	<p>Требования к активному использованию сотрудников правоохранительных органов и других ресурсов правосудия</p>
9	<p>Дежурные патрули горожан в дополнение к полицейским патрулям, особенно в «сезон пик»</p>	<p>«удерживает» преступников от совершения реальных преступлений и предупреждает потенциальные преступления</p>	<p>...добровольцы (волонтеры) хорошо обучены, имеют быстрый доступ к сотрудникам полиции и соответствующим образом экипированы</p>	<p>Расходы на привлечение, обучение и экипировку патрулей добровольцев (волонтеров)</p>
10	<p>Дополнительный контроль в местах повышенной опасности</p>	<p>Повышает вероятность выявления преступников и потенциальных правонарушителей</p>	<p>...территории повышенной опасности для туристов оборудованы камерами или/и их патрулируют офицеры</p>	<p>Мероприятие трудоемкое и дорогостоящее для осуществления; наблюдение посредством камер должно осуществляться непрерывно</p>
11	<p>Обустройство окружающей среды туристской дестинации с целью создания безопасных условий для туристов, сохранности их имущества (информационные табло, знаки безопасности в ключевых местах (аэропортах, автодорогах, других местах повышенной опасности и др.)</p>	<p>Создает дополнительные препятствия для совершения преступлений</p>	<p>...изменения должны быть адаптированы к определенным рискам конкретной окружающей среды</p>	<p>Требует глубокого понимания принципов и методов профилактики преступлений через обустройство окружающей среды</p>

участие в охране общественного порядка мест временного пребывания туристов не только сотрудников правоохранительных органов, но и представителей гражданского общества (добровольцы, работники организаций туристской индустрии и др.)¹.

Опыт обеспечения общественной безопасности в отдельных туристских территориях США также свидетельствует о наличии у них специальных правовых актов, регулирующих общественные отношения в данной сфере. Так, туристская администрация штата Гавайских островов подготовила стратегический план в области обеспечения безопасности туристов на период 2005–2015 гг.²

Основными целями принятия документа явились:

- предотвращение административных правонарушений, преступлений и других угроз безопасности путем обучения и просвещения туристов, местного населения и работников туристской индустрии в области потенциальных рисков, связанных со здоровьем и безопасностью туристов;
- поддержка и укрепление общественной безопасности и общественного порядка в местах временного пребывания туристов;
- усиление мер личной безопасности туристов и местного населения в аэропортах, морских гаванях и других местах повышенной опасности для личной безопасности туристов;
- пресечение наркоторговли и других преступлений;
- оказание содействия туристам, которые стали жертвами преступлений, несчастных случаев и других опасностей, в том числе в результате чрезвычайных ситуаций.

Интересен опыт Европейского союза в определении понятия «безопасность гостиницы». Безопасность гостиницы — это обеспечение здоровья и физической неприкосновенности гостей как потребителей услуг. В то же время безопасность работников гостиницы также включается в объем понятия безопасность гостиниц, особенно в той части, в которой она связана с безопасностью гостей-потребителей³. С учетом такого широкого толкования понятия безопасности в ЕС были приняты Рекомендации Совета «О мерах противопожарной безопасности в гостиницах» (от 22 декабря 1986 года)⁴.

¹ См.: Писаревский Е.Л. Основы безопасности туризма. — М., 2007. С. 160.

² См: Официальный сайт туристской администрации штата Гавайских островов. URL: http://www.hawaiiourismauthority.org/pdf/HTA_Safety_Security_Report.pdf

³ См: Исследование по безопасности гостиницы (проведено по заказу Комитета по внутреннему рынку и защите прав потребителей Европейского Парламента) // www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do.

⁴ См: REPORT FROM THE COMMISSION on application of the Council Recommendation of 22 December 1986 on fire safety in existing hotels (86/666/EEC) // http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/fire_safe/ps06_en.pdf

В них выделяется следующие меры (требования, правила) безопасности в гостинице:

- безопасные запасные выходы;
- надежность здания, которая в случае пожара позволит зданию не разрушиться, по крайней мере, в период осуществления эвакуации гостей и работников;
- пожаростойкие материалы. Ограничение (запрет) на использование легковозгораемых материалов при строительстве здания и отделке помещений;
- безопасное техническое оснащение и оборудование;
- эффективные средства пожарной сигнализации и оповещения о пожаре;
- наличие инструкций по безопасности, включая план эвакуации в каждом гостиничном номере;
- эффективные средства пожаротушения;
- обучение персонала гостиницы противопожарным мерам.

Соблюдение гостиницей требований и правил безопасности является одним из необходимых условий для прохождения гостиницей процедуры классификации в целях осуществления деятельности на территории государств — членов ЕС. Вопрос унификации требований и гармонизация критериев классификации гостиниц и других средств размещения приобрел особую значимость для европейского туристского рынка после принятия Директива 2006/123/ЕС Европейского Парламента и Европейского Совета от 12 декабря 2006 г. «Об услугах на внутреннем рынке». Данная директива призывает к отмене барьеров в деятельности поставщиков услуг и ограничений в свободе оказания услуг между государствами — членами Европейского Союза. Директива распространяется на отношения в сфере туризма, в том числе связанные с оказанием гостиничных услуг и указывает на необходимость классификации отелей, как направления, заслуживающего особого внимания.

В связи с этим Европейская ассоциация отелей, кафе и ресторанов (HOTREC) создала специальный Интернет — сайт: www.hotelstars.org, на котором размещается актуальная информация о системах классификации отелей в различных странах и дается анализ соотношения применяемых критериев.

Основные проблемы, возникающие при гармонизации критериев и создании единой методологии классификации заключаются в особенностях национальных культур и географического положения государств Европы.

В 2004 году HOTREC выступила с инициативой гармонизации и сближения национальных/региональных систем классификации, а в 2009–2010 гг. ряд государств Европы (Австрия, Чехия, Германия, Швеция, Венгрия) стали применять единую систему классификации Hotelstars Union.

Швейцария и Нидерланды планируют присоединиться к этой системе классификации в 2011 г.

НОТРЕС на генеральной ассамблее данной организации, которая прошла в Барселоне (Испания) 6 ноября 2009 г., утвердила «21 принцип для создания и (или) обобщения национальных (региональных) систем классификации гостиниц в Европе».

1. Системы классификации призваны обеспечить гостей полной, объективной и достоверной информацией о качестве и количестве оказываемых отелем услуг.
2. Системы классификации должны отражать критерии классификации (в совокупности и по отдельности) и размещаться для ознакомления потребителей на сайте www.hotelstars.org, как минимум, на государственных и английском языках.
3. Информация о категории конкретного отеля, а также сама система классификации, в соответствии которой отель прошел классификацию, должны быть прозрачны и доступны для потребителей.
4. Необходимым условием классификации является соблюдение требований национального законодательства.
5. Системы классификации должны предусматривать обязанность владельцев отелей обеспечивать надлежащую чистоту и техническое обслуживание отелей любой категории.
6. Системы классификации должны поощрять лучший опыт управления качеством в отеле.
7. Туроператорам и турагентам, а также системам бронирования (резервирования) и обзора отелей (интернет-сайтам) предлагается использовать официальную систему классификации отелей. Если используются собственные критерии классификации, то это в надлежащей форме должно быть доведено до сведения потребителей.
8. Системы классификации должны обеспечивать туроператоров, турагентов и интернет-сайты по бронированию и обзору отелей точными и актуальными сведениями о присвоенных отелям категориям, обновляемыми на систематической основе.
9. Количество категорий (звезд) отелей должно быть от 1 до 5.
10. Категории должны быть присвоены отелям только после проведения специального (экспертного) контроля.
11. Контроль должен проводиться на систематической основе.
12. Контроль должен проводиться непосредственно в отеле.
13. Жалобы потребителей на несоответствие присвоенной отелю категории качеству и (или) количеству оказываемых услуг должны рассматриваться на систематической основе.
14. Разъяснения по всем решениям, связанным с прохождением отелем классификации и осуществления контроля должны быть доступны для владельцев и сотрудников отеля.

15. Каждая система классификации должна предусматривать возможность представления возражений владельцев (сотрудников) отеля на результаты проводимых в отношении отеля контрольных мероприятий.
16. Системы классификации должны обладать достаточной гибкостью при применении критериев.
17. В критерии классификаций должны регулярно вноситься изменения согласно требованиям рынка. Уточнения критериев классификации должно осуществляться систематически.
18. Когда в одной из стран проходят исследования потребительского рынка в отношении классификации, желательно, чтобы результаты данных исследований были доведены до сведения всех членов HORTEC.
19. В системах классификации при их введении должны быть четко установлены (определены) критерии обслуживания и наличия необходимого оборудования для отелей, чтобы ускорить европейскую и международную гармонизацию систем классификаций.
20. При введении систем классификации следует активно развивать сотрудничество с другими странами для ускорения европейской и международной гармонизации систем классификации.
21. Системы классификации всегда должны предполагать привлечение к работе представителей индустрии гостеприимства. В странах, где системы классификации определяются органами государственной власти, важно, чтобы государство сотрудничало с частным сектором.

В Европейском союзе в соответствии с Положением (ЕС) №2111/2005 Европейского парламента и Совета от 14 декабря 2005 года пассажирам воздушных судов предоставляется право получить информацию о безопасности услуг авиаперевозчика. Авиакомпании, признанные небезопасными, найдут себя в «черном списке» перевозчиков, которым запрещено совершать полеты. Такой список доступен гражданам как в сети Интернет, так в официальных печатных изданиях¹.

«Черный список» авиакомпаний публикуется не реже одного раза в три месяца.

Опыт государственного управления безопасностью туризма в некоторых странах также говорит о том, что государственным и муниципальным властям не следует устанавливать финансовые обременения (налоги, сборы) для туристов или организаций туристской индустрии в целях финансового обеспечения мероприятий в области безопасности туризма.

¹ См: http://ec.europa.eu/transport/air-ban/doc/list_en.pdf, а также Распоряжение Ространснадзора № ГК-136-р(фс), Росавиации № БЕ-108-р от 23.06.2007 «О санкциях за нарушения воздушного законодательства российских авиакомпаний «Красноярские авиалинии», «Газпромavia», «Авиалинии Кубани», «Уральские авиалинии», «Кавминводявиа», «Атлант-Союз», «ЮТЭЙР», «Авиалинии 400», «Якутия»

LEGAL NOTICE

The civil aviation authorities of Member States of the European Community are only able to inspect aircraft of airlines that operate flights to and from Community airports; and in view of the random nature of such inspections, it is not possible to check all aircraft that land at each Community airport. The fact that an airline is not included in the Community list does not, therefore, automatically mean that it meets the applicable safety standards.

Where an airline which is currently included in the Community list deems itself to be in conformity with the necessary technical elements and requirements prescribed by the applicable international safety standards, it may request the Commission to commence the procedure for its removal from the list.

Every effort has been made to verify the exact identity of all airlines included on the Community list – namely through the inclusion of: the specific letter codes assigned (and unique) to each airline by the ICAO, the State of certification and the air operator certificate (or operating licence) number. Nonetheless, absolute verification has not been possible in all cases owing to a total lack of information surrounding some airlines that might be operating on the border of, or altogether outside, the recognised international aviation regime. It can therefore not be excluded that there might be companies operating in good faith under the same trading name as an airline included on the Community list



В условиях высокой международной конкуренции это может негативно сказаться на въездных туристских потоках и снизить поступления от туризма в местные бюджеты. Поэтому расходы на безопасность туризма необходимо изыскивать из других источников¹.

Нельзя не отметить опыт США в использовании специальных экономических мер в сфере туризма. Эволюция этих мер безопасности в США

¹ См.: Xuan Van Tran, Ph.D., F. Stephen Bridges, Ed.D Tourism and Crime in European Nations// e-Review of Tourism Research (eRTR), Vol. 7, No.3, 2009. URL: <http://list.rpts.tamu.edu/ertr/>

связана с принятием нескольких нормативных правовых актов, устанавливающих порядок применения экономических санкций к иностранному государству, которое проводит враждебную или недружественную политику в отношении США (Закон «О торговле с врагом» (1917 г.), Поправка Джексона-Веника в Закон «О торговле» (1974 г.), Закон США «Об экономических полномочиях в условиях международного чрезвычайного положения» (1977 г.).

Так, в Законе США «Об экономических полномочиях в условиях международного чрезвычайного положения», который отменил действие Закона «О торговле с врагом», появилась формулировка с описанием ситуации, в которой Президент США вправе применять экономические санкции к иностранным государствам. К таким обстоятельствам относится «необычная» или «экстраординарная» угроза национальной безопасности, внешней политике или экономике США, источник которой полностью или в значительной степени находится за пределами США¹.

В качестве специальных «туристских» экономических мер в отношении «недружественного» государства могут использоваться решения (действия) органов публичного управления, направленные на установление запретов или ограничений, в следующих сферах:

- морское сообщение;
- регулярные авиасообщения и чартерные перевозки туристов;
- финансовые расчеты, в том числе с использованием банковских карт;
- организация путешествий по территории «недружественного» государства;
- осуществление всех или определенных видов расходов на территории «недружественного» государства;
- осуществление инвестиций в туристскую индустрию «недружественного государства»;
- ввоз на территорию США товаров, в том числе сувениров, изделий народных художественных промыслов, произведенных на территории «недружественного» государства.

Очевидно, что введение указанных мер негативно сказываются не только на «недружественном» государстве, но и на частных интересах граждан США и инкорпорированных по законодательству США организаций. В связи с этим специальные экономические меры могут применяться только в исключительных случаях и в целях обеспечения интересов национальной безопасности США.

¹ См.: Автономов А.С., Братко А.Г., Кабышев С.В. и др. Анализ зарубежного опыта применения специальных экономических мер в сфере туризма с целью совершенствования государственного регулирования туристской деятельности в данной сфере: Отчет о выполнении научно-исследовательской работы. — М., 2011. (Материал опубликован не был).

Контрольные вопросы и задания

1. Какие международные организации осуществляют деятельность в сфере обеспечения безопасности туризма?
2. Кто осуществляет координацию деятельности авиаперевозчиков на международном уровне?
3. Как определено понятие «безопасность туризма» в законодательстве Молдовы, Белоруссии, Казахстана, Украины?
4. Дайте характеристику основным мерам (методам) обеспечения безопасности туристов в некоторых странах СНГ.
5. Каким образом осуществляется информирование об угрозе безопасности в стране (месте) временного пребывания за рубежом?
6. Назовите 21 принцип для создания и (или) обобщения национальных (региональных) систем классификации гостиниц в Европе.

ПРИЛОЖЕНИЕ

I. Перечень нормативных правовых актов и других официальных документов в сфере безопасности туризма

1.1. Международные договоры и документы международных организаций

1. Афинская конвенция о перевозке морем пассажиров и багажа 1974 года // Ведомости ВС СССР. 1983. № 38, ст. 570.
2. Варшавская конвенция 1929 г. для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок // Сборник Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1934. Отд. II. № 20, ст. 176.
3. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 г. // Российская газета. 1998.
4. Гагская декларация межпарламентской конференции по туризму (принята в Гааге 10.04.1989 — 14.04.1989) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25. С. 213–239.
5. Генеральное соглашение по торговле услугами от 15 апреля 1994 года // International Investment Instruments: A Compendium. Volume I. — New York and Geneva: United Nations, 1996. P. 285–323.
6. Глобальный этический кодекс туризма (принят в г. Сантьяго 01.10.1999 Резолюцией a/RES/406(XIII) на 13-й сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации). URL: <http://www.unwto.org>.
7. Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 3–10.
8. Декларация о праве на развитие (принята 04.12.1986 Резолюцией 41/128 на 97-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). URL: <http://www.un.org>.
9. Декларация по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах — участниках Содружества Независимых государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2003. № 2(43). С. 36–39.
10. Декларация Совета безопасности ООН о глобальных усилиях по борьбе с терроризмом (принята 12.11.2001 Резолюцией 1377 (2001) на 4413-м заседании Совета Безопасности ООН) // Дипломатический вестник. 2001. № 12. С. 109–110.

11. Декларация тысячелетия ООН (принята 08.09.2000 Резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). URL: <http://www.un.org>.
12. Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 года // СЗ РФ. 2003. № 3, ст. 202.
13. Европейская конвенция по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений 1983 года // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. — М.: СПАРК, 1998. С. 81–85.
14. Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности, футбольных матчей 1985 года // Бюллетень международных договоров. 2000. № 1. С. 8–22.
15. Европейская конвенция об охране археологического наследия 1969 года // Собрание постановлений Правительства СССР. Отдел второй. 1991. № 4, ст. 8.
16. Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года // СЗ РФ. 2000. № 22, ст. 2269.
17. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. — М., 1977. С. 544–589.
18. Инициатива «Группы восьми» по безопасному и упрощенному порядку международных поездок» (SAFTI) (Си-Айленд, 11 июня 2004 года) // Московский журнал международного права. 2004. № 4. С. 307–312.
19. Конвенция МОТ от 25 июня 1958 года № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий». URL: <http://www.lawmix.ru/abro/1082>.
20. Конвенция МОТ от 6 июня 1973 года № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Т. 1–2. Международное бюро труда. — Женева, 1991.
21. Конвенция МОТ от 3 июня 1981 года № 155 «О безопасности и гигиене труда и производственной среде». URL: <http://www.referent.ru/1/27483>.
22. Конвенция МОТ от 25 июня 1991 года № 172 «Об условиях труда в гостиницах, ресторанах и аналогичных заведениях». URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=347.
23. Конвенция МОТ от 10 июня 1930 года № 30 «О регламентации рабочего времени в торговле и учреждениях». URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=226.
24. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVII. — М., 1974. С. 292–296.
25. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIX. — М., 1975. С. 90–95.

26. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства // Бюллетень международных договоров. 2002. № 1. С. 3–12.
27. Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1950 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. — М., 1957. С. 280–290.
28. Конвенция о договоре международной перевозки пассажиров и багажа по внутренним водным путям (Женева, 1 мая 1976 года). URL: <http://www.un.org>.
29. Конвенция об охране мирового культурного и природного наследия от 23 ноября 1972 года. URL: <http://www.unesco.org>.
30. Конвенция о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 07.12.1944). Международное воздушное право. Кн. 1. — М.: Наука, 1980. С. 280–316.
31. Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (1970 года) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. — М., 1990. С. 506–513.
32. Конвенция о правах ребенка от 26 января 1990 года (вступила в силу 02.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
33. Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токио, 14 сентября 1963 года) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. — М., 1990. С. 218–225.
34. Конвенция о таможенных льготах для туристов (вступила в силу для СССР 15 ноября 1959 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXI.
35. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года. URL: <http://www.un.org>.
36. Конвенция по биологическому разнообразию от 6 января 1995 года // Бюллетень международных договоров. 1996. № 9. С. 3–28.
37. Манильская декларация по мировому туризму от 10 октября 1980 года // Организационно-правовые основы туристского и гостиничного бизнеса: Нормативно-правовые документы / под ред. В.Н. Акишина, И.В. Гончаровой, А.И. Клебанова и др. — М.: Финстатинформ, 1998. С. 11–22.
38. Манильская декларация по социальному воздействию туризма от 22 мая 1997 года. URL: <http://www.unwto.org>.
39. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIII. — М., 1989. С. 99–105.
40. Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими 1923 года // Собрание законов и распоряжений

- Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. Отдел второй. Сентябрь 1936 № 21, ст. 179.
41. Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
 42. Международный пакт от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
 43. Парижская хартия для новой Европы // Действующее международное право. Т. 1. — М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 42–54.
 44. Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, принятую в Монреале 23 сентября 1971 г. (Монреаль, 1988 год) (ратифицирован 20 февраля 1989 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР № 10153-ХI) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. — М., 1991. С. 434–436.
 45. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1996 г. № 51/210 «Меры по ликвидации международного терроризма». URL: <http://www.un.org>.
 46. Резолюция девятой Генеральной ассамблеи ВТО (Буэнос-Айрес), касающаяся упрощения поездок, а также безопасности и защиты туристов от 4 октября 1991 года. URL: <http://www.unwto.org>.
 47. Резолюция одиннадцатой Генеральной ассамблеи ВТО (Каир) от 22 октября 1995 года о предотвращении организованного секс-туризма. URL: <http://www.unwto.org>.
 48. Резолюция шестой Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации (ВТО) (София). URL: <http://www.unwto.org>.
 49. Рекомендация Международной организации труда № 179 «Об условиях труда в гостиницах, ресторанах и аналогичных заведениях» (принята в г. Женеве 25.06.1991 на 78-й сессии Генеральной конференции МОТ). URL: <http://www.conventions.ru>.
 50. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию от 13 июня 1992 года // Сборник «Действующее международное право». 1992. Т. 3.
 51. Руководящие принципы ООН для защиты интересов потребителей (9 апреля 1985 года). URL: <http://www.un.org>.
 52. Сеульская декларация «Мир и туризм» (принята на 14 Генеральной ассамблее Всемирной туристской организации 27 сентября, г. Сеул, Южная Корея). Официальный сайт Всемирной туристской организации ООН. URL: <http://www.unwto.org>.
 53. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 40–44.
 54. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающие партнерство между Российской Федерацией и Европейскими сообществами и их

- государствами-членами (Корфу, 24 июня 1994 года) // СЗ РФ. 1998. № 16, ст. 1802.
55. Стокгольмская декларация от 28 августа 1996 года по борьбе с сексуальной эксплуатацией детей в коммерческих целях // Действующее международное право. Т. 3. — М., 1972.
56. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (25 мая 2000 года) // СЗ РФ. 2009. № 6, ст. 679.
57. Хартия экономических прав и обязанностей государств (принята 12.12.1974 Резолюцией 3281 (XXIX) на 2315-м пленарном заседании 29-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Действующее международное право. Т. 3. — М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 135–145.

1.2. Нормативные и иные правовые акты Российской Федерации

58. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237.
59. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята ВС СССР 07.10.1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.
60. Декларация СНГ РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНГ и ВС РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.
61. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ 1997. № 51, ст. 5712.
62. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Российская газета. 2001. № 105.
63. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 3.
64. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 43-44.
65. Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 84.
66. Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Российская газета. 1996. № 8.
67. Закон Российской Федерации от 07.07.1993 № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» // Российская газета. 1993. № 156.
68. Закон Российской Федерации от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 154.

69. Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 39.
70. Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 152.
71. Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ «О внешней разведке» // Российская газета. 1996. № 9.
72. Федеральный закон от 17.07.1999 № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» // Российская газета. 1999. № 143.
73. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. 1994. № 250.
74. Федеральный закон от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 6.
75. Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // Российская газета. 1999. № 134.
76. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. № 6.
77. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» // Российская газета. 1995. № 86.
78. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка» // Российская газета. 1998. № 147.
79. Федеральный закон 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // Российская газета. 1999. № 41-42.
80. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 116-117.
81. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Российская газета. 2001. № 151-152.
82. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Российская газета. 2001. № 153-154.
83. Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1)» // Российская газета. 1994. № 238–239.
84. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Российская газета. 1999. № 90.
85. Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2, ст. 150.
86. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 2007. № 223.
87. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Российская газета. 1995. № 72.

88. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. 2005. № 70.
89. Федеральный закон от 04.07.1996 № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» // Российская газета. 1996. № 129.
90. Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 28, ст. 3554.
91. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2011. № 48.
92. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.
93. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.
94. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.
95. Федеральный закон от 07.03.2001 № 24-ФЗ «Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» // Российская газета. 2001. № 50-51.
96. Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ. 1998. № 19, ст. 2071.
97. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28, ст. 2895.
98. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Российская газета. 1998. № 7.
99. Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Российская газета. 2001. № 153-154.
100. Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // Российская газета. 2001. № 155-156.
101. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 254.
102. Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // Российская газета. 2007. № 258.
103. Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // СЗ РФ. 1995. № 50, ст. 4870.
104. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 254.
105. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Российская газета. 2007. № 31.

106. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Российская газета. 2007. № 273.
107. Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 8.
108. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Российская газета. 1995. № 245.
109. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Российская газета. 2003. № 253.
110. Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // Российская газета. 1995. № 9-10.
111. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // Российская газета. 2006. № 51.
112. Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ «Уголовный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 1996. № 113–115, 118.
113. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // Российская газета. 2009. № 255.
114. Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1), ст. 3579.
115. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) // Российская газета. 1993. № 49.
116. Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» // Российская газета. 1996. № 241.
117. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Российская газета. 1995. № 57.
118. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Российская газета. 1994. № 111.
119. Федеральный закон от 14.06.1995 № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 117.
120. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета. 1996. № 159.
121. Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // Российская газета. 1999. № 142.
122. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. 2006. № 156.
123. Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1), ст. 4590.

124. Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2001. № 249.
125. Федеральный закон от 19.03.1997 № 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 59-60.
126. Федеральный закон от 08.05.2003 № 61-ФЗ «Таможенный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 106.
127. Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» // Российская газета. 1998. № 143.
128. Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Российская газета. 1995. № 39.
129. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724.
130. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35, ст. 3648.
131. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Российская газета. 1995. № 3.
132. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17, ст. 1918.
133. Федеральный закон от 22.07.2005 № 16-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ 2005. № 30 (ч. 2), ст. 3127.
134. Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // Российская газета. 1995. № 169.
135. Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Российская газета. 1995. № 231.
136. Федеральный закон от 23.06.1999 № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» // Российская газета. 1999. № 120.
137. Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3803.
138. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Российская газета. 1999. № 121.
139. Федеральный закон от 24.07.2002 № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 137.
140. Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ «Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 137.
141. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 234.
142. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ 1996. № 49, ст. 5491.
143. Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // Российская газета. 2002. № 80.

144. Федеральный закон от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» // Российская газета. 1998. № 146.
145. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. 2002. № 138-139.
146. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 140.
147. Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147.
148. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43, ст. 4190.
149. Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. № 104.
150. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. 2006. № 162.
151. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. № 266.
152. Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» // Российская газета. 1996. № 106.
153. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. № 165.
154. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.
155. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1), ст. 5140.
156. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. № 295.
157. Федеральный закон от 29.04.1999 № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 236.
158. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3813.
159. Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» // СЗ РФ. 2001. № 49, ст. 4562.
160. Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 290.
161. Федеральный закон от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» // СЗ РФ. 2007 № 45, ст. 5415.
162. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ РФ. 1999. № 14, ст. 1650.

163. Федеральный закон от 30.04.1999 № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» // Российская газета. 1999. № 85-86.
164. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. № 90.
165. Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2001. № 256.
166. Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ «Трудовой кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2001. № 256.
167. Федеральный закон от 30.12.2004 № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1), ст. 41.
168. Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // Российская газета. 2007. № 1.
169. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 15.
170. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 100.
171. Федеральный закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» // Российская газета. 1999. № 75.
172. Указ Президента России от 06.07.1995 № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 133.
173. Указ Президента России от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // Российская газета. 1996. № 89.
174. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1996. № 99.
175. Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 247.
176. Указ Президента Российской Федерации от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте по борьбе с коррупцией» // Российская газета. 2003. № 240.
177. Указ Президента Российской Федерации от 07.07.1992 № 750 «Об обязательном личном страховании пассажиров» // Российская газета. 1992. № 159.
178. Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15, ст. 1572.
179. Указ Президента Российской Федерации от 02.11.1994 № 2058 «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности

- загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом» // Российская газета. 1994. № 224-225.
180. Указ Президента Российской Федерации от 05.11.1998 № 1330 «Об утверждении положения о консульском учреждении Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 45, ст. 5509.
181. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 28, ст. 2880.
182. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2444.
183. Указ Президента Российской Федерации от 12.11.1994 № 2058 «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности заграничных учреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом» // СЗ РФ. 1994. № 28, ст. 2971.
184. Указ Президента Российской Федерации от 18.07.2008 № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1), ст. 3482.
185. Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Российская газета. 2003. № 148.
186. Указ Президента Российской Федерации от 28.03.1998 № 294 «Об Аппарате Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 14, ст. 1536.
187. Указ Президента Российской Федерации от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности», «Положением о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации») // СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2721.
188. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11, ст. 945.

189. Указ Президента РФ от 13.05.2008 № 773 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением в г. Москве в 2008 году финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА» // СЗ РФ. 2008. № 20, ст. 2291.
190. Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 05.02.2010 № 146 // Российская газета. 2010. № 27.
191. Доктрина информационной безопасности. Утверждена Указом Президентом Российской Федерации 09.09.2000 № Пр-1895 // Российская газета. 2000. № 187.
192. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.11.2001 № 805 «Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы» // СЗ РФ. 2001. № 49, ст. 4623.
193. Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 85 «О лицензировании деятельности в области гражданской авиации (вместе с «Федеральными авиационными правилами лицензирования деятельности в области гражданской авиации»)» // Российская газета. 1998. № 23.
194. Постановление Правительства РФ от 30.12.1994 № 1451 «О комплексе мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций» // Российская газета. 1995. № 11-12.
195. Постановление Правительства РФ от 01.09.2005 № 546 «Об утверждении правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 36, ст. 3708.
196. Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // СЗ РФ. 2002. № 41, ст. 3995.
197. Постановление Правительства РФ от 31.08.1999 № 975 «Об утверждении правил отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска» // Российская газета. 1999. № 175.
198. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Российская газета. 2004. № 144.
199. Постановление Правительства РФ от 15.08.1997 № 1036 «Об утверждении правил по оказанию услуг общественного питания» // СЗ РФ. 1997. № 34, ст. 3980.
200. Постановление Правительства РФ от 13.09.1996 № 1094 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. 1996. № 182.
201. Постановление Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» // Российская газета. 1998. № 159.

202. Постановление Правительства РФ от 01.10.1998 № 1142 «О реализации норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию», утвердившее Положение об оказании помощи по страховым случаям гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранного государства» // Российская газета. 1998. № 193.
203. Постановление Правительства РФ от 01.10.1998 № 1142 «О реализации отдельных норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (вместе с «Положением о регистрации в Министерстве иностранных дел Российской Федерации организаций в целях оказания им консульских услуг», «Положением об оформлении свидетельства на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию», «Положением об оказании помощи по страховым случаям гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранного государства», «Положением о предъявлении иностранными гражданами и лицами без гражданства гарантий предоставления средств для их проживания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации»)» // Российская газета. 1998. № 193.
204. Постановление Правительства РФ от 03.08.1996 № 924 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Российская газета. 1996. № 158.
205. Постановление Правительства РФ от 06.02.2003 № 72 «Об утверждении Правил оказания услуг по перевозке пассажиров, багажа, грузов для личных (бытовых) нужд на внутреннем водном транспорте» // Российская газета. 2003. № 33.
206. Постановление Правительства РФ от 10.05.2010 № 310 «Об утверждении Правил передачи сведений о прибытии в место пребывания и убытии из места пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием входящих в состав сети электронных средств связи» // СЗ РФ. 2010. № 20, ст. 2465.
207. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» // СЗ РФ. 2005. № 47, ст. 4933.
208. Постановление Правительства РФ от 12.05.2003 № 273 «Об утверждении Правил подачи заявления о несогласии на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 91.
209. Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» // Российская газета. 2009. № 40.
210. Постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 589 «Об утверждении положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел» // Российская газета. 1992. № 55.

211. Постановление Правительства РФ от 22.12.2006 № 784 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по обеспечению авиационной безопасности» // Российская газета. 2006. № 297.
212. Постановление Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 52 (часть 2), ст. 5499.
213. Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» // Российская газета. 1998. № 23.
214. Постановление Правительства РФ от 24.07.2000 № 554 «Положение о санитарно-эпидемиологическом нормировании» // СЗ РФ. 2000. № 31, ст. 3295.
215. Постановление Правительства РФ от 25.04.1997 № 490 «Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 18, ст. 2153.
216. Постановление Правительства РФ от 25.04.1997 № 490 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 107.
217. Постановление Правительства РФ от 25.12.1993 № 1343 «О лицензировании международной туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1, ст. 12.
218. Постановление Правительства РФ от 26.02.1996 г. года № 177 «О Федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. № 54.
219. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // СЗ РФ. 2002. № 5, ст. 531.
220. Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31, ст. 4758.
221. Постановление Правительства РФ от 30.07.1994 № 897 «О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» // СЗ РФ. 1994. № 15, ст. 1795.
222. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // Российская газета. 2004. № 169.
223. Постановление Правительства РФ от 31.03.2009 № 289 «Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» // Российская Бизнес-газета. 2009. № 30.
224. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» // Российская газета. 2005. № 10.

225. Постановление Правительства РФ от 06.01.2006 № 1 «О федеральной целевой программе «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года» // СЗ РФ. 2006. № 6, ст. 695.
226. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 32, ст. 4329.
227. Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» // СЗ РФ. 2011. № 34, ст. 4966.
228. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2009 № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромках, имеющих разрешения на пассажирские перевозки» (вместе с «Положением о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромках, имеющих разрешения на пассажирские перевозки») // СЗ РФ. 2009. № 19, ст. 2352.
229. Постановление Правительства РФ от 11.12.1998 № 1488 «О медицинском страховании иностранных граждан, временно находящихся в Российской Федерации, и российских граждан при выезде из Российской Федерации» // Российская газета. 1999. № 17.
230. Постановление Правительства РФ от 14.01.2008 № 10 «О федеральной целевой программе «Юг России (2008–2013 годы)» // СЗ РФ. 2008. № 4, ст. 264.
231. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 17.
232. Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 № 452 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3942.
233. Постановление Правительства РФ от 18.09.2003 № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» // СЗ РФ. 2003. № 39, ст. 3766.
234. Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 – 2020 годах» // СЗ РФ. 2013. № 41, ст. 5183
235. Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 85 «О лицензировании деятельности в области гражданской авиации (вместе с «Федеральными авиационными Правилами лицензирования деятельности в области гражданской авиации»)» // Российская газета. 1998. № 23.
236. Постановление Правительства РФ от 26.02.1996 № 177 «О федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 11, ст. 1038.

237. Постановление Правительства РФ от 28.08.2003 № 532 «Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан — пассажиров круизных судов» // СЗ РФ. 2003. № 35, ст. 3448.
238. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 169.
239. Постановление Правительства РФ от 31.01.2001 № 74 «О государственном надзоре за мореплаванием и техническом надзоре за спортивными и прогулочными судами в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 6, ст. 579.
240. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») // СЗ РФ. 2011. № 22, ст. 3169.
241. Постановление СНК РСФСР от 25.01.1930 г. «О мероприятиях по улучшению санитарного состояния советского туризма и экскурсионного дела» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. С. 229.
242. Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О правилах дорожного движения» // Российские вести. 1993. № 227.
243. Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2002 № 954-р «О Концепции развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 года» // СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2902.
244. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 47, ст. 6166.
245. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» // СЗ РФ. 2008. № 48, ст. 5639.
246. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489.
247. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 548.

248. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об экологической доктрине Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 176.
249. Распоряжение Правительства РФ от 17.12.1999 № 2090-р «О мероприятиях реализации второго этапа (1999–2005 гг.) Федеральной целевой программы «Развитие туризма в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 3, ст. 296.
250. Распоряжение Правительства РФ от 19.07.2010 № 1230-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2016 годы)» // СЗ РФ. 2010. № 30, ст. 4146.
251. Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2009 № 554-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2010–2014 годах» // СЗ РФ. 2009. № 19, ст. 2354.
252. Экологическая доктрина Российской Федерации: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 № 1225-р // Российская газета. 2002. № 176.
253. Рекомендации по профилактике детского травматизма и предупреждению несчастных случаев с детьми в пионерских, спортивно-оздоровительных лагерях и лагерях труда и отдыха (утв. ВЦСПС 14 июня 1982 № 332) // СПС Консультант-плюс. Документы СССР.
254. Постановление ГД ФС РФ от 01.07.2009 № 2395-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении безопасности российских туристов (экскурсантов)» // СЗ РФ. 2009. № 28, ст. 3468.
255. Постановление ГД ФС РФ от 12.01.2005 № 1424-IV ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Правительству Российской Федерации о мерах по защите прав и законных интересов российских граждан в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за пределами территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 4, ст. 244.
256. ГОСТ Р 52604-2006. Аквапарки. Водные горки высотой 2 м и выше. Безопасность при эксплуатации. Общие требования: утв. Приказом Ростехрегулирования от 11.12.2006 № 294-ст) // М.: Стандартинформ, 2007.
257. ГОСТ Р 53491.1-2009. Бассейны. Подготовка воды. Часть 1: Общие требования // М.: Стандартинформ, 2007.
258. ГОСТ Р 22.1.12-2005. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Структурированная система мониторинга и управления инженерными системами зданий и сооружений. Общие требования: утв. Приказом Ростехрегулирования от 28.03.2005 № 65-ст // М.: Стандартинформ, 2005.
259. ГОСТ 54-0-192.84-2002. Обеспечение безопасности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Стикер для маркировки багажа, грузов, почты и бортовых запасов. Общие требования: утв. Минтрансом России 27.05.2003 // Безопасность полетов, сертификация и лицензирование: информационный сборник. 2003. № 38.

260. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 08.11.2001 № 31 «О введении в действие санитарных правил» (вместе с СП 2.3.6.1079-01. Организации общественного питания. Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья. Санитарно-эпидемиологические правила» // Российская газета. 2001. № 247.
261. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 10.06.2010 № 64 «Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10» (вместе с СанПиН 2.1.2.2645-10. Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы) // Российская газета. 2010. № 159.
262. Правила пользования и внутреннего распорядка в коммунальных гостиницах РСФСР: утв. Приказом Минжилкомхоза РСФСР от 12.09.1979 № 482 // СПС КонсультантПлюс. Документы СССР.
263. Приказ Минтранса России от 04.02.2003 № 11 «Об утверждении федеральных авиационных правил «Сертификационные требования к эксплуатантам коммерческой гражданской авиации. Процедуры сертификации» // Российская газета. 2003. № 88.
264. Приказ МВД России № 785, МИД России № 14133, ФСБ России № 461 от 06.10.2006 г. «Об утверждении Инструкции о порядке оформления и выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» // Российская газета. 2006. № 240.
265. Приказ МИД России от 02.07.2009 № 9705 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в территориальном органе — представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // Российская газета. 2009. № 153.
266. Приказ МИД России от 03.09.2008 № 13579 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации актов гражданского состояния граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 43.
267. Приказ МИД России от 05.06.2007 № 8190 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 162.
268. Приказ МИД России от 20.05.2008 № 5853 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственных информационно-консультационных услуг» // Российская газета. 2008. № 145.

269. Приказ МИД России от 25.12.2008 № 20086 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по истребованию личных документов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 18.
270. Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 12.09.1979 № 482 «Правила пользования и внутреннего распорядка в коммунальных гостиницах РСФСР» // СПС КонсультантПлюс. Документы СССР.
271. Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 21.06.1979 № 340 «О введении новых Положений об отнесении гостиниц к разрядам и номеров в гостиницах к категориям и прейскуранта № К 05 на услуги гостиниц» (вместе с «Рекомендациями о порядке проведения в РСФСР работы по аттестации гостиниц, мотелей и номеров в них и введению прейскуранта № К 05, утвержденного постановлением Государственного комитета СССР по ценам от 2 марта 1979 № 154»: утв. Госкомцен РСФСР от 13.06.1979 № 30) // СПС КонсультантПлюс. Документы СССР.
272. Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 23.04.1979 № 215 «Об утверждении и введении в действие Нормативов численности инженерно-технических работников и служащих объединений гостиничного хозяйства» // СПС КонсультантПлюс. Документы СССР.
273. Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 23.06.1980 № 337 «Об утверждении нормативов оснащения коммунальных гостиниц РСФСР мебелью и инвентарем» // СПС КонсультантПлюс. Документы СССР.
274. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 02.12.1999 № 429 «О порядке предоставления информации» (вместе с «Порядком предоставления гражданам и пользователям (потребителям), независимо от их правовой формы, информации о санитарно — эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг» и «Порядком организации деятельности пресслужбы Центра госсанэпиднадзора») // Здравоохранение. 2000. № 4.
275. Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации от 25.05.1998 № 302 «О выдаче удостоверений на право охоты» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 18.
276. Приказ Минобразования РСФСР от 13.07.1992 № 293 «Об утверждении нормативных документов по туристско-краеведческой деятельности» (вместе с «Инструкцией по организации и проведению туристских походов, экспедиций и экскурсий (путешествий) с учащимися общеобразовательных школ и профессиональных училищ, воспитанниками детских домов и школ-интернатов, студентами педагогических училищ Российской Федерации», «Примерным положением о лагере юных туристов», «Положением о значке «Юный турист»») // СПС КонсультантПлюс.
277. Приказ Минприроды России от 04.05.1994 № 126 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным

- добыванием или уничтожением растительного мира» // Российские вести. 1994. №118.
278. Приказ Минспорттуризма России от 02.04.2009 № 144 «Об утверждении формы отметки о приеме уведомления, проставляемой администрацией гостиницы, и порядка ее проставления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 17.
279. Приказ Минкультуры России от 03.12.2012 № 1488 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 27.
280. Приказ Минспорттуризма России от 15.12.2010 № 1351 «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 7.
281. Приказ Минспорттуризма России от 26.09.2011 № 1117 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению единого федерального реестра туроператоров» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 42.
282. Приказ Минтранса России от 08.01.1997 № 2 «Положение об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. № 11.
283. Приказ Минтранса России от 21.11.1995 № 102 «Руководство по производству досмотра пассажиров, членов экипажей граждански воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты и бортовых запасов» // Российские вести. 1996. № 25.
284. Приказ Минтранса России от 22.10.2009 № 184 «Об утверждении Правил классификации и освидетельствования спортивных парусных судов» // Российская газета. 2010. № 84.
285. Приказ Минтранса России от 23.06.2003 № 150 «Об утверждении федеральных авиационных правил «Сертификационные требования к юридическим лицам, осуществляющим аэропортовую деятельность по обеспечению обслуживания пассажиров, багажа, грузов и почты» // Российская газета. 2003. № 196.
286. Приказ Минтранса России от 27.03.2003 № 29 «Об утверждении федеральных авиационных правил «Требования по авиационной безопасности к эксплуатантам авиации общего назначения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 31.
287. Приказ Минтранса России от 28.11.2005 № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности

- к аэропортам» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006.
288. Приказ Минтранса России от 28.06.2007 № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей» // Российская газета. 2007. № 225.
289. Приказ МЧС России от 18.06.2003 № 313 «Правила пожарной безопасности в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 129.
290. Приказ МЧС России от 25.10. 2004 № 484 «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. 2004. № 267.
291. Приказ МЧС России от 20.06.2003 № 323 «Об утверждении норм пожарной безопасности «Проектирование систем оповещения людей о пожаре в зданиях и сооружениях (НБП 104-03)» // Российская газета. 2003. № 128.
292. Приказ МЧС России от 29.06.2005 № 501 «Об утверждении Правил технического надзора за маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха на водоемах, переправами и наплавными мостами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 35.
293. Приказ МЧС России от 29.06.2005 № 502 «Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации» // Российская газета. 2005. № 204.
294. Приказ Росавиации от 23.09.2010 № 364 «Об утверждении Регламента работы Комиссии Федерального агентства воздушного транспорта по допуску перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов» // СПС КонсультантПлюс.
295. Приказ Ростуризма от 06.05.2008 № 51 «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года» // СПС КонсультантПлюс.
296. Приказ Минспорттуризма России от 26.09.2011 № 1117 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению единого федерального реестра туроператоров» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 42.
297. Приказ Минкультуры России от 27.06.2012 № 666 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте временного пребывания» // Российская газета. 2012. № 180.

298. Приказ Ростуризма от 28.11.2007 № 128 «О Порядке определения туристических организаций, имеющих право на осуществление деятельности в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 года» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 16.
299. Приказ ФАС России от 15.07.1998 № 222 «Об утверждении и введении в действие Типового положения о службе авиационной безопасности авиапредприятия (эксплуатанта) гражданской авиации». (Документ опубликован не был.)
300. Распоряжение Минтранса России от 20.11.2002 № ПР-27-р «О мерах по повышению регулярности и безопасности полетов при перевозках российских туристов чартерными рейсами российских авиакомпаний». (Документ опубликован не был.)
301. ГОСТ Р 50690-2000. Туристские услуги. Общие требования: утв. постановлением Госстандарта РФ от 16.11.2000 № 295-ст.
302. ГОСТ Р 51185-2008. Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования: утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 518-ст // М.: Стандартинформ, 2009.
303. ГОСТ Р 50644-2009. Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов: утв. Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 773-ст // М.: Стандартинформ, 2010.
304. ГОСТ Р 50681-94. Туристско-экскурсионное обслуживание. Проектирование туристских услуг: утв. постановлением Госстандарта РФ от 21.06.1994 № 177 // М.: Госстандарт РФ, 1994.
305. Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Российская газета. 1998. № 152.
306. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Российская газета. 2003. № 221.
307. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Российская газета. 2005. № 159.
308. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.01.2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причи-

- нения вреда жизни или здоровью гражданина» // Российская газета. 2010. № 24.
309. Постановление Пленума ВС РФ от 26.01.2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Российская газета. 2010. № 24.
310. Письмо ФССП России от 15.11.2007 № 12/01-12863-АП «О судебной практике, сложившейся в Российской Федерации, по ограничению выезда должников из Российской Федерации» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. № 4. 2007.

1.3. Нормативные и иные правовые акты субъектов Российской Федерации

311. Закон Брянской области от 02.07.2009 № 50-З «О развитии туризма и туристской деятельности на территории Брянской области» // СПС КонсультантПлюс.
312. Закон Вологодской области от 23.10.2008 № 1891-ОЗ «О туризме и туристской индустрии на территории Вологодской области» // СПС КонсультантПлюс.
313. Закон Забайкальского края от 15.04.2009 № 159-ЗЗК «О туризме и туристской деятельности в Забайкальском крае» // СПС КонсультантПлюс.
314. Закон Калининградской области от 16.12.1997 № 45 «О туристской деятельности в Калининградской области» // СПС КонсультантПлюс. Закон Калужской области от 13.06.2000 № 18-ОЗ «О туристской деятельности на территории Калужской области» // СПС КонсультантПлюс. Закон Камчатской области от 24.02.2004 № 159 «О туристской деятельности на территории Камчатской области» // СПС КонсультантПлюс.
315. Закон Кемеровской области от 06.02.2009 № 5-ОЗ «О туристской деятельности» // СПС КонсультантПлюс.
316. Закон Корякского автономного округа от 21.07.1998 № 57-ОЗ «О туристской деятельности в Корякском автономном округе» // СПС КонсультантПлюс.
317. Закон Краснодарского края от 25.10.2005 № 938-КЗ «О туристской деятельности в Краснодарском крае» // СПС КонсультантПлюс.
318. Закон Ленинградской области от 31.12.1997 № 73-оз «О туристской деятельности на территории Ленинградской области» // СПС КонсультантПлюс.
319. Закон Московской области от 10.07.2009 № 87/2009-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере эксплуатации аттракционов на территории Московской области» // Официальный сайт Московской области. URL: <http://kfs.mosreg.ru>.
320. Закон Нижегородской области от 12.02.2008 № 8-З «О туристской деятельности на территории Нижегородской области» // СПС КонсультантПлюс.

321. Закон Орловской области от 07.10.1999 № 123-ОЗ «О туристской деятельности на территории Орловской области» // СПС КонсультантПлюс.
322. Закон Пермского края от 09.03.2006 № 2903-656 «О туризме и туристской деятельности» // СПС КонсультантПлюс.
323. Закон Псковской области от 14.07.1999 № 48-ОЗ «О туристской деятельности в Псковской области» // СПС КонсультантПлюс.
324. Закон Республики Алтай от 05.12.2008 № 121-РЗ «О туризме в Республике Алтай» // Официальный сайт Республики Алтай. URL: <http://mtpi.altai-republic.ru/index.php>.
325. Закон Республики Мордовия от 02.10.2000 № 41-З «О туризме в Республике Мордовия» // СПС КонсультантПлюс.
326. Закон Республики Саха (Якутия) от 29.12.1998 г. з № 59-П «О туризме и туристской деятельности в Республике Саха (Якутия)» // СПС КонсультантПлюс.
327. Закон Республики Северная Осетия — Алания от 05.03.1999 № 5-РЗ «О туризме» // СПС КонсультантПлюс.
328. Закон Республики Тыва от 07.02.1997 № 706 «О туризме» // СПС КонсультантПлюс.
329. Закон Санкт-Петербурга от 09.07.2003 № 409-52 «О поддержке Санкт-Петербургом развития туризма в Санкт-Петербурге» // Официальный сайт Правительства Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/invest>.
330. Закон Саратовской области от 08.12.2006 № 125-ЗСО «О туризме и туристской деятельности в Саратовской области» // СПС КонсультантПлюс.
331. Закон Сахалинской области от 27.03.2009 № 23-ЗО «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области» // СПС КонсультантПлюс.
332. Закон Смоленской области от 08.07.2010 № 53-з «О туристской деятельности на территории Смоленской области» // СПС КонсультантПлюс.
333. Закон Тверской области от 26.03.1998 № 4-ОЗ-2 «О туристской деятельности в Тверской области» // СПС КонсультантПлюс.
334. Закон Томской области от 19.11.1999 № 33-ОЗ «О туристской деятельности на территории Томской области» // СПС КонсультантПлюс.
335. Постановление администрации (Правительства) Курганской области от 29.01.2007 № 24 «Об обеспечении безопасности туристов на территории Курганской области» // СПС КонсультантПлюс.
336. Постановление администрации Алтайского края от 09.04.1998 г. № 224 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов на территории Алтайского края» // СПС КонсультантПлюс.
337. Постановление главы администрации Владимирской области от 06.04.1998 № 212 «Об обеспечении безопасности туристов» // СПС КонсультантПлюс.
338. Постановление главы администрации Костромской области от 17.06.98 № 382 «Об обеспечении безопасности туристов на территории Костром-

- ской области» (Вместе с «инструкцией по обеспечению безопасности туризма на территории Костромской области») // СПС КонсультантПлюс.
339. Постановление главы администрации Краснодарского края от 13.04.2007 № 313 «Об утверждении положения, структуры, штатного расписания Департамента комплексного развития курортов и туризма Краснодарского края» // СПС КонсультантПлюс.
340. Постановление губернатора Иркутской области от 08.04.1998 г. № 260-п «Об обеспечении безопасности туристов на территории области» // СПС КонсультантПлюс.
341. Постановление губернатора Иркутской области от 22.06.2006 г. № 250-п «Об обеспечении безопасности туристов на территории Иркутской области» // СПС КонсультантПлюс.
342. Постановление губернатора Ленинградской области от 03.07.1998 № 200-пг «Об утверждении правил охраны жизни людей на водоемах Ленинградской области» // СПС КонсультантПлюс.
343. Постановление губернатора Рязанской области от 15.09.2006 г. № 365-пг «Об обеспечении безопасности туристов на территории Рязанской области» // СПС КонсультантПлюс.
344. Постановление Правительства Забайкальского края от 03.02.2009 № 31 // Официальный сайт Правительства Забайкальского края. URL: <http://international.chita.ru/?page=about&=stract>.
345. Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 29.12.2007 № 349-ПП «О безопасности туристской деятельности и личной безопасности туристов в Кабардино-Балкарской Республике» // Сайт комитета по туризму и курортному делу Кабардино-Балкарской Республики. URL: <http://www.sport.kbr.ru>.
346. Постановление Правительства Москвы от 04.08.1998 № 600 «Об утверждении московских городских строительных норм «Гостиницы» (МГСН 4.16-98)» // Гостиницы: МГСН 4.16-98. — М, 1998.
347. Постановление Правительства Московской области от 20.06.2008 № 467/22 // Официальный сайт Правительства Московской области. URL: <http://kfs.mosreg.ru>.
348. Постановление Правительства Республики Алтай от 08.07.2004 г. № 118 «О нарушениях в обеспечении безопасности туристов на территории Республики Алтай» // СПС КонсультантПлюс.
349. Постановление Правительства Республики Алтай от 31.05.2007 г. № 102 // Официальный сайт Правительства Республики Алтай. URL: <http://mtpi.altai-republic.ru/index.php>.
350. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 29.04.2011 № 138 «О Республиканской целевой программе развития социального туризма в Республике Башкортостан на 2011 год» // Официальный сайт Правительства Республики Башкортостана. URL: <http://www.mbis.bashkortostan.ru>.
351. Постановление Правительства Республики Северная Осетия — Алания от 16.04.2007 № 95 «О правилах безопасности при организации

- и проведении туристских походов, экскурсий и путешествий на территории Республики Северная Осетия — Алания» // Официальный сайт Правительства Республики Северная Осетия — Алания. URL: <http://www.alaniatourism.ru>.
352. Постановление Правительства Республики Тыва от 28.09.2005 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» // СПС КонсультантПлюс.
353. Постановление Правительства РФ от 31.05.2010 № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию» // СЗ РФ. 2010. № 23, ст. 2832.
354. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.11.2005 г. № 1861 «О Петербургской стратегии сохранения культурного наследия» // СПС КонсультантПлюс.
355. Постановление Правительства Чеченской Республики от 30.05.2001 № 20 «О развитии физической культуры, спорта и туризма в Чеченской Республике» // СПС КонсультантПлюс.
356. Постановление губернатора Иркутской области от 08.04.1998 г. № 260-п «Об обеспечении безопасности туристов на территории области» // Официальный сайт Правительства Иркутской области. URL: <http://tour.irkobl.ru/sites/tour/about/position/contacts.php>.
357. Приказ Минтранса РФ от 17.06.2008 № 92 «Об утверждении Порядка допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению междугородных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 30.
358. Распоряжение администрации Кемеровской области от 18.06.1999 № 647-р «Об обеспечении безопасности туристов на территории Кемеровской области» // СПС КонсультантПлюс.
359. Распоряжение администрации Приморского края от 14.03.2007 г. № 163-ра «О мерах по обеспечению безопасности туристов, отдыхающих на территории Приморского края» // СПС КонсультантПлюс.
360. Распоряжение администрации Санкт-Петербурга от 09.12.2000 г. № 1284-р // Официальный сайт Правительства Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/invest>.
361. Распоряжение Гостехнадзора Московской области от 18.11.2008 г. № 144-Р «Об утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СПС КонсультантПлюс.
362. Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 09.12.2000 № 1284-р «Об общественном порядке и безопасности при проведении массовых

- спортивных, культурно-зрелищных мероприятий в Санкт-Петербурге» // СПС КонсультантПлюс.
363. Распоряжение губернатора Ленинградской области от 13.10.2003 г. № 527-рг «О мерах по совершенствованию обеспечения безопасности туристов на территории Ленинградской области» // Официальный сайт Правительства Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru>.
364. Распоряжение губернатора Ленинградской области от 13.10.2003 г. № 527-рг «О мерах по совершенствованию обеспечения безопасности туристов на территории Ленинградской области» // СПС КонсультантПлюс.
365. Распоряжение заместителя мэра в Правительстве Москвы от 08.12.2004 № 296-РЗМ «Об усилении противопожарной защиты гостиниц» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 13.
366. Распоряжение Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга от 25.05.2005 № 20-р // Сайт Правительства Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/invest>.
367. Распоряжение Правительства КБР от 07.01.2005 № 9-РП «О мерах по обеспечению безопасности отдыхающих и туристов при организации экскурсионных перевозок» // СПС КонсультантПлюс.
368. Распоряжение Правительства Москвы от 15.11.2006 № 2335-РП «Об усилении мер безопасности на гостиничных предприятиях города Москвы» (вместе с «Инструкцией по разработке паспорта антитеррористической защищенности и техногенной безопасности предприятиями гостиничного комплекса города Москвы») // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 67.
369. Распоряжение Правительства Москвы от 20.07.2007 № 1529-РП «О Концепции по повышению безопасности и антитеррористической защищенности гостиничных предприятий города Москвы» (вместе с «Требованиями по безопасности и антитеррористической защищенности к гостиничным предприятиям города Москвы») // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 44.
370. Распоряжение Правительства Москвы от 21.04.2005 № 662-РП «О мерах по обеспечению безопасности туризма в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 32.
371. Распоряжение Правительства РБ от 16.10.2006 № 695-р «О повышении уровня безопасности и оказании оперативной помощи туристам на территории Республики Бурятия» // СПС КонсультантПлюс.

II. Перечень информационных ресурсов

1. Официальный сайт Foreign Affairs and International Trade Canada. URL: http://www.voyage.gc.ca/countries_pays/report_rapport-eng.asp?id=249000.
2. Официальный сайт HOTREC. URL: <http://www.hotelstars.org>.

3. Официальный сайт IATA URL: <http://www.iata.org>.
4. Официальный сайт IATAN URL: <http://www.iatan.org>.
5. Официальный сайт UK Civil Aviation Authority. URL: <http://www.caa.co.uk>.
6. Официальный сайт Ассоциации гидов-переводчиков. URL: <http://www.agipe.ru>.
7. Официальный сайт Ассоциации туроператоров. URL: <http://www.atorus.ru>.
8. Официальный сайт Брокгауз. URL: <http://www.brocgaus.ru>.
9. Официальный сайт Бюро консульских вопросов США. URL: <http://www.ustraveldocs.com>.
10. Официальный сайт ВОЗ. URL: <http://www.who.int/ru>.
11. Официальный сайт Всемирной торговой организации WTO. TN/S/W/23. — 29 September 2004. URL: <http://www.wto.org>.
12. Официальный сайт Всемирной федерации ассоциаций туристских агентств. URL: <http://www.uftaa.org>.
13. Официальный сайт Всероссийского союза страховщиков. URL: <http://www.ins-union.ru>.
14. Официальный сайт ГУТ КНР. URL: <http://www.chinatourism.ru>.
15. Официальный сайт ИКАО. URL: <http://www.icao.int>.
16. Официальный сайт МИДа России. URL: http://www.mid.ru/bul_newsitem.nsf/kartaflat.
17. Официальный сайт Объединения международной интеграции в туризме «Мир без границ». URL: <http://visit-russia.ru>.
18. Официальный сайт отдела ООН по борьбе с наркоторговлей и преступностью. URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Seventh-United-nations-Survey-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html>.
19. Официальный сайт отдела по туризму Европейской комиссии. URL: <http://ec.europa.eu>.
20. Официальный сайт Росавиации. URL: <http://www.favt.ru>.
21. Официальный сайт Российского союза туриндустрии. URL: <http://www.rostourunion.ru>.
22. Официальный сайт Минкультуры России в сети Интернет. URL: <http://mkrf.ru/>
23. Официальный сайт Ростуризма в сети Интернет. URL: <http://www.russiatourism.ru>.
24. Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru>.
25. Портал ГИБДД. URL: <http://www.gibdd.ru>.
26. Портал департамента туризма Малайзии. URL: <http://www.ntcm.com.my>.
27. Портал МЧС. URL: <http://www.mchs.gov.ru>.
28. Портал Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.