



Электронное научное издание
«Ученые заметки ТОГУ»
2017, Том 8, № 3, С. 17 – 24

Свидетельство
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010
[http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/
ejournal@pnu.edu.ru](http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/ejournal@pnu.edu.ru)

УДК 338

© 2017 г. А. А. Тельнова,

Е. Г. Теличева, канд. социол. наук

(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

ОБЗОР НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ ДЕТСКОГО ТУРИЗМА

В статье приведен обзор нормативно-правового регулирования в сфере детского туризма: состояние, проблемы, перспективы.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, дополнительное образование детей, детско-юношеский туризм, законодательство, национальный стандарт, туризм.

A. A. Telnova, E. G. Telicheva

REVIEW OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION IN THE ORGANIZATION OF CHILDREN'S TOURISM

The article provides an overview of regulatory and legal regulation in the field of children's tourism: the state, problems, prospects.

Keywords: normative legal regulation, supplementary education for children, junior tourism, legislation, the federal law, national standard, tourism

Детский туризм является эффективным средством оздоровления и воспитания подрастающего поколения, познания своей Родины, подготовки подростков к службе в армии, формирования чувства патриотизма, расширения кругозора и т.д. Только детско-юношеский туризм предоставляет возможность при правильной педагогической постановке решать одновременно в комплексе вопросы, воспитания, оздоровления, обучения, социальной адаптации и профессиональной ориентации детей, формировать здоровый образ жизни молодежи. Походы, приключения, путешествия, экспедиции создают такую воспитательную среду, которая объективно воздействует на детей, а вся обстановка стимулирует выработку необходимых качеств, навыков и умений. В связи с тем, что детский туризм выполняет такую важную функцию, его отлаженная работа имеет особое значения. Для правильного функционирования детского туризма необходима четкая и продуманная система нормативно-правового регулирования. Также мотивом для написания статьи послужили значительные нововведения в этой сфере.

В Федеральном законе от 24.11.1996 г. №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» ФЗ (ред. от 01.01.2017) закреплено понятие детский туризм. В соответствии с Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», «туризм детский - туризм организованной группы несовершеннолетних туристов в сопровождении руководителя, который несет обязанности их законного представителя» [1].

В рамках выставки Итурмаркет-2017 состоялся круглый стол по актуальным вопросам детского туризма. В процессе обсуждения данного сегмента туризма пришли к выводу, что проблем в детском туризме много, в том числе С. Минделевич (член Координационного совета по развитию детского туризма при Правительстве РФ) назвал тот факт, что детский туризм в коммерческом секторе до сих пор никак не регулируется. Он напомнил, что новый закон о детском отдыхе уже вступил в силу, но пока нет ни одного подзаконного акта, а их потребуется более 140. «Сейчас закон нормально работать не может», — резюмировал Сергей Минделевич» [2].

Член комитета Совета Федерации по социальной политике Игорь Фомин подчеркнул, что до нынешнего года регионы сами регулировали вопросы детского туризма. Теперь же координировать эту деятельность возьмется Минобрнауки. Правительство наделило Министерство образования и науки с 01.01.2018 г. полномочиями по разработке государственной политики в сфере организации детского туризма, включая обеспечение безопасности их жизни и здоровья. Ведомство будет координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти с региональными органами местного самоуправления и организации отдыха и оздоровления детей. Также Министерство образования наделяется полномочиями по обеспечению контроля за соблюдением требований законодательства в сфере организации отдыха и оздоровления детей. Контролирующие функции осуществляет Минобр, Роспотребнадзор, Минкульт, Минтранс, ГИБДД. [3].

Организация, занимающаяся отдыхом детей, должна создать безопасные условия для них и обеспечить детей уходом и организацией питания. В обязанности организации входит и перевозка детей к местам отдыха, соблюдение требований антитеррористической безопасности, а на месте купания детей должна находиться охрана или служба безопасности.

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 N 124-ФЗ содержит статью 12 «Обеспечение прав детей на отдых и оздоровление». В данной статье закреплены обязанности организации, которая обеспечивает детский отдых.

В первую очередь, необходимо создавать безопасные условия нахождения детей,

присмотр и уход за ними, организации их питания, трансфер к местам отдыха и обратно, содержания детей в условиях, которые установлены санитарно-эпидемиологическими и иными требованиями и нормами [4]. Равным образом есть необходимость в обеспечении жизни и здоровья детей, а также работников организации отдыха детей и их оздоровления, включая соблюдение требований обеспечения антитеррористической защищенности, наличие службы безопасности или охраны. В свою очередь прибрежные зоны отдыха нуждаются в спасательных постах в местах купания детей, а также наличие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии деятельности, осуществляемой организацией отдыха детей и их оздоровления, санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Однако, считается невозможным применять одни и те же требования ко всем видам учреждений, обеспечивающих отдых и оздоровление детей. Условно их можно разделить на три типа:

- детские лагеря стационарного типа (круглогодичные);
- летние стационарные;
- специализированные и лагеря палаточного типа.

Очевидно, что требования антитеррористической защиты, а также обычной охраны, организация общения родителей с ребенком в силу определенных причин не возможны для лагерей третьего типа. В свою очередь, такие высокие требования к нестационарным лагерям могут привести к уменьшению их количества. Из-за чего может возрасти самодеятельный туризм, который в разы опаснее.

Более того, большое значение имеет обеспечение соответствия квалификации работников соответствующим профессиональным стандартам или квалификационным требованиям в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации.

По действующему законодательству детские лагеря обязаны получить разрешение на воспитательную деятельность. Однако, с 01.01.2020 г. детские лагеря обязаны будут получить образовательную лицензию, иначе они будут закрыты.

Получить лицензию на деятельность по дополнительным общеобразовательным программам, предусмотренную законом «Об образовании», будет очень непросто. Для этого необходимо зарегистрировать некоммерческую организацию, а уже затем оформить разрешение. По организационно-правовой форме некоммерческие юридические лица могут быть оформлены в форме частного учреждения, автономной некоммерческой организации, некоммерческого партнерства и так далее. Не все детские лагеря имеют соответствующую материально-техническую базу и кадры.

В настоящее время в России действует 40 тысяч организаций, специализирующихся на детском отдыхе, а за координацию их деятельности отвечает 8 федеральных органов исполнительной власти [5].

Федеральным законом от 24.06.1998 г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» установлены основы государственного регулирования организации детского отдыха (оздоровления) и меры, принимаемые органами исполнительной власти (федеральными, субъектов и местного самоуправления). Итак, в соответствии с данным законом органы исполнительной власти должны:

- принимать нормативно-правовые акты;
- создавать безопасные условия нахождения детей в организациях отдыха;
- обеспечить максимальную доступность услуг;
- контролировать соблюдение законодательства.

Еще один федеральный закон, который принимает участие в регулировании детского туризма это Федеральный Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного ре-

гулирования организации отдыха и оздоровления детей» от 23.12.2016г.

Данный закон вносит поправки во многие документы и вводит новое понятие «туристский маршрут». В соответствии с Федеральным законом, туристский маршрут – это путь следования туристов или экскурсантов, включающий в себя посещение и использование туристских ресурсов [6].

В рамках данного закона, поправки внесены в №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» теперь закреплено право этой категории детей на оплату государством путевки и проезд к санитарно-курортным организациям и обратно. Даже в тех случаях, когда родители сами оплатили путевку, положена компенсация. Однако порядок компенсации должны самостоятельно определять субъекты РФ, то есть, единого алгоритма получения возмещения нет.

В соответствии с Постановлением правительства от 4 ноября 2014 года №1163 образован «Координационный совет по развитию детского туризма в России». Он образован для того, чтобы обеспечить согласование действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных, научных и других организаций, которые направлены на развитие детского туризма.

Для достижения своей цели Координационный совет осуществляет следующие задачи:

- формирует основные векторы совершенствования нормативно-правового поля;
- организует взаимодействие между федеральными органами и органами субъектов Российской Федерации, а также между общественными, научными и прочими организациями;
- обеспечивает согласованность действий при разработке программ и проектов, которые способствуют развитию детского туризма [7].

Кроме Координационного совета учреждена Комиссия по детско-юношескому и молодежному туризму Общественного совета при Федеральном агентстве по туризму (утверждена Протоколом заседания членов Общественного совета при Федеральном агентстве по туризму от 5 октября 2016 г. №3).

Также в системе организации детского туризма действуют Постановления Президента Российской Федерации, которые включают в себе правила, критерии, рекомендации и нормативы.

Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 г. N 1177 «Об утверждении правил организованной перевозки группы детей автобусами». Настоящие Правила определяют требования, предъявляемые при организации и осуществлении организованной перевозки группы детей, в том числе детей-инвалидов, автобусами в городском, пригородном или междугородном сообщении.

Для осуществления организованной перевозки группы детей используется автобус, с года выпуска которого прошло не более 10 лет, который соответствует по назначению и конструкции техническим требованиям к перевозкам пассажиров, допущен в установленном порядке к участию в дорожном движении и оснащен в установленном порядке тахографом, а также аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS [8].

Срок пригодности автомобиля вызывает много споров. Этот вопрос поднимается на многих мероприятиях: круглые столы, пресс-конференции, заседания и т.д.

25 ноября в пресс-центре информационного агентства «Национальная Служба Новостей» состоялась пресс-конференция на тему: «Зимние каникулы без школьных автобусов для детей». Руководитель комиссии детско-юношеского и молодежного туризма

Общественного совета при Федеральном агентстве по туризму, член координационного совета по развитию детского туризма при Правительстве РФ Сергей Минделевич рассказал, что срок службы автобусов для детских перевозок ограничили 10 годами из-за российских транспортных средств. «Мерседесы, речь идёт об автобусах, которые используются для детских перевозок в Москве – НСН, ходят 20 лет. Китайские или корейские - около 10 лет. Откуда родилась дата 10 лет? Это наши ПАЗы, ЛиАЗы живут 10 лет. Но мы на них туристов не возим» [9].

Для осуществления организованной перевозки группы детей необходимо наличие следующих документов:

- договор фрахтования;
- документ, содержащий сведения о медицинском работнике;
- копия решения о назначении сопровождения автобусов автомобилем или несколькими автомобилями подразделения ГИБДД;
- список набора пищевых продуктов (сухих пайков, бутилированной воды);
- списки назначенных сопровождающих и детей с краткими сведениями о них;
- документ, который содержит основные сведения о водителе;
- документ, который содержит порядок посадки детей в автобус;
- программа маршрута;

В данном постановлении установлен срок хранения всех оригиналов вышеперечисленных документов продолжительностью три года.

Данное постановление содержит критерии, по которым определяется профессиональная пригодность водителей для управления автобусом с детьми.

Также описаны ограничения по продолжительности пути в зависимости от возраста, дети до семи лет должны находиться в пути не более четырех часов, нюансы перевозки детей в ночное время (с 23 до шести часов).

Более того, при продолжительности поездки более трех часов дети должны быть обеспечены сухим пайком и бутилированной водой. При несоблюдении данных правил автобус к перевозке детей не допускается.

Таким образом, ужесточение правил автобусных перевозок детей создает определенные трудности для организации детского туризма. Более того, излишняя бюрократизация препятствует развитию сегмента автобусных туров в сфере детского туризма.

Кроме правил транспортировки юных туристов обусловлена и медицинская сторона детского туризма. Перечень медицинских противопоказаний при направлении ребенка в организации отдыха и оздоровления в соответствии с протоколом Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере от 24 декабря 2014г. №11 пересмотрен и оптимизирован с целью расширения доступа к отдыху и оздоровлению детей с неврологическими и психическими заболеваниями, а также с физическими дефектами.

Правительством представлены следующие рекомендации по медицинским противопоказаниям:

- заболевания острой и подострой стадии;
- хронические заболевания в стадии обострения;
- острые инфекционные заболевания до окончания срока изоляции;
- бактерионосительство инфекционных заболеваний;
- заразные болезни глаз или кожи, паразитарные заболевания;
- туберкулез;
- злокачественные новообразования, которые требуют лечения;
- эпилепсия с текущими приступами;
- психические расстройства в состоянии обострения;

- зависимость от алкоголя, наркотиков, психоактивных веществ.

Деятельность в сфере детского туризма регулируется и ГОСТами.

ГОСТ Р 54605-2011 «Туристские услуги. Услуги детского и юношеского туризма. Общие требования». Кроме общих требований и классификации видов услуг, ГОСТ одержит в себе требования к безопасности и к персоналу. Также в данном ГОСТе представлены общие понятия, и пояснение детского туризма. Имеет место быть расхождение в понятийном аппарате, если сравнивать с трактовками, приведенными в ФЗ «Об основах туристской деятельности на территории РФ». В ГОСТе Р 54605-2011 сказано:

«-детский туризм - путешествия и/или экскурсии организованных туристских/экскурсионных групп детей в возрасте от 7 до 14 лет в сопровождении руководителя группы, по туристским маршрутам с познавательными, учебными, рекреационными, оздоровительными, физкультурно-спортивными и иными целями;

- юношеский туризм - путешествия и/или экскурсии организованных туристских/экскурсионных групп юношей и девушек в возрасте от 14 до 18 лет в сопровождении руководителя группы по туристским маршрутам с познавательными, учебными, рекреационными, оздоровительными, физкультурно-спортивными и иными целями» [10].

Национальный стандарт российской федерации «Услуги детям в учреждениях отдыха и оздоровления» ГОСТ Р 52887-2007. Этот ГОСТ охватывает критерии и условия оказания качественных услуг, перечислены основные виды услуг, которые предоставляются детям в организациях отдыха/оздоровления. ГОСТом утвержден перечень услуг, обеспечивающих благоприятные и безопасные условия жизнедеятельности детей [11]. Также определены состав и формы медицинских, образовательных, психологических, правовых услуг, услуг культурно-досуговой деятельности, услуги в сфере физической культуры и спорта, туристско-экскурсионных, информационных, транспортных и развивающих услуг. Более того, обусловлены порядок и условия предоставления этих услуг.

Санитарные правила установлены федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Содержатся данные требования в санитарно-эпидемиологических правилах.

СП 2.5.3157-14 «Санитарно-эпидемиологические требования к перевозке железнодорожным транспортом организованных групп детей» содержат требования к условиям перевозки железнодорожным транспортом организованных групп детей, находящихся в пути следования свыше 10 часов [12]. Требования направлены на охрану здоровья детей и подростков при нахождении их в пути следования в пассажирских вагонах железнодорожного транспорта, а также в зданиях вокзалов на станциях отправления и прибытия, к организации питания, медицинскому обеспечению и гигиене.

Обратная ситуация автобусному трансферу. Новые правила существенно упрощают перевозку организованных групп детей. Снизились технические характеристики вагонов, перевозящих детей. Например, сейчас не обязательно наличие кондиционеров и биотуалетов. Также снизились требования к медицинскому работнику, сейчас вообще не обязательно быть квалифицированным специалистом для сопровождения детей, достаточно пройти курсы оказания первой помощи.

СанПин 2.4.4.3048-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству и организации работы детских лагерей палаточного типа» содержат требования к размещению, устройству, организации работы детских лагерей палаточного типа, являющихся формой организации отдыха детей в природных условиях с использованием палаток [13]. Основная деятельность палаточных лагерей направлена на обеспечение отдыха детей, оздоровления и укрепления их здоровья, развитие творческого потенциала детей,

приобретения практических навыков пребывания в природных условиях, занятия физической культурой, спортом, туризмом.

Резюмируя вышесказанное можно сделать вывод, что нормативно-правовое поле детского туризма формируется. Четкая регламентация отсутствует, что создаёт определенные сложности в организации детского туризма. Однако ведется активная законодательная работа в данном направлении, что дает основания полагать, детский туризм будет иметь серьезную базу для его успешной организации.

Нормативно-правовыми актами регулируется множество аспектов организации детского туризма, однако нет полного взаимодействия между ними. Иначе говоря, поверке и регулированию подлежат только отдельные грани организации детского туризма и отдыха. То есть могут быть хорошо соблюдены санитарные правила, нормы безопасности на воде, и пожарная безопасность, однако качество туристской услуги в целом никто не контролирует. В связи с чем планируется разработка «карты рисков», в которой определены шесть категорий рисков:

- безопасность;
- качество питания;
- образование и воспитание;
- нормативный аспект;
- организационный аспект;
- финансово-экономические риски.

«Карта рисков» не должна стать дополнительной нагрузкой к уже имеющимся требованиям, а должна носить характер методических рекомендаций.

Введено много новшеств, установлены новые требования, однако межведомственное регулирование не отлажено. Например, в Крыму запретили размещать детские экскурсионные группы (в том числе спортивные, фестивальные и иные) в гостиницах и пансионатах. Совет Министров Республики в феврале 2017 года издал распоряжение «О мероприятиях по подготовке и проведению в Республике Крым курортного сезона 2017 года». Теперь размещение только в лагерях и детских санаториях, т.к. они входят в реестр «Роспотребнадзора». Однако, большая часть детских лагерей работают летом, а экскурсионные группы путешествуют в течение года и режим проживания – 21 день. Турфирмы осведомлены не были [14].

В заключении, можно сделать вывод, что нормативно-правовое поле в сфере организации детского туризма в данный момент пребывает в фазе активных преобразований. Законодательство требует совершенствования, и работа в этом направлении ведется.

Список литературы

- [1] Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 01.01.2017) // Система информационно-правового обеспечения Гарант [Электронный ресурс] : Гарант - режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/136248/paragraph/18:1>
- [2] Итоги круглого стола по детскому туризму, прошедшего в рамках выставки «Интурмаркет-2017» [Электронный ресурс] : статья Интурмаркет-2017 от 13.03.2017. - Режим доступа: <https://www.itmexpo.ru/media/news/7241>
- [3] <http://www.rbs.ru/rbsfreenevs/58f1c4a79a79473cbe215c48>
- [4] Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 28.04.2009) // Система информационно-правового обеспечения Гарант [Электронный ресурс] : Гарант - режим доступа:

- <http://ivo.garant.ru/#/document/179146/paragraph/20340:0>
- [5] Детские лагеря обяжут получать образовательные лицензии izvestia.ru/nevs/663649/
- [6] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей : Федеральный Закон от 28.12.2016 г. № 465 - ФЗ // Система информационно-правового обеспечения Консультант Плюс [Электронный ресурс] : Консультант Плюс - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/>
- [7] О Координационном совете по развитию детского туризма в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 4.11.2014 г. N 1163 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] : Гарант - режим доступа: <http://base.garant.ru/>
- [8] Правила организованной перевозки группы детей автобусами: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 года. - № 1177. [Электронный ресурс]: Консультант Плюс - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
- [9] РСТ обратится к президенту, если проблема детских перевозок не решится [Электронный ресурс]: Информационное агентство «Национальная Служба Новостей (НСН)» - Режим доступа: <http://nsn.fm/society/rst-obratitsya-k-prezidentu-esli-problema-detskikh-perevozk-ne-reshitsya.php>
- [10] Туристские услуги. Услуги детского и юношеского туризма. Общие требования: ГОСТ Р 54605-2011. [Электронный ресурс]: Союз организаторов детского активного туризма - Режим доступа: <http://sodat.ru/normativno-pravovaya-baza.html>
- [11] Услуги детям в учреждениях отдыха и оздоровления: ГОСТ Р 52887-2007. [Электронный ресурс]: Союз организаторов детского активного туризма - Режим доступа: <http://sodat.ru/normativno-pravovaya-baza.html>
- [12] Санитарно-эпидемиологические требования к перевозке железнодорожным транспортом организованных групп детей: СП 2.5.3157-14. [Электронный ресурс]: Союз организаторов детского активного туризма - Режим доступа: <http://sodat.ru/>
- [13] Об утверждении СанПиН 2.4.4. 3048-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству и организации работы детских лагерей палаточного типа»: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 мая 2013 г. № 25 Система информационно-правового обеспечения Гарант [Электронный ресурс]: Гарант - режим доступа: <http://ivo.garant.ru/>
- [14] РСТ: детский экскурсионный туризм в Крыму фактически попал под запрет. <https://news.rambler.ru/community/36973156-rst-detskiy-ekskursionnyy-turizm-v-krymu-fakticheski-popal-pod-zapret/>

E-mail:

Теличева Е.Г. – telicheva_e@mail.ru