**Сочинский государственный университет туризма и курортного дела**

**Филиал в г.Ейске**

**Факультет - социально культурный сервис и туризм**

**Курсовая работа**

по дисциплине: «Курортное дело с основами курортологии»

тема: «Государственная политика в сфере санаторно-курортного лечения, оздоровления и отдыха»

Выполняла студентка 2 курса

Специальность 100103

Группа 04–СТЕ–3

Студенческий билет 192

Абрамова Елена Владимировна

Проверила: Журавлева Лидия Борисовна

Оценка: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

г. Ейск

2005г.

**Содержание:**

Введение

I. История

II. Нормативно правовая база РФ

1. Управление туристским комплексом на макроэкономическом уровне
2. Организация структуры управления туризма на мезо и микро экономическом уровне
3. Функции государства в управлении туризма

III. Международная координация в сфере туризма и санаторно-курортного лечения

IV. Государственная политика международного сотрудничества в сфере туризма и рекреации

Заключение

Список литературы

**Введение**

Государственная политики развития курортного дела в Российской Федерации (далее - Концепция) разработана в развитие Концепции охраны здоровья населения Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2000 г. № 1202-р, во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 29.04.2002г. № 284 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации», определившим Минздрав России федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственную политику и координацию деятельности в сфере курортного дела, а также в соответствии с планом Минздрава России по реализации положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 года. Концепция определяет основные задачи и направления государственной политики развития курортного дела в России, создавая основу для разработки конкретных планов и программ по ее реализации.

А также государственная политики развития курортного дела в Российской Федерации, имеет комплексе лечебно- профилактических мероприятий, направленных на укрепление здоровья человека, особое место занимает санаторно-курортное лечение и оздоровление. Особую значимость данное направление приобретает в связи с переходом отечественного здравоохранения от системы, ориентированной преимущественно на лечение заболеваний, к системе охраны здоровья граждан, основанной на повышении функциональных возможностей организма и профилактике заболеваний.  
Существенная роль принадлежит санаторно-курортной помощи в организации медицинской реабилитации лиц, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в долечивании больных непосредственно после стационарного лечения по поводу тяжелых заболеваний и оперативных вмешательств на сердце, сосудах и желудочно-кишечном тракте. Курорты России располагают практически всеми известными в мире типами лечебных минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных факторов, ресурсы которых обеспечивают существующую потребность и перспективу развития государственной политики в сфере санаторно-курортного лечения, оздоровления и отдыха.

1. **История**

Отрывочные сведения о лечебных местностях России содержатся еще в произведениях писателей древности и средневековья. Арабский путешественник Ибн-Баттута в середине XIV века писал о горячем минеральном источнике на Северном Кавказе в районе современного Пятигорска.

Первые государственные мероприятия по разведке минеральных вод и их эксплуатации с лечебными целями проведены по инициативе Петра I, который ознакомился с некоторыми зарубежными курортами и решил искать русские «ключевые воды». Первые курорты в России возникли в первой половине XVIII в. Петр Первый, вернувшись после лечения на заграничных курортах, приказал придворным медикам «искать в нашем государстве ключевых вод, которыми можно пользоваться от различных бо­лезней» (Полное собрание законов Российской империи. М., 1830. Т. 6 - № 3579. С. 191). В 1717 году издан указ «О приискании в России минеральных вод», которыми мож­но «пользоваться от разных болезней». Вскоре в Олонец­кой губернии были обнаружены минеральные воды.

В эти же годы придворный лейб-медик доктор Шобер совершил путешествия в разные районы страны. В его описаниях упоминаются Сергиевские минеральные воды в Поволжье и Пятигорские горячие источники на Север­ном Кавказе. Еще раньше, в 1714 году в Карелии рабочий И. Рябоев, страдавший «сердечной болезнью», открыл источник железистой воды, лечился ею, и, выздоровев, доложил о том царю. В 1719 году Петр I издал указ о Мар­циальных Кончезерских водах близ Петрозаводска. Здесь был построен дворец, в котором во время лечения жил царь с семьей. Так в 1719 г. открылся первый курорт в России Марциальные Воды. Это был первый официально утвержденный курорт России.

В те же годы немецким ученым Х. Паульсеном по ука­зу Петра I были заложены «бадерские бани» на Липецких соленых водах, которые вскоре приобрели популярность в России и явились базой второго ее курорта. По указу царя были составлены правила пользования минеральными водами - «Дохтурские правила, как при оных водах поступать». Разработанные Шобером первые правила пользова­ния минеральными водами («дохтурские правила») пред­писывали перед поездкой на курорт посоветоваться с докторами, а при лечении водами выполнять напечатанные правила. Так были введены обязательные условия пользования лечебными водами на курортах России. ­

В связи с завоеванием земель кавказских горцев были открыты давно известные местным жителям источники лечебных минеральных вод. Эти воды использовались для лечения раненых солдат. В дальнейшем центром изучения природных лечебных ресурсов становятся Кавказские минеральные воды. В 1770-х-90-х годах проведены первые систематические исследования и даны подробные описания минеральных вод данного района. В 1773 г. здесь побывали экспедиции, возглавляемые академиком П. С. Палласом и врачом-естествоиспытателем И.А. Гильденштедтом, которые впервые описали в своих дневниках природные богатства района Пятигорска. Через 20 лет П.С. Паллас вновь посетил Северный Кавказ и описал минеральные воды Кисловодска. Его сообщение на заседании Академии наук произвело большое впечатление и пробудило интерес ученых к Кавказским минеральным водам. Но фактическое открытие Кавказских Минеральных Вод состоялось в 1803 году, когда в крепости близ источни­ка «кислой воды» (нарзана) возникли первые жилые строения, и крепость получила название Кисловодс­кой. Затем последовало открытие ессентукских и же­лезноводских минеральных вод. По представлению Медицинской коллегии в 1803 г. издан указ царя о признании этого региона лечебной местностью государственного значения. В 1810 г, московский врач Ф.П. Гааз открыл источники минеральных вод в Железноводске и Ессентуках.

Более подробно изучил источники Кавказских Минеральных Вод профессор Петербургской медико-хирургической академии А.П. Нелюбин, который по ходатай­ству генерала А.П. Ермолова, командовавшего в то вре­мя войсками на Кавказе, был командирован в этот регион. А.П. Нелюбин впервые в России произвел физико-химическое исследование минеральных вод и издал «Полное историческое, физико-химическое, врачебное описание Кавказских Минеральных Вод».

Во второй половине XVIII века и особенно в XIX веке шло быстрое развитие курортного дела: в различных районах страны изучались минеральные источники и грязевые озера (их описания даны в трудах Ф. Гебера, Н. Воронихина, Л. Бертенсона и других ученых), происходило официальное открытие курортов. В 1828 году основан курорт Старая Русса, в 1830 г. - Одесские грязевые курорты, в 1833 году - Сергиевские Минеральные Воды, в 1838 - Кемери, в 1842 - Друскининкай, в 1848 году - Усолье, в 1867 году - Белокуриха.

На берегу Сакского озера в 1836 г. было открыто отделение Симферопольского госпиталя, в котором лечились преимущественно от ревматизма. Отделение размеща­лось в небольшой гостинице и деревянном бараке, пред­назначенном для раздевания, обмывания и отдыха боль­ных. После Крымской войны 1853-1856 гг. сакской гря­зью лечили участников обороны Севастополя.

Войны на Кавказе, в Крыму, Средней Азии сопровождались открытиями новых лечебных местностей, природ­ные ресурсы которых использовались для лечения солдат и офицеров царской армии, страдавших от различных болезней и ранений, полученных на фронтах.

Среди многочисленных лечебных местностей в государственном управлении значились Кавказские, Старо­русские, Липецкие, Сергиевские, Кемеринские мине­ральные воды.

Во второй половине XIX в. были обследованы лечеб­но-климатические местности Крыма - Сакское и Тинак­ское озера, в Сибири - Ямаровка и Дарасун, в Средней Азии - Иссык- Куль, на территории Казахстана - Алма­-Арасан, в Грузии - Боржоми, Цхалтубо и др. Курорты открывались, но заботы об их благоустройстве не проявлялось. Как правило, лечебные местности передавались в аренду городам, земствам, частным компаниям и лицам царствующего дома.

Постепенно география изучения минеральных вод расширяется и переходит через Урал в Сибирь. В 1868 г. исследователь Афанасий Бушуев открыл минеральные источники на побережье Охотского моря, вблизи нынеш­него Магадана (курорт Талая).

Одновременно с лечебными свойствами минеральных вод и грязей обнаружил ось благоприятное воздействие климата на больных на Южном берегу Крыма. Выявились также целебные свойства кумыса. Сеть здравниц, использовавших природные лечебные ресурсы, постепенно рас­ширялась. Но научная работа по изучению природных лечебных факторов велась преимущественно силами энтузиастов (Ф.П. Гааз, Ф.А. Баталии, А.П. Нелюбин и др.).

С 80-х годов XIX века правительство начинает выку­пать курорты. В 1883 году прекращена аренда Кавказс­ких Минеральных Вод, особое значение которых было подчеркнуто созданием специального медицинского управления во главе с врачом - правительственным комиссаром. Кроме них, под непосредственным управле­нием различных департаментов находились курорты Сергиевские Минеральные Воды, Старая Русса и Ли­пецк. К этому же периоду относится введение закона об охране курортов.

Выдающиеся врачи С.П. Боткин, Н.И. Пирогов, Г.А. Захарьин, А.А. Остроумов неоднократно в своих выступлениях и публикациях подчеркивали важность курор­тного лечения в комплексной терапии и доказывали пре­имущества российских природных лечебных ресурсов. Однако вся элита общества предпочитала отдыхать за гра­ницей. Обеспокоенное оттоком валюты из России за рубеж царское правительство приняло решение сдать в частную аренду некоторые крупные курорты, надеясь на их благоустройство с помощью частного капитала. Существенных результатов это не дало, но создало на ряде ку­рортов предпосылки для их дальнейшего развития. Нача­лось систематическое изучение минеральных вод, разви­валась общекурортная инфраструктура (строились гостиницы, дороги, например, вдоль Южного берега Крыма и Черноморского побережья Кавказа), создавались общекурортные службы. Помимо лечения, на курортах начала создаваться развлекательная индустрия, строились залы, где давались балы и проводились концерты.

В XX веке владельцы курортов с целью увеличения прибылей оживили работы по благоустройству санатори­ев и лечебниц. В частности, были построены водолечебни­цы в Пятигорске и Кисловодске, грязелечебница в Ессен­туках. Но в целом значительного сдвига в курортном деле не было. Отечественные ученые проявляли инициативу в изучении месторождений минеральных вод и грязей, воз­можностей их лечебного использования, однако результа­ты исследований не имели практического воплощения.

К началу XX в. Россия имела 36 курортов, объединявших 60 санаториев общей емкостью 3000 мест, а также несколь­ко кумысолечебниц. Наиболее развитыми в то время были кypopты Пятигорск, Кисловодск, Боржоми, Саки, Старая Русса, Сергиевск, Славянок, Одесса, Евпатория.

Первая мировая война положила конец развитию курортного дела и резко сократила приток отдыхающих. Но и в эти годы в прифронтовой полосе, на Новгородчине, были организованы два курорта «Сольцы» И «Варницы» С реабилитационными целями для долечивания раненых.

По материалам 3-го съезда Русского Бальнеологичес­кого общества (1913 год), при наличии 500 известных источников минеральных вод и месторождений лечебных грязей, было лишь 36 курортов, где они использовались. Всего, по официальной статистике, в 1912 году в России было 72 курорта. Какой-либо системы санитарной охра­ны курортных местностей не существовало. В течение многих лет не был реализован проект закона о «санитар­ной и горной охране лечебных местностей», к которым были отнесены места с источниками минеральных вод и лечебными грязями, морскими купаниями, кумысолечением и Климатические станции. Этот закон был принят только в 1914 году.

Таким образом, состояние курортного дела в царской России характеризовал ось недоступностью курортного лечения широким массам населения и низким уровнем организации лечебной работы вследствие нехватки лечебных учреждений (особенно детских), медицинских кад­ров и доминирующей роли частной практики.

Состоявшийся в 1915 году в Петрограде съезд по воп­росам улучшения состояния отечественных лечебных местностей высказался за передачу всех курортов в веде­ние земских и городских учреждений. Однако какие­-либо коренные преобразования в курортном деле стали возможными только в годы Советской власти. Специ­альным постановлением правительства в 1918 году все существовавшие на территории страны Курорты были объявлены государственной собственностью и переданы введение ВСНХ, который возложил управление ими и забо­ту об их развитии на Наркомздрав РСФСР. В 1919 году декретом СНК РСФСР «О лечебных местностях обще­государственного значения» Наркомздраву было пору­чено включить курортную помощь в общий план лечебно-профилактических мероприятий. К управлению курортами были привлечены профсоюзы, а к их разви­тию на научной основе - медицинские научные общества, к охране курортных ресурсов - местные советы и специальные комиссии. В 1923 году создается главное курортное управление Наркомздрава во главе с нарко­мом Н.А. Семашко и специалистом по курортному делу Н.И. Тезяковым. Был открыт также ряд профиль­ных НИИ. Таким образом, были заложены основы раз­вития санаторно-курортного дела в стране.

В советский период курортное дело начинает бур­но развиваться. В первые же годы было принято несколько декретов:

* о национализации курортов;
* о лечебных местностях государственного значения;
* об использовании Крыма для лечения трудящихся;
* об организации домов отдыха;
* о принципах санаторно-курортного лечения;
* об охране природных ресурсов.

В основу программы развития санаторно-курортно­го дела положен принцип, выдвинутый В.И. Лениным «Курорты - для трудящихся». Декреты правительства, принятые в первые годы Советской власти, послужили началом развития курортов и организации учреждений отдыха трудящихся. Декрет «О лечебных местностях общегосударственного значения» (1919 год) провозгла­сил национализацию курортов. Этот декрет имел важ­ное значение для становления санаторно-курортного дела в стране. Он положил начало санитарной охране курортов.

Тяжелое экономическое положение страны не позво­ляло выделять достаточные средства для развития ку­рортного хозяйства. В 1919 году в стране существовало всего 5 курортов - Старая Русса, Липецк, Сергиевские Минеральные Воды, Эльтон и Кашин. В 1920 году общее число действующих курортов достигло 22, их коечный фонд составил 21 тысячу единиц. В этом году лечение получили около 50 тысяч больных. В 1921-22 годах на­чали функционировать курорты Черноморского побережья Кавказа (Анапа, Сочи) и Прибалтики (Сестрорецк). В 1923году восстанавливаются курорты Забайкалья и Дальнего Востока.

Первый дом отдыха был открыт в мае 1920 года в од­ном из дворцов на Каменном острове в Петрограде, последующие под Москвой (в Серебряном Бору, Тарасовке, Звенигороде, Краскове), на Урале и т. д. Первые санато­рии и дома отдыха создавались на базе бывших дворцо­вых (Ливадия) и помещичьих (Узкое, Марфино, Архан­гельское) усадеб, дач (Болшево) и частных санаториев, пансионатов и гостиниц.

В 1921 году В. И. Ленин подписал декрет «О домах отдыха», после которого губернские отделы профсоюзов приступили к повсеместной организации домов отдыха. Кроме того, было решено привлечь к санаторно-курортному строительству средства социального страхования. С первых послереволюционных лет началось научное изу­чение курортных факторов, их влияния на организм че­ловека. Повсеместно организуются курортные поликлиники. Санатории становятся основными лечебными уч­реждениями на курорте.

В 1920 г. в Пятигорске был создан Бальнеологичес­кий институт. Несмотря на ограниченные материальные возможности страны, даже в годы разрухи выделялись ассигнования на развитие системы лечебно-оздорови­тельных учреждений.

Период с 1922 года по 1928 год характеризуется совершенствованием управления курортами. В 1923 году при Наркомздраве создано Главное курортное управление. Происходит дифференциация курортов общегосудар­ственного и местного значения, впервые организуются ведомственные санатории на курортах, в развитие курор­тного дела активно включаются профсоюзы, создаются условия для перевода отдельных санаториев на хозрасчет. На многих крупных курортах страны стала внедряться и совершенствоваться система амбулаторно-курсовочного лечения. Выделяются средства на проведение гидрогеологических, водопроводно-канализационных и горнотех­нических работ на курортах, пособия для восстановления жилищных фондов и бальнеологических установок, дол­госрочные ссуды на восстановительные и строительные работы, на ведение курортных хозяйств.

С началом первых пятилеток страна приступила к строительству новых рекреационных предприятий. Были начаты работы по реконструкции и расширению ведущих курортных зон (разработаны проекты развития Южного берега Крыма, Сочи, начато освоение рекреационных территорий Сибири). Для периода 1929-1932 годов характерен большой размах курортного строительства. На курортное лечение направлялись преимущественно рабо­чие с производства. Местные органы управления курор­тами уже располагали необходимыми экономическими возможностями, поэтому ряд курортов был полностью передан в их подчинение, но при сохранении единства планирования курортного дела в целом по стране. Постепенно продлевались сроки сезонного функционирования курортов и санаториев, а государственные курорты переводилось на круглогодичную работу. Повысилась Культу­ра медицинского обслуживания на курортах, резко воз­росла их пропускная способность. Одновременно разви­валась сеть оздоровительных учреждений. В 1926 году дома отдыха были переданы в ведение Центрального уп­равления социального страхования при Наркомтруде СССР, с 1933 года - в ведение профсоюзов. К этому же периоду относится организация домов отдыха для мате­рей с детьми.

В период с 1933 по 1937 годы были начаты работы по реконструкции курортов Кавказских Минеральных Вод, Сочи- Мацестинской группы, построены благоустроенные санатории в Сочи, Кисловодске, Ессентуках.

К началу 1940 г. в СССР были 3600 санаториев и домов отдыха почти на 470 тыс. мест. Новые курорты создава­лись на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке (Чемал, Лебяжье, Усть-Качка, Кульдур). Значительно увеличи­лось число санаториев для лечения детей. Много внима­ния уделялось эффективному использованию курортных ресурсов, совершенствованию бальнеотехнического хо­зяйства, горно-санитарной охране курортов.

В годы Великой Отечественной войны санатории были превращены в мощную сеть тыловых госпиталей. Только на курортах Кавминвод работали госпитали на 30 тыс. коек. На ряде курортов были созданы специаль­ные «курортные» госпитали для долечивания раненых. Курорты и санатории, оказавшиеся на оккупированных территориях, подверглись полному или частичному уничтожению и разграблению (Старая Русса, Ленинг­радский курортный район и др.). Но еще до окончания войны началось успешное восстановление санаторно­-курортных учреждений, возобновилась деятельность санаториев.

Война нанесла огромный ущерб рекреационному хозяйству страны, так как большинство ведущих курор­тных территорий оказалось в зоне боевых действий. За пять послевоенных лет были восстановлены и реконст­руированы разрушенные курорты и построены новые. К 1950 г. количество мест в здравницах превысило до­военный уровень.

Дальнейший послевоенный период характеризовался следующими тенденциями:

* быстрым ростом санаторно-курортных учреждений и количества в них мест;
* расширением географии курортных зон на восток, созданием санаторной базы в Сибири и на Дальнем Востоке;
* концентрацией рекреационного обслуживания за счет увеличения средней емкости здравниц, укруп­нения предприятий, активного развития рекреаци­онных районов;
* развитием новых форм обслуживания (курсовочное обслуживание на базе курортных поликлиник, се­мейный отдых в пансионатах и домах отдыха, организация ведомственных здравниц и баз отдыха);
* планомерным изучением природных лечебных ре­сурсов на территории всего СССР с выделением перспективных лечебных местностей;
* организацией многочисленных институтов курор­тологии (в Москве, Юрмале, Друскининкае, Одес­се, Ялте, Сочи, Сухуми, Ереване, Баку, Ташкенте, Екатеринбурге, Томске, Владивостоке);
* появлением «Лечминресурсов» Минздрава СССР, специализированного гидрогеологического объеди­нения по разведке, выведению, охране и эксплуата­ции природных лечебных ресурсов;
* созданием многочисленных проектных архитектурных институтов, занимавшихся планированием рекреационных зон и проектированием санаторно-­курортных учреждений (Союзкурортпроект, Институт проектирования объектов культуры, отдыха, спорта и здравоохранения).

К 1950 году было около 2000 санаториев на 250 тысяч мест. В 1956 году проведены реорганизация управления санаторно-курортным делом, объединение и укрупнение мелких учреждений. Советская курортология заняла передовые позиции в мире. В 1960 г. Совмин СССР принял постановление о передаче профсоюзам хозрасчетных санаторно-курортных учреждений, курортных поликлиники домов отдыха за исключением учреждений детского отдыха и туберкулезных санаториев.

Планирование было возложено на ВЦСПС, Госплан СССР и Совмины союзных республик. Был создан Центральный курортный совет с многочисленными региональными отделениями, которые руководили лечебно-оздоровительным отдыхом. Передача здравниц профсоюзам выз­вала бурный рост санаторно-курортных учреждений по всей стране. Научные исследования проводились по заданию Госкомитета по науке и технике.

В 1976 г. в связи с возникновением хаоса при организации курортных территорий, приведшего к загрязнению окружающей среды, ухудшению качества природных лечебных ресурсов, вышло постановление Совмина СССР «О мерах по упорядочению застройки территории курор­тов и зон отдыха и строительства санаторно-курортных учреждений и учреждений отдыха».

Активное развитие курортной сети обусловило формирование самой широкой в мире сети курортных учреж­дений. К началу перестройки в СССР было более 14 тыс. здравниц на 2,5 млн. мест. Создались мощные агломера­ции (Большие Сочи, Большая Ялта, Кавказские Минводы, Большая Юрмала).

В практику курортного дела внедрялись новые прогрессивные формы курортного лечения, повышался уровень комфортности, но начавшийся в конце 80-х гг. развал экономики ударил по курортной системе страны: ухудшилось качество обслуживания, снизился уровень питания, возросли цены на путевки.

Оставшиеся без государственного финансирования здравницы не смогли перейти на самофинансирование. Коммунальные затраты стали непомерно высоки, что отразил ось на стоимости путевок. Обнищавшее населе­ние не имело возможности оплачивать отдых. Санатор­но-курортная сеть начала «разваливаться». Богатые люди предпочитали отдых за границей или в элитных са­наториях бывшего Главного четвертого управления Минздрава, обладавших высокой комфортностью и большим разнообразием лечебных услуг. Уровень этих учреждений во много раз превышал уровень известных мировых лечебных курортов. Удержаться «на плаву» им помогла не только клиентура «новых русских», но и бо­гатая материальная база.

Бывшие профсоюзные здравницы, не сумев приспособиться к рыночным отношениям, пошли по пути «вы­мывния» дешевых лечебных услуг, необходимых для грамотного лечебного процесса, и замены их на дорогие модные услуги с целью повышения цен. Это привело к тому, что санаторно-курортные учреждения во многом утратили свою социальную значимость. Проигрывая в комфорте элитным здравницам, им трудно стало обеспе­чивать заполняемость. Многие санатории стали нерента­бельными и закрылись.

К 1995 г. шок постепенно прошел, и оставшиеся «на плаву» санатории стали постепенно приспосабливаться к изменившимся условиям, реконструироваться и вводить новые услуги. Стоимость отдыха в них при этом остава­лась ниже мировых розничных цен 1999 г. показал, что заполняемость здравниц была в среднем по стране на уровне 67%; в индустриально развитых, густонаселенных регионах достигала 90-100%, а в ряде регионов (Алтай, Башкирия, Челябинская область) спрос на лечебные ус­луги превысил предложения. Курорты стали приносить доход. Вся курортная система дала стране около 2 млрд. руб. дохода. Здравницы стали обновлять и расширять материальную базу, проводить реконструкцию и вести строительство. В настоящее время курортный комплекс России насчитывает 45 тыс. здравниц.

1. **Нормативно правовая база РФ**

Место России на мировом туристском рынке.

Российская Федерация, несмотря на свой высокий туристский потенциал, занимает незначительное место на мировом туристском рынке. На ее долю приходится около 1 % мирового туристского потока. По оценкам специалистов ВТО, потенциальные возможности России позволяют при соответствующем уровне развития туристской инфраструктуры принимать до 40 млн. иностранных туристов в год, однако на сегодняшний день количество приезжающих в Россию иностранных гостей c деловыми, туристскими и частными целями не соответствует ее туристскому потенциалу, составляя 6,8 млн. чел. Основными факторами, сдерживающими развитие въездного туризма в Россию, в настоящее время являются:

* образ России как страны, неблагоприятной для туризма, создаваемый отдельными зарубежными и отечественными средствами массовой информации;
* действующий порядок выдачи российских виз гражданам иностранных государств, безопасных в миграционном отношении, не всегда способствующий росту въездного туризма в Российскую Федерацию;
* неразвитая туристская инфраструктура, высокий моральный и физический износ существующей материальной базы, малое количество гостиничных средств размещения туристского класса (2-3 звезды) с современным уровнем комфорта;
* отсутствие практики создания субъектами Российской Федерации благоприятных условий для инвестиций в средства размещения туристов и иную туристскую инфраструктуру;
* практическое отсутствие до 2002 г. государственной некоммерческой рекламы туристских возможностей страны за рубежом;
* невысокое качество обслуживания во всех секторах туристской индустрии из-за низкого уровня подготовки кадров и отсутствия опыта работы в условиях рыночной экономики, в том числе вследствие длительного периода эксплуатации курортно-туристских средств размещения через систему социального страхования;
* несоответствие цены и качества размещения в гостиницах.

Основные цели и задачи развития туризма в Российской Федерации

Главной целью государственной политики в области туризма является создание в Российской Федерации современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в разнообразных туристских услугах.

Основные задачи:

* Формирование современной маркетинговой стратегии продвижения туристского продукта на внутреннем и международном рынках путем:
* разработки и реализации рекламно-информационных программ по въездному и внутреннему туризму, в том числе создания цикловых теле- и радиопрограмм для России и зарубежных стран, а также проведения регулярных рекламно-информационных кампаний в периодических СМИ;
* издания каталогов, буклетов, плакатов, карт и иной рекламно-информационной печатной продукции;
* организации и проведения международных туристских выставок, в том числе создания единого российского национального стенда с привлечением к участию органов исполнительной власти в сфере туризма субъектов Российской Федерации;
* обеспечения деятельности загранпредставительств по туризму за рубежом, выполняющих функции рекламно-информационных офисов, в рамках деятельности торгпредств Российской Федерации;
* поддержки и обновления официального Интернет-портала федерального органа исполнительной власти в сфере туризма;
* организации сети информационных центров для иностранных и российских туристов в местах прохождения наибольших туристских потоков при информационной поддержке федерального органа исполнительной власти в сфере туризма;
* проведения ознакомительных поездок по туристским центрам России для иностранных журналистов;
* организации презентаций туристских возможностей России в основных странах, направляющих туристов в Россию;
* формирования современной статистики туризма, соответствующей международным требованиям в рамках решений Статистической комиссии ООН, учитывающей показатели смежных отраслей и определяющей совокупный вклад туризма в экономику страны.
* Создание организационно-правовых и экономических условий для стимулирования развития въездного и внутреннего туризма путем:
* доработки действующего законодательства в части, касающейся развития туризма, в том числе внесения изменений и дополнений в существующие нормативно-правовые акты в смежных областях;
* принятия нормативно-правовых основ введения финансовой ответственности при осуществлении туроператорской деятельности;
* осуществления государственной политики, направленной на увеличение доходов федерального бюджета, на основе эффективного управления государственной собственностью в туристской индустрии;
* создания необходимых условий для успешного развития гостиничных средств размещения и иной туристской инфраструктуры;
* создания благоприятного инвестиционного климата для российских и иностранных компаний, вкладывающих средства в развитие туристской инфраструктуры в России;
* разработки и принятия новых нормативных актов по стандартизации и сертификации услуг средств размещения, в том числе Положения о классификации гостиничных средств размещения, и отнесения этих вопросов к ведению федерального органа исполнительной власти в сфере туризма;
* совершенствования визовой стратегии в отношении туристов из стран, не представляющих миграционной опасности, и вместе с тем усиления контроля за выдачей туристских виз лицам, следующим из опасных в миграционном отношении государств;
* разработки механизма усиления ответственности туристских организаций за нарушения с их стороны порядка контроля за соблюдением правил въезда, выезда и пребывания находящихся в России по их визовой поддержке иностранцев.
* Укрепление и дальнейшее развитие межотраслевой и межрегиональной координации в интересах повышения эффективности отечественной туристской индустрии на основе:
* создания Межведомственной комиссии при федеральном органе исполнительной власти в сфере туризма в целях совершенствования межотраслевой и межрегиональной координации;
* создания Межведомственной комиссии по упорядочению использования государственной собственности в туристской индустрии;
* формирования региональных стратегий развития туризма с разработкой экономически обоснованных планов их реализации в рамках региональных целевых программ социально-экономического развития.
* Повышение качества обслуживания в сфере туризма путем:
* разработки новых правил стандартизации и сертификации услуг средств размещения;
* разработки и внедрения современной классификации гостиничных средств размещения с учетом передового зарубежного опыта;
* создания современной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;
* разработки и внедрения современных отраслевых образовательных стандартов, базирующихся на действующих квалификационных требованиях к работникам индустрии туризма;
* создания и реализации учебных программ, соответствующих отраслевым потребностям и предусматривающих практическое обучение персонала, в том числе внутригостиничный и внутрифирменный тренинг в пределах средств, предусматриваемых в соответствующих бюджетах на образование;
* реализации специализированных программ повышения квалификации менеджеров высшего управленческого звена туристско-гостиничного бизнеса, в том числе организации стажировок за рубежом в рамках внебюджетных средств;
* поддержки перспективных прикладных исследований в области туризма в рамках средств, выделяемых федеральному органу исполнительной власти в сфере туризма на эти цели.

Реализация перечисленных в Концепции задач, стоящих перед отраслью, требует предусмотрения бюджетных расходов на государственную поддержку развития туризма.

1. **Управление туристским комплексом на макроэкономическом уровне**

Развитие туризма возможно на основе разработанной нормативной правовой базы. История формирования туристической индустрии в России имеет значительный период времени.

* 1926 г. Решение Правительства СССР в рамках Наркомага внешней торговли было создано Государственное акционерное общество по иностранному туризму (ГАО «Интурист»). Его уставны капитал составлял 5мин. руб. разделенных на 200 акций, стоимостью по 25 тыс. руб. каждая (Наркомат внешней торговли получил 40%, Морской торговый флот – 40, остальные организации – по 20%). Правление ГАО «Интурист» состояло из 5 чел. В Совет по туризму при ГАО входило 11 чел. (представители Наркомата внешней торговли, Наркомата путей сообщения, Аэрофлота, Наркомата культуры, Наркомата торговли, Гостаможни).
* 1933 г. ГАО «Интурист» преобразовано во Всесоюзное акционерное общество «Интурист». С момента образования и до начала второй мировой войны «Интурист» развернул строительство туристских объектов и успел принять чуть более 10 тыс. иностранных туристов.
* 1964 г. Создается Управление по иностранному туризму при Совете Министров СССР, в которое в качестве структурной единицы вошло ВАО «Интурист».
* 1969 г. Создается Главное управление по иностранному туризму, ВАО «Интурист» в нем стало коммерчиским управлением.
* 1983 г. Главное управление по иностранному туризму преобразовано в Государственный комитет по иностранному туризму СССР (Госкоминтурист СССР).
* 1989 г. Госкоминтурист СССР был упразднен при очередной реорганизации Правительства.
* 1991 г. Образован Совет по иностранному туризму при Кабинете Министров СССР, который так и не успел приступить к своим обязанностям из-за событий августовского путча.
* 27 марта 1992 г. создается Министерство культуры и туризма Российской Федерации.
* 30 сентября 1992 г. образован Комитет Российской Федерации по туризму (Роскомтуризм), приступивший к работе в коне февраля 1993 г. после назначения его Председателя.
* 10 января 1994 г. образован Комитет по делам молодежи, физической культуре и туризму (КМФТ России).
* 30 мая 1994 г. КМФТ России преобразован в Комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму (КФТ России).
* 3 августа 1994 г. КФТ России преобразован в Госкомитет по физической культуре и туризму (ГКФТ России).
* 25 мая 1999 г. создано Российское агентство по физической культуре и туризму.
* 6 июня 1999 г.создано Министерство по физической культуре, спорту и туризму Российской Федерации.
* 5 мая 2000 г. постановление Правительства Российской Федерации ведение вопросами государственного управления и межотраслевой координации в сфере туризма передано в министерство экономики развития и торговли Российской Федерации где создан департамент туризма.

1. **Организация структуры управления туризма на мезо и микро экономическом уровне**

Современная система управления туризмом в России выражено следующей схемой.

Для поддержания экономической стабильности, роста туристской индустрии и увеличения притока иностранной валюты создается национальные организации.

Поскольку важность туризма для национальной экономики и социального процветания очевидна, то его развитие является важным шагом как для туристской индустрии, так и для путешественников. Поэтому основными видами деятельности национальных организаций является продвижение туризма в России, а также попытки расширить сотрудничество правительства и частной индустрии.

Управление этой деятельностью в широком плане представляет собой процесс выработки и осуществления управленческих воздействий. управление туризмом на региональном уровне означает воздействие субъекта управления на объект управления.

На региональном уровне к субъектам управления туризмом (управляющей подсистеме) относится Правительство РФ, Минестерство РФ по физической культуре, спорту и туризму, местные органы власти, комитеты (или департаменты) по туризму и др. (в Москве – Комитет по туризму правительства г. Москвы; в Санкт-Петербурге – Комитет по туризму и развитию курортов администрации г. Санкт-Петербурга; в Московской области – Комитет по физической культуре, спорту и туризму при администрации Московской области).

Объектом управления (управляемой подсистемой) является туристские фирмы, процесс туристского обслуживания граждан в данном регионе и др.

Управление осуществляется посредствам циркулирования определенной информации между субъектом и объектом управления.

Координационный комитет по физической культуре, спорту и туризму при Президенте РФ должен обеспечивать:

* разработку основ государственной политики в сфере туризма;
* участие в разработке законодательства РФ по туризму;
* координацию работ по экспертизе нормативно-правовых актов и федеральных программ в сфере туризма;
* анализ состояния национального туризма и выработку предложений по его развитию.

Решение Координационного комитета должны носить рекомендательный характер, его деятельность осуществляется на общественных началах и с периодичностью, необходимой для постановки задач и их решения.

В задачи Национальной туристской корпорации (НТК) входит:

* объединений финансовых и материальных ресурсов туристских, банковских и иных коммерческих структур в целях содействия в реализации программ развития туризма;
* создание национальных гостиничных цепей, конкурентоспособных на мировом рынке;
* строительство и реконструкция гостиниц, других туристских объектов и комплексов, их финансирование, ввод в действие и последующая эксплуатация;
* инвестирование проектов, направленных на комплексное развитие регионов, перспективных в области иностранного и внутреннего туризма;
* содействие в привлечении инвестиций, в том числе иностранных, в туристскую индустрию России;
* продвижение совместно с Министерством РФ по физической культуре, спорту и туризму национального туристского продукта на внешний и внутренний рынки;
* выполнение функций доверительного управления федеральной государственной собственностью и реализация иных задач в соответствии с законодательством РФ.

Деятельность комитета (департаментов, отделов) по туризму в администрациях субъектов определяется нормативными документами.

1. **Функции государства в управлении туризма**

Государственный таможенный комитет Российской Федерации письмом от 9 июля 1997 г. № 02-07/12925 установил порядок приме­нения и оформления таможенной декларации единой формы, утвержденной Советом руководителей таможенных служб государств - участников СНГ. Таможенная декларация единой формы действует с 1 января 1998 г. Таможенная декларация применяется при таможен­ном контроле за товарами и предметами, принадлежащими физиче­ским лицам. Заполнение декларации предусмотрено для лиц, достигших 16-летнего возраста. При временном въезде заверенная сотрудником таможенная декларация остается на руках владельца и при утере не возобновляется. При необходимости багаж и валютные средства могут быть проверены таможенниками. Провоз вещей и това­ров сверх установленной нормы облагается специальным налогом.

Таким образом, таможенные формальности связаны с выполне­нием установленных государством таможенных правил и уплатой туристом налогов, пошлин, сборов и других начислений. Как представ­ляется, основной проблемой при этом является большой разброс в раз­решениях различных стран на беспошлинный ввоз и вывоз вещей и товаров: то, что пропущено на законных основаниях в стране выез­да, может быть запрещено таможней в стране пребывания.

Перечень товаров и порядок их провоза-ввоза определяется соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации.

Общие правила перемещения товаров физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации утверждаются Государственным таможенным комитетом Российской Федерации. Он же опре­деляет и перечень товаров, которые могут быть ввезены и вывезены (перемещены) в ограниченном количестве, как облагаемых, так и освобождаемых от уплаты таможенных пошлин. Таможенные декларации и досмотры могут выступать в качестве факторов, сдерживающих туристские расходы.

В ряде регионов России местные власти устанавливают дополнительные туристские сборы, которые отрицательно сказываются на туристских посещениях. Причем в ряде случаев взимаются, чуть ли не одновременно «зональный сбор», «курортный сбор», «районный сбор», «местный сбор» и иные сборы, не способствующие развитию туризма и увеличению потока посетителей в данный регион и страну в целом. Туристы, как правило, болезненно относятся к местным туристским сборам, поэтому турагентам рекомендуется заранее, зная размеры сборов, включать их в стоимость реализуемого тура. Налич­ная валюта и российские рубли также указываются туристом в тамо­женной декларации. Вывоз иностранной валюты регламентируется соответствующими инструкциями Центрального банка России и Госу­дарственного таможенного комитета Российской Федерации. Вывоз и ввоз в Россию валюты Российской Федерации разрешены резидентам и нерезидентам.

Отечественному туристу в настоящее время разрешается вывоз валюты в определенном размере, превышение этой суммы должно быть подтверждено именным разрешением уполномоченного на обмен валю­ты банка или таможенной декларацией предыдущей поездки. Дорож­ные чеки и кредитные карточки не декларируются. В случае обнару­жения у туриста валюты, не записанной в декларации, она изымается. Поскольку валютные формальности меняются достаточно часто, тур­фирмы обязаны информировать об этом туристов, отправляющихся в зарубежную поездку.

Рекомендации Всемирной туристской организации в области валютных операций сводятся к следующему:

* разрешить ввоз валюты при внесении ее суммы в таможенную декларацию;
* предоставлять полную информацию потенциальным посети­телям и туристам, чтобы свести к минимуму их неудобства и финансовые затруднения при пересечении границы;
* предоставлять туристам возможности обратного обмена валю­ты при выезде;
* обмен ввозимой валюты на национальные деньги производит­ся по желанию туриста;
* на КПП при въезде должны быть вывешены правила, регулирующие обмен валюты и текущий курс обмена;
* при выезде туристов из своей страны разрешить иметь им достаточные суммы денег для обратной поездки по стране.

Далее рассмотрим паспортные и визовые формальности.

Паспорт является официальным документом, удостоверяющим личность гражданина. В нем содержатся сведения о поле, возрасте, месте рождения и жительства, гражданстве. Заграничный паспорт выдается в ряде государств, в том числе и в России. Помимо заграничных паспортов в отдельных случаях могут использоваться: дипломатические, служебные, консульские паспорта; паспорт (удостоверение личности) иностранца или лица без гражданства, выдаваемый иностранному гражданину, постоянно проживающему в государстве; семейные паспорта на мужа и жену (с детьми или без детей); паспорт (удо­стоверение личности) ребенка, паспорт моряка и ряд других.

По Федеральному закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» при утрате туристом за гра­ницей своего загранпаспорта ему выдается временный документ, удостоверяющий личность и дающий право туристу на возвращение на родину. Этот документ выдается российским консульством в стра­не пребывания.

Во многих странах при прохождении паспортного контроля требуется заполнение специальной карточки прибытия. Это делается в целях контроля за въездом-выездом граждан, а также сбора статистических данных.

Как правило, въезд в страну пребывания требует получения визы. Виза (лат. visa, мн. ч. от visum - просмотренное) - это специальное разрешение иностранного правительства на въезд-выезд, проживание или транзитный проезд через его территорию. Разрешение может быть проставлено в паспорте или представлять собой отдельный документ, например групповая туристская виза. Основанием для выдачи турист­ской визы является согласие принимающей туристской фирмы предо­ставить туристу обслуживание по согласованному маршруту и в под­твержденные сроки, а также вызовы-приглашения для посещения родственников и знакомых или поездок с деловыми целями. Визы бывают: одноразовые и многоразовые, индивидуальные и групповые, студенческие, въездные; транзитные; выездные, шенгенские и др. Для получения визы, как правило, заполняются визовые анкеты (с фото­графией) и платятся консульские сборы. В некоторых случаях (например, при поездке в Англию, США) заявитель может быть приглашен в консульство на собеседование.

Минимальный срок обращения за визой зависит от межгосударственных соглашений, сложившейся практики, вида паспорта, целей поездки и ее продолжительности. Ряд туристских фирм имеет разрешение (референс) на консульское обслуживание туристов. Однако наличие визы не дает гарантии совершения поездки. Ряд государств(CШA, Швеция и др.) требуют от иностранных туристов иметь при себе обратный билет и финансовые средства, достаточные для пребыва­ня в стране в течение указанного срока. В соответствии с российским законодательством контроль за наличием виз на въезд в иностранное государство возлагается на транспортные компании (компании-перевозчики).

В семи европейских странах с 26 марта 1995 г. вступило в действие Шенгенское соглашение, упраздняющее пограничный контроль на внутренних границах Бельгии, Нидерландов, Люксембурга, Германии, Франции, Испании и Португалии. Впоследствии к Шенгенскому соглашению присоединились Греция и ряд других стран. Введены два типа виз:

1) единая шенгенская виза выдается на срок до трех месяцев и дает право беспрепятственно передвигаться по территории стран, заключивших Шенгенское соглашение;

2) национальная въездная виза на срок свыше трех месяцев, выдача которой остается прерогативой государства, входящего в Шенгенское соглашение. Групповых шенгенских виз нет. Для туристов из стран, не входящих в Европейский Союз, в том числе и России, сохранен визо­вый порядок въезда. Льготный порядок въезда распространен на граж­дан Венгрии, Польши, Чехии, Словакии, Латвии, Литвы и Эстонии.

Требования консульских служб иностранных государств для получения выездных-въездных виз и перечень стран, въезд в которые осуществляется без виз, постоянно меняются.

Турфирмы при оформлении виз для своих клиентов сталкивают­ся с широким кругом проблем, которые условно можно разделить на три группы. Первая связана с организацией работы зарубежных кон­сульств и их сотрудников, вторая - с требованиями к процедуре оформ­ления виз, устанавливаемыми министерствами иностранных и внутренних дел соответствующих стран и являющимися нормативами для консульств. К ним в первую очередь относятся список необходимых документов, порядок их приема и рассмотрения, сроки оформления виз, порядок аккредитации турфирм, виды выдаваемых виз и т.д. Тре­тья группа проблем - государственное регулирование вопросов, свя­занных с получением выездных виз с российской стороны.

Тарифные сборы, связанные с оказанием визовых услуг при оформлении приглашений для въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Россию.

Ввоз и вывоз из России культурных ценностей определены Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4806-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей». К категории предметов, подпадающих под его действие, отнесены исторические и художественные ценности, старинные книги, редкие рукописи, уникальные и редкие музыкальные инструменты, старинные монеты, ордена и медали, редкие коллекции и др. Культурные ценности, заявленные к вывозу из России, подлежат обязательной экспертизе.

Под действие Закона «О вывозе и ввозе культурных ценностей» подпадают также редкие коллекции и образцы флоры и фауны, многие­ из них защищены Конвенцией по международной торговле видами флоры и фауны, подписанной практически всеми странами мира.

Ограничения, как правило, связаны с редкими растениями, напри­мер орхидеями, кактусами; животными - обезьянами, попугаями, тиграми, леопардами, бегемотами, крокодилами и т.п., а также изделиями из этих животных. Образцы флоры и фауны, защищенные к выво­зу, могут быть конфискованы на таможне.

Определенные ограничения существуют для ввоза и вывоза мелких домашних животных, таких, как собаки, кошки. Особенно это отно­сится к элитным домашним животным. Как правило, для ввоза-вывоза домашних животных требуется иметь документальное подтверждение о сделанных им прививках в виде ветеринарного сертификата и спра­вок о прививке против бешенства. Следует учитывать, что указанные документы имеют установленный срок действия.

Медицинские формальности относятся к санитарным формальностям. Соблюдение установленных медицинских правил в туристских поездках напрямую связано с безопасностью жизни и здоровья туриста.

На десятой ассамблее Всемирной туристской организации в октябре 1995 г. было заявлено, что ВТО будет добиваться поддерж­ки мер, касающихся охраны здоровья туристов, безопасности поездок, санитарного контроля за пищевыми продуктами.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) разработала Требования к свидетельству о прививках при поездке за границу, кото­рые являются практическим руководством для туристских организа­ций и самих туристов. ВОЗ выпускает также «Эпидемиологический ежегодник» и рекомендации, призванные уменьшить возможность рас­пространения опасных инфекций, в том числе через туризм. ВОЗ име­ет рабочие соглашения с ВТО, в соответствии с которыми текущая информация о формальностях, связанных с прохождением санитар­ного контроля, публикуется в, ежегодном издании ВТО «Зарубежный Туризм - пограничные формальности».

Международные медико-санитарные правила Всемирной организации здравоохранения действуют с 1951 г.

К числу карантинных заболеваний международной значимости относятся: чума, оспа, холера, желтая лихорадка. Публикуются спис­ки стран, для поездки в которые необходимы прививки, подтверждаемые сертификатами установленного международного образца.

Существуют определенные медико-санитарные правила, позволяющие избежать опасных инфекционных заболеваний при путешествии. Эти правила должны в обязательном порядке доводиться турфирма­ми до сведения клиентов до начала поездки в виде информационного листка, как этого требует соответствующий российский стандарт по туристско-экскурсионному обслуживанию. В типовой форме туристской путевки содержится напоминание о том, что турист обязан ознакомиться с информацией о стране пребывания и особенностях поведения в ней до оплаты путешествия, что подтверждается его подписью.

Под страхованием понимается система экономических отношений по защите имущественных интересов физических или юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых рисков или случаев) за счет денежных фондов (страховых фондов), форми­руемых или уплачиваемых из страховых взносов путем выплаты стра­хового возмещения.

В России приняты и действуют следующие основные законодательные нормативные документы по страхованию:

Указ Президента РФ от 7 июля 1992 г. № 750 «Об обязательном личном страховании пассажиров»;

Указ Президента РФ от 6 апреля 1992 г. № 667 «Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования»;

Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об осно­вах туристской деятельности в Российской Федерации» и ряд других документов.

Государственным органом, осуществляющим надзор за страховой деятельностью, является департамент страхового надзора Минфина России.

Страхование бывает обязательное или добровольное, групповое или индивидуальное и осуществляется на основании соответствующих правил. В правилах страхования приводятся порядок заключения, изменения, прекращения и срок действия договора страхования, рас­сматриваются страховые риски и случаи, а также страховая сумма, страховой взнос и страховое обеспечение, права и обязанности сторон. При заключении договора страхования страхователь (застрахованным получает соответствующий полис страхования.

Виды страхования в сфере туризма включают страхование туриста и его имущества, в том числе страхование жизни и здоровья (медицинское страхование), страхование риска турфирм и ряд других видов.

Специфическими видами страхования являются страхование на случай задержки транспорта, плохой погоды во время нахождения застрахованных лиц на отдыхе, а также непредставление или ненадлежащее пре­доставление туристских услуг, указанных в путевке или ваучере.

Законодательства большинства стран мира предусматривают обязательное страхование гражданской ответственности водителей и владельцев автотранспорта (автотуристов), поэтому автотурист обязан оформить страховой полис при пересечении границы.

В Европейском Союзе для автотуристов обязательно получение такой страховки в виде зеленой карты, при этом размер страховой выплаты зависит от класса автомобиля и продолжительности поездки.

Иностранные туристы, прибывающие в Россию из дальнего зарубежья, как правило, имеют обязательную по законодательству страны проживания медицинскую страховку или специально приобретенный по случаю туристской поездки страховой полис.

Существуют разновидности международного страхового полиса, позволяющего получать и оплачивать страховые услуги в любой стране мира. Так, обладателям международного страхового полиса французской страховой компании «Gesa Assistance» на весь период пребывания за границей без дополнительной оплаты могут быть предоставлены:

* необходимая экстренная медицинская помощь;
* экстренная стоматологическая помощь;
* услуги по медицинской транспортировке всеми видами транспорта;
* доставка родственников к месту происшествия и обратно;
* квалифицированная юридическая помощь и защита.

В зависимости от пребывания туриста за границей и страны выез­да страховка будет стоить в пределах от 6 до 40 дол. США.

Указом Президента РФ «Об основных направлениях государсмвeнной политики в сфере обязательного страхования» установлено, что сумма страхового взноса включается в стоимость проездного документа или путевки и взимается с пассажира, туриста, экскурсанта при продаже про­ездного документа или путевки. Размер страховой суммы по обязательному личному страхованию пассажиров (туристов, экскурсантов) установлен в размере 120 минимальных размеров оплаты труда.

По Федеральному закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» оплата медицинской помощи туристу за границей осуществляется в соответствии с полисом добровольного медицинского страхования за рубежом. В случае отсутствия страховых документов расходы на медицинское обслуживание несет сам турист, если страховка не включена в стоимость путевки.

Договоры добровольного медицинского страхования заключают­ся в соответствии с утвержденными правлением компании правила­ми. Компания выступает в качестве страховщика, а туристы или турист­ские Фирмы - в качестве страхователя (застрахованного).

Факт заключения договора страхования удостоверяется передаваемым страховщиком страхователю полисом. Договор страхования может быть заключен на любой срок. Дети моложе 2 лет и лица старше 75 лет не страхуются. При этом под страховым полисом понимается предполагаемое событие, на случай наступления которого проводится страхование. Под страховым случаем понимается свершившееся событие, предусмотренное договором, с наступлением которого возникает обязанность страховщика про извести выплату страхового обеспечения по одному или нескольким страховым случаям, произошедшим в Пери­од действия договора страхования. Выплата не может превышать уста­новленной в договоре страховой суммы, исходя из которой устанав­ливается размер страхового взноса и страховой выплаты. Страховая сумма является максимальной суммой, которую страховщик выплатит в целом при наступлении всех страховых случаев, а страховой взнос является платой за страхование, которую страхователь обязан внести страховщику. Сумма выплат страхового обеспечения по одному или нескольким страховым случаям не может превышать установленной в договоре страховой суммы.

Страховыми рисками являются следующие предполагаемые события: внезапное заболевание, несчастный случай, экстренные услуги.

Таким образом, по договору добровольного медицинского страхования, как правило, предоставляются и оплачиваются следующие услуги:

* медицинские услуги, включающие госпитализацию, амбулаторное лечение, а также лечение и уход на дому, предписанные врачом;
* медицинская транспортировка в ближайшую больницу, а так­же транспортировка в страну постоянного проживания с медицинским сопровождением;
* репатриация останков в аэропорт, наиболее близкий к предполагаемому месту захоронения;
* экстренная стоматологическая помощь.

Следует иметь в виду, что при страховании туристов, приезжающих в США, Канаду, Австралию, Японию, Израиль, Новую Зеландию, стра­ны Центральной и Южной Америки, на острова Тихого и Индийского океанов по индивидуальным турам, сумма страхового взноса увеличивается в 2 раза. При страховании туристов, выезжающих в страны Юго-Восточной и Южной Азии, Экваториальной и Южной Африки, сумма страхового взноса увеличивается в 1,5 раза. Дополнительно оплачива­ются риски, связанные с возрастом туриста. Так, для лиц старше 65 лет страховой взнос увеличивается в 2 раза, старше 70 лет - в 3 раза.

Следует иметь в виду, что занятия профессиональным и любительским спортом при совершении туристской поездки также сказываются на сумме страхового сбора: зимние виды спорта (кроме горнолыжного) - коэффициент 1,8; горные лыжи - 2,8; плавание - 1,2; прыжки в воду - 2,0; подводная охота - 1,8; велосипед - 2,0; альпи­низм - 3,0.

Страховая компания кроме полиса выдает каждому туристу специальную памятку, в которой указано, что необходимо делать при несчастном случае или внезапном заболевании, а также адреса и телефоны врачей или центров по оказанию помощи в ряде стран мира.

Под безопасностью путешествия понимаются личная безопас­ность туристов, сохранность их имущества и ненанесение ущерба окру­жающей природной среде при совершении путешествий. Таким обра­зом, страхование туриста является частью мер по обеспечению его безопасности.

Безопасность туриста напрямую зависит от политики государства, от мер, принимаемых фирмами - турагентами и туроператорами, а так­же от действий самого туриста.

Права и обязанности туриста при подготовке и совершении путешествия определены Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». В частности, в соответствии с законом турист имеет право на обеспечение личной безопасности, сохранности своего имущества, беспрепятственное получение неотложной медицинской помощи, а также на получение достоверной информации о правилах въезда в страну пребывания и особенностях поведения в ней, включая обычаи, различные обряды местного насе­ления, санитарно-эпидемиологическую обстановку и т.д. Естественно, что во время совершения путешествия турист обязан соблюдать не только законодательство страны пребывания, уважать ее обычаи, традиции, религиозные верования и социальное устройство, но и правила личной безопасности.

Информация об угрозе безопасности туристов в стране пребыва­ния должна исходить от национальной туристской администрации, турагентов и туроператоров.

Международная практика показывает, что ряд государств издает соответствующие рекомендации по посещению тех или иных стран и регионов мира. Так, Госдепартамент США регулярно публикует спи­сок стран, в которые поездки не рекомендуются, а в ряде случаев и запрещаются. МИД Германии в 1996 г. опубликовало список 80 стран мира, куда немецким туристам не рекомендуется ездить, и запретило поездки в Афганистан, Анголу, Бурунди, Заир, Ливию, Руанду, Сома­ли и Судан. По ряду других стран даны сведения о степени угрозы туристам и специфике их поведения.

В России также принимаются соответствующие меры, издают­ся нормативные документы, которые направлены на обеспечение безопасности туристов, а именно: постановление Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. № 1451 «О комплексе мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникно­вения чрезвычайных ситуаций», законодательные акты, которыми на федеральные органы исполнительной власти возлагается обязан­ность информировать турагентов, туроператоров и туристов об угрозе безопасности, в том числе через государственные средства массовой информации. С 1996 г. службой Главного санитарного врача Москвы принимаются меры по профилактике заболеваний карантинными и паразитарными инфекциями при турпоездках. Менеджеры турфирм обязаны проводить инструктаж с выдачей памятки каждому туристу, выезжающему в страны, неблагополучные по особо опасным заболе­ваниям (чума, холера, желтая лихорадка, малярия и др.), а также обес­печивать туристов антималярийными препаратами.

Безопасность туризма и уменьшение рисков при путешествиях касаются широкого круга проблем, в том числе создания специальной полицейской службы в целях защиты посетителей и местного населе­ния, проверки безопасности туристских заведений и наличия у них лицензий и сертификатов, организации работы линий связи срочной помощи, приема жалоб туристов, охраны памятников, окружающей среды, борьбы с наркотиками и проституцией.

Международный опыт по разработке мер безопасности туризма исследуется и обобщается Всемирной туристской организацией.

Безопасность путешествий декларировалась в Хартии туризма и Кодексе туриста (VI сессия Генеральной ассамблеи ВТО, 1985 г.), Гаагской парламентской конференцией по туризму (1989 г.). При Исполнительном совете ВТО в 1994 г. создан Комитет по качеству туристского обслуживания, который отвечает за вопросы безопасно­сти путешествий. В том же году ВТО провела обследование 73 стран мира, включая Россию, на тему «Безопасность и защита путешествен­ников, туристов, туристских объектов». По инициативе ВТО летом1995 г. в Эстерунде (Швеция) проведена I Международная конферен­ция по безопасности туризма и уменьшению рисков при путешествиях. Выводы обследования свидетельствуют: в 71 % стран объекты и достопримечательности, посещаемые туристами, обеспечиваются охраной со стороны специальной туристской полиции или службы безопасности. В более чем половине стран такая служба является частью государственной дарственной или муниципальной полиции. В 21 % стран имеется специальная туристская полицейская служба, в половине стран эта служба помогает туристам решать их проблемы, а в 40% стран полиция информирует соответствующие консульства и туристов. На турист­скую полицию возлагаются также охрана памятников культуры, окру­жающей среды, борьба с наркотиками, предоставление информации туристам и охрана местных этнических групп. Однако лишь в 9 странах имеются законы, на основании которых создана туристская полиция. Сотрудники туристской полиции в 41 % стран обучаются иностранным языкам, а в 26% - проходят подготовку по специальным туристским дисциплинам. В 37% стран они поддерживают регулярную связь с туристскими ведомствами, фирмами и обычной полицией.

1. **Международная координация в сфере туризма и санаторно-курортного лечения**

Всемирная федерация ассоциаций туристках агентств (ФУААВ) – международная организация, объединяющая в качестве действительных членов национальные туристские ассоциации и организации, в качестве ассоциированных членов – туристские агентства, гостиницы, транспортные предприятия.

Организация создана в 1966 г. в результате слияния Международной ассоциации туристских агентств (ФИАФ), существовавшей с 1919 г., и образованной в 1964 г. Всемирной организации ассоциаций туристских агентств (УОТАА). ФУААВ объединяет 80 национальных ассоциаций и организаций и около 1400 индивидуальных членов, представляющих более 80 стран мира. К их числу относятся Американское общество турагентств (АСТА), Ассоциация британских турагентств (АБТА), Ассоциация немецких бюро путешествий, Союз ассоциаций туристских бюро северных стран, фирма «Томас Кук и сын» и др.

Основной целью ФУААВ является создание и укрепление национальных ассоциаций турагентств, оказание им юридической, финансовой, профессиональной и материально-технической помощи, максимальная поддержка престижа всех категорий профессий туристского агента на международном уровне в экономической, юридической и социальной областях. Практическая деятельность Федерации заключается в координации деятельности рабочих групп по таким вопросам, как автоматизация, гостиничное хозяйство, транспорт, профессиональная подготовка, юридическая поддержка, страхование туристов и т.д.

Секретариат ФУААВ находится в Брюсселе (Бельгия).

Официальные языки - английский, французский, испанский.

Руководящие органы - Генеральная ассамблея, созываемая ежегодно, Совет директоров и Исполнительный комитет.

Международная ассоциация по экскурсионному обслужива­нию и турам (ИСТА) - международная туристская организация, чле­нами которой являются фирмы и организации, занимающиеся экскур­сионным обслуживанием. Создана в 1953 г.

ИСТА ежегодно публикует «Тарифный справочник по турам и экскурсионному обслуживанию», содержащий программы и цены туров, организуемых ее членами.

Ассоциация объединяет в настоящее время более 140 организа­ций с общим количеством около 60 млн. членов из 84 стран мира.

Секретариат находится в Лиссабоне (Португалия).

Официальный язык - английский.

Руководящие органы - Генеральная ассамблея, созываемая еже­ годно, и Совет директоров.

Международный туристский альянс (АИТ) – международная туристская организация, действительными членами которой являют­ся национальные автомобильные ассоциации и туристские клубы, объединяющие индивидуальных членов или национальные федерации, состоящие из ассоциаций туристов. Создан в 1919 г.

Первоначальное название Международного туристского альянса было «Международная лига туристских ассоциаций». В числе основателей Лиги были две российские организации: «Русский клуб путешественников» и «Русский союз».

Цель АИТ - развитие всех видов международного туризма и в первую очередь автотуризма. Члены объединения занимаются организа­цией семинаров и совещаний по проблемам совершенствования обслу­живания автотуристов, упрощения таможенных формальностей, благоустройством дорог и автотрасс, оказанием юридической помощи и страхованием. Альянс публикует различного рода справочную информацию, в том числе: о деятельности клубов-членов; справочники-перечни услуг, предоставляемых клубами иностранным туристам; схемы автомобильных дорог и т.д.

Альянс в настоящее время объединяет более 140 организаций с общим количеством около 60 млн. членов из 84 стран мира.

Секретариат находится в Женеве (Швейцария).

Официальные языки - английский, французский, немецкий, испанский.

Руководящие органы - Генеральная ассамблея, созываемая еже­годно, и Руководящий комитет.

Международная ассоциация воздушного транспорта (IAТА) ­всемирная организация международных авиаперевозчиков, основан­ная в 1919 г. и реорганизованная по окончании Второй мировой войны в 1945 г. IATA представляет собой профессиональную ассоциацию авиационных компаний, осуществляющих международные рейсы. Главная ее функция - упорядочение международного коммерческого авиационного сообщения, введение единых для всех членов правил и процедур и установление согласованных тарифов на пассажирские авиаперевозки на международных маршрутах.

Высший орган IAТА - ежегодная Генеральная ассамблея, на кото­рой избираются президент и Исполнительный комитет. Цель IAТА ­реализация политики международной организации гражданской авиации (ICAO).

Главная задача IATA - содействовать перемещению людей, поч­ты и грузов из одной точки мира в другую, используя различные ком­бинации маршрутов воздушной сети. Резолюции, принятые на транс­портных конференциях IATA, касаются билетов, путевых листов, документов на багаж и других подобных бумаг. Эти резолюции уни­фицируют и координируют процедуры расчетов и позволяют ускорить бронирование и связь между авиакомпаниями. Организация также создала и проработала жесткий список тарифов и маршрутов. При ее содействии стало возможным соединение воздушных трасс многих частных авиакомпании в единую систему.

Установление тарифов - одна из важнейших составляющих работы IATА. Необходимость согласования тарифов среди авиакомпаний - членов IATA - это одновременно и политика, и практика, так как все тарифы международных авиакомпаний контролируются правительствами стран - владельцев авиакомпаний. Каждая страна, являясь хозяйкой своего воздушного пространства, может разрешать или запре­щать вторгаться на свою территорию, а также выдвигать те условия, которые ее устраивают.

Конференции IAТА проводятся после того, как между правительствами стран - членов организации получены взаимовыгодные договоренности по установлению тех перевозчиков, которые в дальнейшем будут обслуживать их территории. Решения транспортных конференций IATA являются важными для правительств стран - членов IATA. Правила, установленные Ассоциацией, должны быть одобрены правительствами всех стран-участниц.

Членами IATA являются 259 авиакомпаний, совершающих международные полеты. На долю этих авиакомпаний приходится около 95% международного регулярного сообщения. Авиакомпания «Аэрофлот» является членом IATA с 1989 г., членами Ассоциации являются также российские авиакомпании «Трансаэро», «Пулково», «Домодедовские ПО», «Внуковские авиалинии».

Для того чтобы стать членом IATA и участником конференций, авиакомпаниям необходимо иметь сертификат, подтверждающий регулярность их перевозок, выдаваемый правительством, который подходит для членства в Международной организации гражданской авиации (ICAO). IАТА является членом ICAO.

В ходе своей деятельности IAТА условно делит всю территорию земного шара на три больших региона, или конференции, и пытается добиться установления согласованных тарифов на перевозки и еди­ных стандартов сервиса, как в рамках каждой конференции, так и меж­ду ними:

1) Северная и Южная Америка и часть Тихоокеанского региона к востоку от международной линии раздела дат;

2) Азия, Австралия и часть Тихоокеанского региона к западу от международной линии раздела дат;

3) Европа, Африка и Ближний Восток.

Турагентства участвуют в деятельности IATA через ее специальное отделение - Международную организацию агентов авиакомпаний (International Airlines Travel Agents Network - IATAN). Каждому тур­агентству, прошедшему процедуру аккредитации и соответствующе­му определенным требованиям, присваивается номер, служащий своего рода визитной карточкой при осуществлении расчетов с авиакомпа­нией и другими участниками туриндустрии.

IATAN следит за соблюдением правил и стандартов деятельно­сти, единых требований к финансовому положению турфирм, прода­ющих авиабилеты на международные авиарейсы, и выполняет функ­ции связующего звена между турагентствами и авиакомпаниями ­членами IATA.

Международная организация гражданской авиации (ICAO) учреждена Чикагской конвенцией в 1944 г., работает под эгидой ООН. Деятельность ICAO основана на равенстве наций относительно деятельности индустрии воздушного транспорта. Главной задачей ICAO является развитие и обеспечение безопасного, специализированного и экономически эффективного международного рынка авиаперевозок согласно международным стандартам и нормам.

Организация ставит перед собой следующие цели:

* обеспечивать безопасность и контролировать рост и развитие международной гражданской авиации во всем мире;
* поддерживать и поощрять процессы создания и использования воздушных средств транспорта с учетом охраны окружающей среды;
* поддерживать и поощрять создание воздушных коридоров, аэропортов и необходимых условий для нужд международной граж­данской авиации;
* выполнять на высшем уровне требования пассажиров к авиа­транспорту: безопасность, качество обслуживания, регулярность поле­тов, экономичность;
* поощрять экономические меры по предотвращению необосно­ванных соперничеств между авиакомпаниями разных стран;
* избегать дискриминации между странами - членами ICAO;
* пропагандировать безопасность полетов;
* способствовать развитию международной гражданской авиации.

Членами ICAO являются 183 государства (в том числе и Россия). ICAO работает в тесном контакте с такими организациями, как Международный информационный союз, Всемирная метеорологическая организация, Международный союз электрических сообщений (ком­муникаций), Всемирный почтовый союз, Всемирная организация здравоохранения, Международная морская организация.

Международная ассоциация по 'Конгрессам и съездам (НККА) - международная туристская организация, объединяющая турагентства, конгресс-центры, гостиницы и транспортные предприятия. Создана в 1964 г.

Основной целью Ассоциации является развитие конгрессного туризма.

Секретариат ИККА находится в Амстердаме (Голландия).

Официальный язык - английский.

Руководящие органы - Генеральная ассамблея, созываемая еже­годно, и Совет директоров.

Международная федерация журналистов и писателей по вопро­сам туризма (ФНЖЕТ) - международная организация, членами кото­рой являются национальные объединения журналистов и писателей, освещающие вопросы туризма в прессе. Создана в 1954 г.

Целью ФИЖЕТ является пропаганда гуманистических принци­пов международного туризма, развитие дружественных деловых кон­тактов между журналистами и писателями, защита их профессиональных интересов.

Секретариат организации находится в Париже (Франция).

Официальные языки - французский, английский.

Руководящие органы - Конгресс, созываемый ежегодно, Коми­тет директоров и Исполнительный совет.

Международная федерация кемпингов и караванингов (ФИКК), членами которой являются национальные федерации и ассо­циации кемпингов и караванингов. При Федерации существуют Центр туристской информации и ряд специализированных комиссий. Еже­годно проводятся авторалли. Создана в 1932 г.

Секретариат находится в Брюсселе (Бельгия).

Азиатско-Тихоокеанская туристская ассоциация (ПАТА) - неправительственная международная туристская организация, в кото­рую входят более 2200 членов из 34 стран, представляющих нацио­нальные правительственные туристские организации, транспортные и гостиничные ассоциации, туристские фирмы, а также другие организации, связанные с индустрией туризма. Основана в 1951 г.

Основной целью ПАТА является содействие развитию туризма в Тихоокеанском регионе. Члены организации обмениваются идеями, разрешают возникающие проблемы, принимают участие в работе над будущим туризма в Азиатском и Тихоокеанском регионах. Со дня основания Ассоциация стала важным источником точной и своевремен­ной информации для своих членов по маркетингу, исследованиям, разработкам, образованию и другим видам деятельности, связанным с туризмом. Работа ПАТА и ее долгосрочные планы проверяются и оцениваются на ежегодных конференциях Ассоциации.

Организационные комитеты по менеджменту, маркетингу, разработке и исследованиям реализуют действующие про граммы Ассоциации. Издательское отделение публикует множество отчетов, материалов исследований и периодических изданий. Основное издание ­«Тихоокеанские туристские новости» - ежемесячный журнал с тремя региональными изданиями, выходящими общим тиражом 58 тыс. экземпляров. Среди печатного материала 80% составляют аналитиче­ские цифровые данные и фотографии.

Маркетинговые усилия ПАТА направлены на индивидуальных туристов, путешествующих внутри региона. Комитет также старается совершенствовать маркетинговую деятельность по развитию привлекательности отдельных туристских направлений.

Исследовательская работа ПАТ А находит отражение на ежегодных конференциях по исследованиям туризма, а также в публикациях ежегодных статистических отчетов по Тихоокеанскому региону.

Секретариат ПАТА находится в Сан-Франциско (США). Основ­ные офисы по обслуживанию Азиатского региона - в Сингапуре; Тихоокеанского региона - в Сиднее; Американско-Европейской части ­в Сан-Франциско.

Официальный язык - английский.

Конференция туристских организаций Латинской Америки (КОТАЛ) - региональная туристская организация стран Латинской Америки, объединяющая более 900 латиноамериканских туристских, транспортных, гостиничных предприятий, а также более 350 турист­ских предприятий Азии, Африки, Европы. Основана в 1957 г.

Основная задача - объединение деятельности всех туристских предприятий и национальных ассоциаций в целях развития туристской индустрии Латинской Америки.

Секретариат КОТАЛ находится в Буэнос-Айресе (Аргентина). Официальные языки - испанский, английский.

Руководящие органы - Генеральная ассамблея, созываемая еже­ годно, и Совет директоров.

Международное бюро социального туризма (БИТС) - неправительственная международная туристская организация, действитель­ными членами которой являются международные и национальные организации, деятельность которых посвящена социальному туризму. Создано в 1963 г.

Целью БИТС является содействие развитию социального туриз­ма в международном масштабе.

Под социальном туризмом подразумевается туризм с участием общественных слоев населения со скромными доходами.

Секретариат БИТС находится в Брюсселе (Бельгия).

Официальный язык - французский.

Руководящие органы - Генеральная ассамблея, созываемая один раз в два года, и Административный совет.

Международное бюро по молодежному туризму и обменам (БИТЕЖ) - специализированный орган Всемирной федерации демократической молодежи (ВФДМ). Основано в 1960 г.

БИТЕЖ - ассоциация организаций и бюро путешествий, кото­рые занимаются молодежным туризмом и обменами как среди членских организаций ВФДМ, так и среди других организаций, заинтересованных в активной форме интернационального воспитания молодого поколения.

БИТЕЖ объединяет около 40 молодежных туристских организаций многих стран.

Основная задача БИТЕЖ - создание условий для молодежного туризма и обменов, развития контрактов между членами БИТЕЖ и организациями, деятельность которых направлена на достижение международного взаимопонимания и дружбы между молодежью.

Штаб-квартира БИТЕЖ находится в Будапеште (Венгрия).

Официальные языки - английский, французский, русский.

Руководящие органы - Генеральная конференция, созываемая один раз в два-три года, и Совет.

Рабочие органы - Координационный транспортный центр БИТЕЖ и постоянные рабочие комиссии.

Национальные ассоциации туристских агентств (турагентств)

Национальные ассоциации турагентств существуют более чем в 80 странах мира.

Основные задачи ассоциаций - соблюдение интересов турагентств во взаимоотношениях с правительственными организациями, изучение туристского рынка, обмен опытом и установление деловых контактов.

В зависимости от страны и ее туристского потенциала нацио­нальные ассоциации объединяют от 6 до 20 тыс. членов.

Крупнейшими национальными ассоциациями турагентств являются: Американское общество туристских агентов (АСТА), Ассоциация британских туристских агентов (АБТА), Национальный синдикат туристских агентов Франции, Союз канадских туристских ассоциаций (АКТА), Национальная испанская ассоциация, Союз немецких бюро путешествий (ДРВ), Австралийская федерация тури­стских агентов (АФТА), Японская ассоциация туристских агентов (ДЖАТА).

Российские туристские предприятия также активно сотруднича­ют с такими международными организациями, как Международная федерация туроператоров (ИФТО), Всемирная ассоциация туристских агентов (ВАТА), Международная авиатранспортная ассоциация (ИАТА), Международная гостиничная ассоциация (МГА), Между­народная ассоциация экспертов по туризму (АИЕСТ), Международ­ная ассоциация по профессиональному обучению в области туризма (АМФОРТ), Международный институт унификации частного права, Европейская туристская комиссия (ЕТК), Объединение европейских туристских фирм-оптовиков (ГОЕТО).

Членство в международных туристских организациях позволяет российским туристским предприятиям проводить наиболее эффективную маркетинговую политику своего турпродукта на внешнем рынке, расширять круг потенциальных контрагентов, обмениваться опытом ведения туристской деятельности с иностранными туристскими предприятиями.

Анализируя роль государства в организации и развитии турист­ской деятельности в различных странах, можно выделить три типа моделей государственного участия в регулировании этой важной составляющей национальных экономик.

Первая модель предполагает отсутствие центральной государственной туристской администрации, все вопросы решаются на мес­тах на основе принципов рыночной «самоорганизации». Правительственные органы принимают такую модель в тех случаях, когда туризм национальной экономике вообще не очень нужен либо когда субъек­ты туристского рынка сознательны и занимают сильные позиции, т.е. способны решать свои проблемы без государственного участия.

Подобная модель управления индустрией туризма принята в США после того, как в 1997 г. была ликвидирована государственная структура, ведавшая туризмом. Руководство страны решил ось на этот шаг по ряду причин:

* необходимость сокращения затратных статей федерального бюджета;
* наличие прочных позиций США на международном рынке туризма;
* привлекательность страны для зарубежных туристов, не тре­бующая дополнительной рекламы;
* наличие в индустрии туризма сильных частных компаний, спо­собных на мощные самостоятельные рекламные акции в интересах всего национального рынка.

Вторая модель предусматривает наличие сильного и авторитетного центрального органа - министерства, контролирующего деятельность всех предприятий отрасли в стране. Для ее реализации требуют­ся определенные условия, а именно значительные финансовые вложения в индустрию туризма. В частности, в рекламную и марке­тинговую деятельность, инвестирование в туристскую инфраструкту­ру и т.п. Можно в качестве иллюстрации привести пример Египетской Государственной турадминистрации, которая в 1999 г. затратила на рекламную кампанию своей страны в Италии около 3 млн. дол. США. Эффект от этой акции превзошел все ожидания.

Подобная модель организации управления туристской индустри­ей принята, кроме Египта, в Турции, Тунисе и ряде других стран, для которых туризм является одним из основных источников валютных поступлений в бюджет.

Третья модель преобладает в развитых европейских государ­ствах. В странах, где принята такая модель, вопросы развития турист­ской деятельности решаются в каком-либо многоотраслевом министер­стве на уровне соответствующего отраслевого подразделения. Чаще всего это министерство с экономическим уклоном. При этом подраз­деление, ведающее вопросами туризма, осуществляет свою деятель­ность в двух направлениях: решает или регламентирует общие вопро­сы государственного регулирования (разработка нормативно-правовой базы, координация деятельности региональной представительной и исполнительной власти, международное сотрудничество на межгосударственном уровне, сбор и обработка статистической информации и т.п.) и направляет и координирует маркетинговую деятельность (уча­стие в выставках и международных объединениях в туристской сфере, управление туристскими представительствами своей страны за рубежом и т.п.).

Такая модель избирательного участия государства в развитии индустрии туризма получила условное название европейской. Целесообразно рассмотреть европейскую модель подробнее, так как она представляется наиболее приемлемой для России.

Центральная государственная туристская администрация в раз­витых европейских странах работает в тесном взаимодействии с мест­ными властями и частным бизнесом. Такая схема работы оказалась весьма продуктивной с точки зрения нахождения форм конструктив­ного сотрудничества и взаимодействия административных органов различных уровней государственного и регионального управления, а также для привлечения финансовых средств частного сектора к реше­нию актуальных задач развития национальной экономики. Следстви­ем такой политики явилось появление смешанных по форме собствен­ности (государственно-частных) институтов в области регулирования туристской деятельности.

Варианты реализации третьей модели управления туристским сектором рассмотрим на примере четырех европейских стран: Фран­ции, Испании, Великобритании и Италии, на долю которых приходит­ся, по данным Всемирной туристской организации, около 1/3 мировых туристских прибытий.

Во Франции вопросы регулирования туризма относятся к компетенции Министерства транспорта и общественных работ, в структуре которого предусмотрены Государственный секретариат по вопро­сам туризма и Управление туризма. Эти органы курируют вопросы Управления и регулирования отрасли, инвестирования и международ­ных отношений в сфере туризма. Кроме того, существует еще целый ряд органов, участвующих в управлении туризмом «с правом совеща­тельного голоса»: Совет по туризму при Министерстве транспорта и общественных работ, Французское агентство туристского инжини­ринга и Национальный наблюдательный совет по туризму (маркетинговые исследования и статистика в туризме), Национальное агентство по отпускным поездкам (социальный туризм), Национальный комитет по процветанию Франции (вопросы экологии и озеленения городов).

На региональном уровне действуют представители центральной исполнительной власти, решающие вопросы развития туристской сфе­ры и подчиняющиеся непосредственно префектам. Деятельность этих представителей направлена на координацию местных и национальных инициатив, так как полномочия местных властей в области туризма достаточно велики.

Продвижением образа Франции как туристского центра на международном рынке занимается ассоциация «Maison de la France», возникшая в 1987 г. в результате соглашения о партнерстве между местными администрациями, туристическими фирмами, гостиницами, администрациями объектов экскурсионного показа. В настоящее вре­мя ассоциация насчитывает около 800 членов. В штате ассоциации «Maison de la France» более 200 сотрудников, 33 его представитель­ства работают в 26 странах мира. Руководящий орган ассоциации ­совет директоров, состоящий из 27 человек (1/3 - чиновники из гос­аппарата, а 2/3 - представители частного бизнеса). Деятельность ассоциации на 60% финансируется из госбюджета.

В Испании вопросами туризма ведает Государственный секрета­риат по торговле, туризму и малому бизнесу, подчиненный Министер­ству экономики. Кроме Госсекретариата Министерству подчиняются: Центральная дирекция по туризму (административные вопросы и выработка общих направлений государственной политики в сфере туризма); гостиничная цепь «Paradores» (83 гостиницы, размещенные в зданиях, представляющих историческую ценность); два выставоч­но-конгрессных центра (в Мадриде и Малаге) и Испанский институт туризма - «Turespaca».

Полномочия Министерства экономики невелики. Такие важные функции, как лицензирование, сертификация услуг, разработка стра­тегии развития туристской индустрии, являются прерогативой мест­ных властей. С целью координации их деятельности в стране создан Совет по развитию туризма, в состав которого входят представители государственных органов власти всех уровней и представители частного бизнеса. Решения Совета носят рекомендательный характер.

Испанский институт туризма «Turespaca» занимается привлече­нием иностранных туристов, осуществляя рекламную деятельность продвижение испанских курортов за рубежом. Организация имеет широкую сеть информационных офисов в Испании и 29 представителей в 21 стране мира. Институт полностью финансируется из гос­бюджета.

В Великобритании сферу туризма возглавляет Министерство культуры, зрелищ и спорта, которому подчиняется орган, непосредственно курирующий туризм,- «British Tourist Authority» (ВТА). ВТА занимается привлечением иностранных туристов в Великобританию и развитием внутреннего туризма, а также консультирует правитель­ство и другие государственные учреждения по вопросам туризма. Явля­ясь по организационно-правовой форме частнопредпринимательским институтом, ВТА наряду с традиционной деятельностью на зарубеж­ных рынках (распространение информации туристического содержа­ния, реклама, участие в выставках) предоставляет платные консалтин­говые и маркетинговые услуги, организует выставки и семинары, осуществляет различные проекты с участием иностранного капитала, издает и реализует путеводители, видеофильмы и другую рекламно­информационную продукцию.

Во главе ВТА стоит совет директоров из пяти человек и прези­дент. В штате организации около 300 человек, из которых примерно треть работает в Лондоне, а остальные за рубежом в 26 странах мира. Более чем на ⅔ (68%) ВТА финансируется из госбюджета.

В Италии Департамент по туризму входит в состав Министер­ства производственной деятельности. Основные функции Департамен­та сводятся к координации деятельности региональных турадминист­раций, разработке нормативно-правовых отраслевых документов национального характера, исследованиям и обработке статистических данных, а также международной деятельности (межправительствен­ные соглашения, взаимоотношения с международными организация­ми и ЕС).

Полномочия местных турадминистраций в Италии также значительно расширены. Они ведают всеми вопросами лицензирования туристской деятельности на своей территории, осуществляют классификацию гостиниц, имеют право продвигать и рекламировать свои регионы внутри страны и за рубежом (рекламные мероприятия, участие в выставках и т.п.).

Однако ведущая роль в представлении Италии на международ­ном туристском рынке принадлежит Национальному управлению по туризму (ENIТ), основными функциями которого являются реклам­но-информационная работа, маркетинговые исследования, координа­ция зарубежной деятельности местных турадминистраций. ENIT подчиняется Департаменту по туризму и полностью финансируется из госбюджета. В штате ENIT 200 человек, в том числе сотрудники 20 представительств в 16 странах.

По масштабам международного туризма, федеральному устройству и способу организации туристской отрасли для России наиболее приемлема третья модель управления. Однако для эффективного функционирования этой модели целесообразно государственное финансирование отрасли (по меньшей мере, частичное), что продиктовано необ­ходимостью участия государства в формировании и продвижении национального турпродукта, осуществлении маркетинговых исследований, рекламно-информационной деятельности, организации и Про­ведении международных туристских выставок, конференций, семинаров, формировании базового пакета инвестиционных проектов в области развития туристской инфраструктуры и т.д.

1. **Государственная политика международного сотрудничества в сфере туризма и рекреации**

Как мы уже сообщали, в пятницу, 23 ноября, в Госдуме РФ состоялись парламентские слушания, посвященные государственной политике в сфере туризма RATA-news № 426 от 26.11.01). Обсуждался проект федерального закона “О туризме”, который представлен депутатами - членами Комитета Госдумы по культуре и туризму. Вчера мы начали рассказывать о дискуссии, возникшей вокруг законопроекта. Сегодня – продолжение темы.

По мнению вице-губернатора Краснодарского края Юрия Дьяченко, не должно складываться такой ситуации, когда у федерального центра оказываются только права, а у регионов – только ответственность. Например, как можно развивать в акватории Черного моря туризм на маломерных судах, если для выхода яхты в море разрешение у пограничников надо получать за сутки?

Эту тему продолжил председатель Комитета по туризму и развитию курортов Санкт-Петербурга Валерий Голубев. Он привел пример из области отношений собственности. Как известно, среди памятников истории и архитектуры Петербурга множество объектов федеральной собственности, и это затрудняет работу с ними, например, реконструкцию некоторых зданий под гостиницы. Ведь путь аренды на условиях инвестиций устраивает далеко не каждого потенциального инвестора. Говоря о законопроекте, г-н Голубев заметил, что в нем, в отличие от действующего закона, даже не расшифровано понятие “туристская индустрия”, и вообще новый документ содержит лишь 20% нормативных положений, необходимых отрасли.

Президент РАТА Сергей Шпилько, отдав должное большой работе по подготовке законопроекта, проделанной депутатами и аппаратом Комитета по культуре и туризму и, в частности, его советником Евгением Писаревским, высказался за разумное разграничение стратегических и тактических задач в развитии туристского законодательства. По мнению г-на Шпилько, создание нового пространного закона прямого действия в любом случае потребует еще немало времени. И лучше это делать без лишней спешки, разрабатывая фактически туристский кодекс страны. Что же касается наиболее срочных задач, то их вполне можно решить путем оперативного проведения поправок к существующему закону “Об основах туристской деятельности”. Тем более что, в основном, они уже содержатся в соответствующем законопроекте, подготовленном Департаментом туризма Минэкономразвития еще в прошлом квартале. Среди них вопросы определения понятий и госрегулирования экскурсионной деятельности, передачи сертификации туристских услуг в компетенцию федерального органа исполнительной власти, введение финансовых гарантий посредством, в частности, страхования гражданско-правовой ответственности туроператоров, возобновление бюджетного финансирования загранпредставительств по туризму и др. Времени для доработки предложений Департамента туризма много не потребуется, и можно успешно использовать отдельные положения законопроекта, подготовленного думским комитетом, касающиеся, например, ведения реестров туристских ресурсов. Что же касается госполитики в области туризма, то, по мнению Сергея Шпилько, благодаря работе того же Департамента и региональных органов управления туризмом, сдвиги здесь есть, и серьезные.

Другое дело, что многие проблемы госрегулирования туристской деятельности относятся к компетенции других министерств и ведомств. Дефискализация визовой политики невозможна без участия МИД России. Сбор доходов от туризма – вопрос больше налоговиков, чем Департамента. Совершенствование статистики – в ведении Госкомстата. Урегулирование отношений с природоохранными органами – Минприроды и т.д. Необходимо найти механизм, который будет стимулировать поддержку работы Департамента со стороны смежных министерств. А для этого, считает президент РАТА, надо создать межведомственную комиссию по туризму. Кроме того, сказал Сергей Шпилько, назрел момент для создания самостоятельного органа управления туризмом на базе Департамента туризма и Росзарубежцентра (бывшего СОДа).

Вице-президент “Центрального совета по туризму и отдыху” Александр Соколов, в свое время возглавлявший Комитет Госдумы по туризму и спорту, поддержал предложение идти путем “прививок “ действующему закону. Он считает, что за последние годы законодательство сильно “подтянулось”, но в закон “Об основах туристской деятельности” ничего нового внесено не было.

Подробнее на тему финансовых гарантий, которые предусмотрены и в действующем законе, и в новом законопроекте, говорила генеральный директор компании “Инна-тур” Инна Бельтюкова. По ее мнению, в форме банковских или иных финансовых гарантий ответственность операторов должна страховаться на сумму порядка $70-100 тыс. Интересно, что, по мнению выступившего, следом президента “Академсервиса ДМС” Леонида Исаковича, для фирм, занимающихся приемом иностранных туристов, эти гарантии должны быть не меньше, чем для “выездных” компаний. Г-н Исакович считает, что вывезти группу иностранных туристов, застрявших, например, на Камчатке или Байкале, ничуть не проще, чем вернуть россиян, например, из Анталии. Говоря о других проблемах организации въездного туризма, Леонид Исакович также коснулся консульского обслуживания иностранцев, желающих посетить Россию с туристскими целями, отмены групповых тарифов на железнодорожном транспорте и т.д. При этом он отметил, что в рамках одного закона эти проблемы решить невозможно, надо идти путем поправок к действующему законодательству. Г-н Исакович также поддержал идею создания межведомственной комиссии по туризму.

Ректор московского Института туризма и гостеприимства Александр Федулин отметил, что в тексте нового закона вопросам подготовки кадров уделено еще меньше внимания, чем в предыдущем. А заместитель генерального директора гостиницы “Балчуг Кемпински” Александр Бобылев сорвал аплодисменты зала за весьма остроумный анализ главы, посвященной гостиничному обслуживанию. Мало того, что он отметил непоследовательность и беспорядочность в терминологии, но также парадоксальность некоторых пунктов, которые противоречат не только здравому смыслу, но и гражданскому кодексу РФ.

Подводя итоги дискуссии, заместитель министра экономического развития и торговли РФ Владимир Стржалковский сообщил, что работа по созданию межведомственной комиссии по туризму уже ведется, соответствующие предложения разосланы в различные инстанции. Что касается нового закона, то его принятие действительно важно для отрасли, однако, судя по всему, сделать это до лета 2002 года, как планировалось, не удастся. Поэтому г-н Стржалковский считает целесообразным внести поправки в действующий закон «Об основах туристской деятельности», чтобы затем спокойно дорабатывать новый.

Остается добавить, что слушания действительно способствовали выработке федеральной позиции по злободневному вопросу. Вызывает удивление только то, что довольно большое место в дискуссии было уделено рассуждениям, будто туризм является не отраслью экономики, а межотраслевым хозяйственным комплексом. На наш взгляд, с точки зрения разделения труда туризм – это и отрасль экономики, и межотраслевой комплекс. И одно совершенно не противоречит другому.

Проблемы в правовом регулировании туризма в России, устаревшие нормы межправительственного Соглашения с КНР о безвизовых групповых туристических поездках, отсутствие Федеральной Программы развития туризма, непроработанность организации лицензирования – вот проблемы, которые назрели и без их скорейшего развития сложно говорить о дальнейшем развитии отрасли.

Россия – это открытая дверь для туристов стран Азиатско-Тихоокеанского региона, которая помогает им ближе знакомиться с нашей страной.

Наличие морских и речных портов, железнодорожной магистрали, сети аэропортов и автодорог позволяет достаточно широко развивать въездной туризм. И задача региональных администраций, работников туристического бизнеса России привлекать как можно больше туристов.

Однако туристская инфраструктура крайне недостаточна. Необходимо принятие кардинальных мер для наращивания туристической базы. Лишь активное строительство гостинец, культурных центров, отвечающим самым современным требованиям, развитие средств коммуникации позволит увеличить число гостей регионов России из других стран.

Большинство субъектов Российской Федерации являются дотационными, без государственной поддержки развитие индустрии туризма в России невозможно. Российский туризм без Востока России не может представить собой единого высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, который удовлетворял бы спрос как российских, так и иностранных туристов.

Для того чтобы развивать туризм в комплексе, нужна долгосрочная федеральная Программа его развития с учетом потребностей и особенностей России.

Надеяться, что предложенный сегодня проект Концепции развития туризма в России, подготовленный Координационным советом по туризму Межрегиональной ассоциацией станет основой, частью будущей федеральной программы.

Только при соответствующей государственной поддержке, серьезных инвестициях туристическая отрасль России получит дальнейшее развитие, т он станет более привлекательным регионом для туристов.

С февраля 2004 года Федеральное агентство по туризму не продлило регионам полномочий на лицензирование турагентской деятельности, и само лицензирует туроператорскую и турагентскую деятельность. В результате туристические фирмы растут как грибы, о большинстве из них региональные органы управления туризмом узнают только из рекламных блоков СМИ. Лицензирующий орган – Федеральное агентство по туризму, физически не в силах определить соответствие лицензиатов требования и выполнение ими лицензионных условий.

В этой связи положение изменилось и не лучшую сторону. Только в г. Благовещенск Амурской области за последние полгода 8 вновь созданных организаций получили в Федеральном агентстве лицензии на туроператорскую деятельность. И ни на одну из них не был сделан запрос в орган регионального управления туризмом об их реальном соответствии лицензионным требованиям. А туризм, как показывают некоторые события, связан порой с экстремальными ситуациями.

Департамент экономического развития и внешних связей Администрации Амурской области в 2005 году дважды обращался в Федеральное агентство по туризму с просьбой дать разрешение на проверку деятельности новых турфирм, поскольку в конечном итоге страдают туристы. Однако ответа на получено.

Чтобы не выхолащивать деятельность региональных органов управления туризмом Федеральному агентству по туризму необходимо решить вопрос о передаче полномочий по лицензированию туроператорской и турагентской деятельности регионам.

Сейчас идет период подготовки Федеральным агентством по туризму новых проектов нормативно-правовой базы регулирования турбизнеса России. В этой связи просим рассмотреть наши предложения для включения в законодательные акты:

* в целях обеспечения национальной безопасности (в части борьбы с терроризмом, противодействием незаконной миграции и т.д.), сохранить систему лицензирования в сфере туризма, вернувшись к лицензированию международной туристической деятельности;
* в целях действенного контроля за соблюдением лицензиатами условий и требований Положения о лицензировании туроператорской и турагентской деятельности № 95 от 11.02.2002 передать право осуществления лицензирования туристической деятельности региональным органам управления туризмом в субъектах Российской Федерации.

Соглашении между Правительствами Российской Федерации и Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29.02.2000 года.

Проблемы, связанные с реализацией Межправительственного Соглашения, неоднократно обсуждалось на межрегиональных совещаниях, рассматривались на заседаниях Координационного Совета по туризму Межрегиональной Ассоциации России. Предложение по внесению дополнений и изменений в Соглашение направлялись в Правительство РФ и в Федеральное агентство по туризму.

Предложений порядок отбора туристических организаций для работы в рамках Соглашения нуждается в изменении. На практике мы убедились, какой резонанс вызывает ежегодное утверждение списков турфирм. Считаем, что одного года полномочий туроператорам недостаточно, особенно для начинающих в этом направлении. Заключение договоров с китайскими партнерами, раскрутка маршрутов, анализ и оценка качества предоставляемых услуг, в течение года не реально проделать данную работу.

На сегодняшний день деятельность региональных органов координации свелась к ежемесячным отчетам о работе турфирм в раках Соглашения и к оперативным ответам на запросы Федерального агентству по туризму. С апреля 2004 года не были продлены полномочия по координации деятельности по реализации межправсоглашения. Мы со своей стороны неоднократно направляли свои предложения. Но ответа не получили.

Со своей стороны предлагаем Федеральному агентству по туризму передать в регионы полномочия по координации деятельности туристических организаций в соответствии с требованиями Соглашения сроком на 5 лет. Дать право субъектам Российской Федерации самостоятельно определять и утверждать список туроператоров, решать совместно с контролирующими органами и ведомствами проблемы с нарушителями, предоставляя при этом Агентству информацию уведомительного характера для оперативного внесения изменений в список турфирм по линии МИД России.

**Заключение**

Я считаю, что здравницы Федерального агент­ства по здравоохранению и социальному развитию расположены на Чер­норском побережье Кавказа, в Кавказских Минеральных Водах, Мо­сковской и Ленинградской областях, Алтайском крае и Калининградской области.

Здравницы, подведомственные Агентству, являются классическими специализированными санаторно-ку­рортными учреждениями. В настоящее время это преимущественно са­наторно-курортные учреждения, пре­дставляющие услуги для детей (взро­слых с детьми) и противотуберкулез­ные санатории для взрослых и детей.

Всего санаторно-курортных учреж­дений - 65, функционирующих - 63; детских - 35 (в том числе для детей с родителями) - 8175 коек. Бывших санаториев Минтруда - 6 - 1428 коек (круглогодичных - 678) + 4 пансиона­та с лечением. Противотуберкулез­ных - 16 (из них - 3 детских) – 4240 коек (из них - 910 детских), всего 20966 взрослых и 2224 детей проле­чено за 2004 год. Детский реабилита­ционный центр "Лесные поляны» ­100 коек; Курортная больница (Кисло­водск) - 100 коек, детские (35) - мак­симальная ёмкость в год -122 625 че­ловек, взрослые (6) - 21420 человек, Курортная больница - 1500 человек. Всего может быть принято в подве­домственных здравницах около200115 человек.

Действующая нормативно-пра­вовая база для здравниц, подве­домственных агентству:Приказ Министерства здравоохранения Рос­сийской Федерации от 08.12.2000 г. № 427 «О распределении путёвок в детские санатории Минздрава России на 2001-2002 годы»; Приказ Мини­стерства здравоохранения Россий­ской Федерации от 17.03.2004 г. №124 «О совершенствовании организации санаторно-курортной помощи боль­ным в туберкулёзных санаториях»; Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 9 авгу­ста 2002 г. NQ250 «О направлении больных на лечение в клиники научно­ исследовательских учреждений курортологии и реабилитации Минздрава России» (Приказ Минздрава России от 13.11.2003 г. № 550 «О вне­сении изменений в приказ Минздрава России от 09.08.2002 г. № 250»); При­каз Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21.05.2002 г. № 155 «О плане распределения пу­тевок в санатории Минздрава России для участников ликвидации послед­ствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2003 и последующие годы»; Приказ Министерства здравоохране­ния и социального развития Россий­ской Федерации от 29.12.2004 г. № 328 «Об утверждении порядка пре­доставления набора социальных ус­луг отдельным категориям граждан».

Все документы, регламентирую­щие организацию предоставления санаторно-курортной помощи подведомственными здравницами Агент­ства, несмотря на то, что отдельные приняты после 2000 года, несут все основные характеристики управления советского периода, то есть, возмож­ны к исполнению при 100%-ном бю­джетном финансировании, наличии долгосрочного (пятилетнего) планирования и строгой вертикали исполнительной власти. Например, при 100%-ном финансировании из бюджета, изменение количества заездов исключительно влияло на количество оздоровленных (пролеченных) пациентов. В нынешний период 5 до­полнительных заездов в 300-коечномсанатории - это добавление 1500 пу­тевок к «резерву» главного врача, которые могут быть реализованы на хозрасчётной основе.

Ни в одном из приказов не ра­скрыта структура «резерва», хотя в неё попадают и договора по обеспе­чению санаторно-курортным лечени­ем льготной категории граждан по 400 руб. в сутки, то есть деньги Фонда социального страхования Россий­ской Федерации, которые, кстати, то­же относятся к бюджету первого уровня и работа с данной категорией граждан является плановоубыточной для санатория любой коечной мощности, и приобретение путевок в люксы по 1000 долларов США за один день. Сложными и противоречивыми оказа­лись проблемы по обеспечению сана­торно-курортным лечением льготной категории граждан при реализации Федерального закона №122-ФЗ от 22 августа 2004 г. Нерешённым оста­ётся вопрос по оплате проезда льгот­ной категории граждан, получивших путёвки на санаторно-курортное ле­чение в учреждения Федерального подчинения через территориальные органы исполнительной власти, ведающие вопросами здравоохранения.

Поскольку приказы имеют долгосрочный (пятилетний) характер, то не предусматривают перераспределе­ние путёвок между территориями, даже если они не востребованы в истек­шем году, уж не говоря об перераспределении в течение года, так как приказами предусматривается исключительно годовая отчётность. Территории отчитываются перед са­наториями и территориальными зо­нальными управлениями в конце года и Агентство может получить информа­цию по «недоиспользованию» или «дефициту» путевок на территориях ис­ключительно в начале следующего го­да, когда проект приказа должен быть подготовлен уже сегодня. Необходи­мо рассмотреть возможность центра­лизованного выпуска санаторно-ку­рортных путёвок, изменить предоста­вление этих путёвок в территориях, а именно льготной категории граждан, которым предоставляется санатор­но-курортное лечение на базах здра­вниц Агентства, выдавать через МСЭ, а иным нуждающимся в санаторно-­курортном лечении через Федераль­ные государственные учреждения, предоставляющие специализирован­ную, в том числе высокотехнологич­ную медицинскую помощь.

Санатории, являясь специализированными и круглогодичными, дол­жны получать пациентов после выпи­ски из стационара и по назначению врача, а не на «отдых», как фактически используют эти путёвки в субъекте. Путёвки на «отдых» должны реализовываться на договорной основе для покрытия «недофинансирования» так, как и происходит по факту в настоя­щее время. Кроме того, только в Фе­деральных учреждениях можно будет получать путевку на долечивание в санаторий, что поднимет их рейтинг в предоставлении бесплатной меди­цинской помощи, а Агентству полу­чить соответствующую отчётность и подойти в последующем к решению вопроса управления «ресурсом» мест при применении в дальнейшем современных Интернет-технологий.

Несмотря на то, что Российская курортология берёт своё начало с Указа Петра I «О приискании в России минеральных вод» от 24 июня 1717 года, до настоящего времени не закреплена никакими законодательными и нормативными актами «обязательность» применения санаторно-курортными учреждениями природных лечебных факторов. Необходимо сделать обязательным применение природных лечебных факторов в санаторно-курортных учреждениях. Если не будет решён вопрос официального нормативного закрепления обязательности применения при родных лечебных факторов санаторно-курортными учреждениями, произойдёт выхола­щивание принципов классической российской курортологии, сформированной на базе использования многообразных отечественных при­родных лечебных ресурсов, многие из которых уникальны, тем более, что созданная в стране система санатор­но-курортного лечения и оздоровле­ния не имела и до настоящего време­ни не имеет аналогов в мировой прак­тике. Вопрос закрепления использо­вания при родных лечебных факторов мог бы быть решен через лицензион­ные требования к санаторно-курорт­ным учреждениям и требованиям к системам добровольной сертифика­ции услуг по санаторно-курортному лечению. Вышеуказанные документы могут быть приняты Федеральной службой по надзору в сфере здраво­охранения и социального развития. Кроме того, закрепление применения природных лечебных факторов дол­жно быть реализовано через систему ценообразования стоимости санаторно-курортной услуги.При государственном заказе вопрос стоимо­сти услуги определяется, по сути, способом формирования «тарифа» на комплексную услугу, но платные сана­торно-курортные услуги должны быть регламентированы системой ценооб­разования, которая закрепляет при­менение природных лечебных факто­ров, и, соответственно, работы не­дропользования не должны увеличи­вать налогооблагаемую базу санатор­но-курортного учреждения. В настоя­щее время выгоднее приобретать чу­жую минеральную воду, лечебную грязь, а не разрабатывать и исполь­зовать свою.

Таким образом, не дожидаясь внесения поправок в законодательство и принятия Концепции Государственной политики развития курортного дела в Российской Федерации, пред­лагаем закрепить применение при­родных лечебных факторов: лицензионными требованиями, стандартами систем добровольной сертификации, индикаторами качества предоставле­ния санаторно-курортного лечения, системой ценообразования.

Одним из наиболее сложных вопро­сов является вопрос эффективности землепользованиядля санаторно-курортных учреждений. В настоящее время вопросы курортного дела в России вошли в перечень поручений Пре­зидента РФ. По итогам заседания Президиума государственного совета России от 23.07.2004 г. сформулировано основное направление в работе курортов как вопрос «Разработки и реализации комплекса мероприятий, направленных на сохранение потен­циала санаторно-курортной сферы и формирование системы современных санаторно-курортных комплек­сов, повышение эффективности зе­млепользования и управления соб­ственностью, развитие инфраструктуры курортов, формирование инду­стрии курортного дела». При формировании комплекса мероприятий по вышеуказанному направлению осо­бое место должно быть уделено во­просам эффективности землепользо­вания, поскольку именно санаторно-курортные учреждения расположены на особо охраняемых природных территориях и имеют значительные пар­ковые (рекреационные) зоны. Тради­ционные подходы к оценке эффектив­ности землепользования применяют критерии, основанные на сопоставле­нии прибыли и затрат с учётом факто­ра времени (необходимости дисконтирования денежного потока и дохода).

В Федеральных государственных учреждениях, к которым относятся подведомственные санаторно-курортные учреждения Агентства, используется до настоящего времени сметное финансирование, которое исключает возможность получения прибыли, а следовательно, и применение общепринятых методов оценки эффективности землепользования.

На основании вышеизложенного считаем целесообразным разработать новые критерии к оценке эффективности землепользования, позволяющие управлять федеральной собственно­стью в современных условиях.

Эти критерии будут основываться на сопоставлении стоимости единого объекта недвижимости, финансовых потоков, сформированных в результате реформы здравоохранения и пе­рехода на новое земельное законода­тельство. Для этого необходимо: про­вести техническую инвентаризацию каждого объекта; сформировать еди­ный объект недвижимости по каждо­му объекту, для чего необходимо про­вести межевание границ земельного участка, составление кадастрового плана с нанесением на нём всех имеющихся зданий и сооружений; оценить стоимость объектов с учётом стоимости земельных участков, а так­же зданий и сооружений (с определе­нием степени их износа); оценить эф­фективность использования участков с учётом плотности застройки и нали­чия округа санитарной и горно-сани­тарной охраны с регламентирован­ным режимом хозяйствования.

Необходимо отметить, что негосу­дарственные санаторно-курортные организации попадают под непосиль­ное налоговое обременение, по­скольку должны будут переходить на договора аренды. Поэтому важно сво­евременно поставить вопросы о нало­говых льготах для санаторно-курорт­ных организаций различных форм собственности. Для разработки но­вых критериев, позволяющих оценить эффективность землепользования санаторно-курортными учреждения­ми различных форм собственности с учётом противоречивости действую­щего земельного и налогового зако­нодательства необходимо провести юридическую экспертизу всех зако­нодательных актов, включая регио­нальные по однородным группам объектов с целью выработки единых методологических подходов.

Среди вопросов финансирова­ния предлагаем рассмотреть вопрос предоставления санаторно-курорт­ных услуг на страховых принципах.

В настоящее время документообо­рот, сопровождающий взаиморасче­ты и закрепленный законодательно в санаторно-курортной отрасли, ориентирован на путевку – документ удостоверяющий право граждан на получение комплекса санаторно-ку­рортных услуг. В Общероссийском классификаторе услуг населению (ОК 002-93) санаторно-курортное лече­ние отнесено к разновидности меди­цинских услуг и является по сути разновидностью комплексной медицин­ской услуги, предоставляемой по пу­тевке, утвержденной Приказом Мин­фина России от 10 декабря 1999 № 90н как бланк строгой отчетности. Но страховые медицинские организа­ции не имеют законодательного пра­ва приобретения санаторно-курорт­ной услуги по путевке. Страховщик в страховой продукт может включать ис­ключительно услуги восстановитель­ного или реабилитационного лечения с оформлением соответствующего счета. Несмотря на то, что большая часть санаторно-курортных учрежде­ний работают по программам добро­вольного медицинского страхования, необходимо сформулировать легитивные механизмы предоставления санаторно-курортных услуг на стра­ховом рынке.

Необходимо отметить, что при обхождении лицензирования санаторно-курортным учреждениям «не­гласно» перестали выдавать лицен­зии на стационарную деятельность, а это значит, отсекают санатории от значимого для санаториев финансо­вого потока «страховых» денег. Доб­ровольное медицинское страхова­ние, которое сложно и долго совме­стно с санаторно-курортными учреж­дениями прокладывало дорогу стра­ховым принципам в курортном деле, в одночасье осталось за бортом. Необходимо сформировать норматив­ную базу, которая позволит предоста­влять санаторно-курортным учрежде­ниям услуги на страховых принципах.

В период перехода к рыночным условиям хозяйствования принципи­ально должна измениться работа научно-исследовательских организацией. Причем, в отличие от иных Федеральных учреждений Минсоц­здрава России, именно научно-ис­следовательские институты как пра­вило имеют несколько «основных» ви­дов деятельности, а именно: научно-исследовательскую, образователь­ную и медицинскую, которые нераз­рывно связаны. Изменения должны коснуться всех трех базовых напра­влений деятельности НИИ: ком мерциализация научных исследований и«актуализация» направлений при планировании научно-исследователь­ских работ, «опережающий» характер знаний; страховой принцип оказания медицинских услуг. Изменения дол­жны произойти, как в планировании научных исследований, так и в орга­низации работы и контроле исполне­ния. Планирование реально должно быть взаимосвязано со «спросом» на готовую научную продукцию. При этом «спрос» должен регулировать­ся не только рыночными механизмами «при обретения» новых техноло­гий, но и системой государственных требований, сформулированных и предъявляемых при лицензировании (разрешительная функция), сертифи­кации (оценка качества предоставляемых услуг), аккредитации учреждений (государственное признание). Кроме того, должен существовать ме­ханизм «обновления» стандартов предоставления медицинских услуг с учетом новых медицинских техноло­гий. Актуализация научно-исследова­тельских работ должна в первую оче­редь учитывать решение первооче­редных государственных задач. На­ пример, учтена ли в планах на будущий год в профильных институтах предстоящая работа с льготной кате­горией граждан. Ведь в последую­щем дифференцированный подход (показания, противопоказания, стандарты) разрабатывать именно этим институтам.

Особое внимание при планирова­нии научно-исследовательских работ должно быть уделено в институтах, ре­ализующих научно-исследовательские работы в области организации здра­воохранения, где особо должны быть разработаны вопросы перехода работы учреждений здравоохранения на страховые принципы с учетом при­нятой модели реформирования в здравоохранении. Для Федеральных учреждений, которые до настоящего времени находятся на сметном фи­нансировании, это будет наиболее сложный вопрос для практической ре­ализации и последующего закрепле­ния в соответствующем документо­обороте. Речь идет не просто о пере­ходе к страховым принципам, а принципиально новом «финансовом менеджменте», где параллельно дол­жны быть реализованы межбюджет­ные отношения, и работа, как с госу­дарственными страховщиками, так и страховыми медицинскими организа­циями.

Поскольку в период реформы не­избежна смена собственников неко­торых учреждений, то необходима разработка процедуры банкротства учреждений здравоохранения с уче­том особенностей функционирования отрасли, подходов к оценке бизнеса (с учетом нематериальных активов, которые должны быть представлены интеллектуальной собственностью и т.д.). Именно поэтому наиболее акту­альным и сложным является вопрос коммерциализации научных исследо­ваний.

В предыдущие годы все методики, разработанные ведущими научно-исследовательскими институтами Мин­здрава России, традиционно в уста­новленном порядке оформлялись в виде методических рекомендаций (указаний, пособий для врачей) и де­лалась их централизованная рассыл­ка. Основным требованием к выпу­скаемой научной продукции была не только обязательная новизна предла­гаемых методик, но и возможность их воспроизведения при прочтении. Си­стема защиты новизны исследований и авторских прав (патенты, авторские свидетельства и т.д.) выполняла функцию подтверждения новизны ис­следования, но не предусматривала дальнейшего введения в хозяйствен­ный оборот, и, как правило, не под­держивалась (не оплачивались по­шлины) учреждениями. При этом в настоящее время сформирована законодательная­ база, которая не толь­ко позволяет защитить, различными способами авторские пpaвa на науч­ную продукцию, но и ввести интеллек­туальную собственность в хозяй­ственный оборот, сделав предметом бизнеса и влияния на налогооблага­емую базу предприятия.

Финансовое право текущего пе­риода делает возможным оценку ин­теллектуальной собственности и по­становку ее на баланс как нематериальные активы основных фондов предприятия с заключением в после­дующем лицензионных договоров с пользователями, договоров уступки патента и т.д. Научная Продукция ста­новится цивилизованным предметом купли-продажи.

Актуальность вопроса коммерциа­лизации результатов научных исследований и введения интеллектуальной собственности в хозяйственный обо­рот не вызывает сомнений. Согласно постановлению Правительства Рос­сийской Федерации 01 02.09.1999 г. № 982 «Об использовании результа­тов научно-технической деятельно­сти» права на объекты интеллекту­альной собственности в сфере науки и технологий для обеспечения феде­ральных государственных нужд осу­ществляется на основе безвозмезд­ной неисключительной лицензии, предоставляемой государственным

заказчиком. Для целей, не связанных с обеспечением федеральных госу­дарственных нужд, права на объекты интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий могут пе­редаваться третьим лицам по лицен­зионным договорам в соответствии с законодательством Российской Федерации. Уже сегодня поставлен­ные на баланс способы и методы ле­чения при акционировании государ­ственного учреждения могли бы превратиться в акции (долю) государ­ства. По предварительным данным около 80% патентов утратили из-за неуплаты пошлин патентоспо­собность. При этом коммерческие структуры начали работу по «сшива­нию» патентов, следовательно. Государственные НИИ не смогут проти­востоять даже «разворовыванию», «незаконной приватизации» интеллектуальной собственности, уж не говоря об ее оценке и проведению предпродажной подготовки. Таким образом, необходимо провести ре­визию интеллектуальной собственности в ведущих научно-исследовательских институтах и своевременно привлечь юристов, патентоведов, специалистов по оценке интеллектуальной собственности к ее коммер­циализации. Другими словами, не­обходимо сделать управляемым процесс коммерциализации научных исследований

**Список литературы:**

1. Чудковский А.Д. Управление индустрией туризма – М: Кнорус 2004г.
2. Кусков А.С. Курортология и оздоровительный туризм – Ростов-на-Дону: Феникс 2004г.
3. Кубушкина Н.И. Организация туризма – Минск: ООО «Новое знамя» 2003г.
4. Маринин М.М. Туристские формальности и безопасность в туризме – М: Финансы и статистика 2003г.
5. Сергиенко В.И. Новые подходы в организации санаторно-курортного лечения здравницами, подведомственными федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию // Курортные ведомости 2005г., №4 (31)