УДК 338.46

НЕОБХОДИМОСТЬ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЕДИНОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО КОМПЛЕКСА РФ

Лимонов В.И.

*ФГБУ «Российский научный центр медицинской реабилитации и курортологии» Министерства
здравоохранения Российской Федерации, Москва, e-mail: vlimonoff@mail.ru*

Обосновывается необходимость разработки единой стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, которая позволит ясно сформулировать задачи государственной политики по отношению к рассматриваемой сфере, механизмы и инструменты решения этих задач, а также опишет четкий план действий органов государственной власти. В настоящее время законодательное и нормативно-правовое обеспечение санаторно-курортной деятельности еще не сформировано в полном объеме. Вместе с тем состояние нормативно-правовой базы является основным показателем эффективности проводимой государством политики в рассматриваемой сфере. В представленной работе рассматриваются основные аспекты законодательной и нормативно-правовой базы функционирования санаторно-курортной сферы, ключевые направления правового регулирования и поддержки курортного дела в Российской Федерации, которые являются основным механизмом реализации стратегии развития отрасли.

Ключевые слова: стратегия развития, законодательная база, концепция государственной политики, программа развития

NECESSITY AND REGULATORY MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF THE UNIFIED STRATEGY SANATORIUM COMPLEX OF THE RUSSIAN FEDERATION

Limonov V.I.

*FGBU «Russian Scientific Center of Medical Rehabilitation and Health Resort» the Ministry of Health
the Russian Federation, Moscow, e-mail: vlimonoff@mail.ru*

The necessity to develop a unified development strategy of the Russian Federation sanatorium-resort complex, which will allow to articulate the objectives of the state policy in relation to this sphere, mechanisms and tools to solve these problems, and describe a clear plan of action of public authorities. Currently, legislative and regulatory support sanatorium activity is not yet fully formed. However, the state of the regulatory framework is a key indicator of the effectiveness of policies pursued by the state in this sphere. In the present study examines the main aspects of the legislative and regulatory framework of functioning sanatorium sphere, the key areas of legal regulation and support of health resort business in the Russian Federation, which are the primary mechanism for the implementation of the industry's development strategy.

Keywords: development strategy, legislation, public policy concept, the development of the program

Санаторно-курортный комплекс обладает критической значимостью для экономики страны, качества жизни населения, обеспечения безопасности и здоровья граждан. Эффективное развитие санаторно-курортного комплекса может привести к целому ряду значимых положительных эффектов для государства, бизнеса и населения России. В то же время, неэффективное или недостаточно быстрое развитие санаторно-курортного комплекса может оказать негативное влияние на ключевые показатели развития страны.

Политика государства по отношению к санаторно-курортному комплексу может варьироваться в широких пределах и включать в себя меры по всему спектру: от жесткого регулирования и контроля операционной деятельности здравниц до практически полного отсутствия регулирования данной сферы. Выбор той или иной государственной политики окажет существенное пози-

тивное или негативное влияние на развитие санаторно-курортной сферы. Поэтому для достижения целей государства необходимо разработать стратегию развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, которая позволит ясно сформулировать задачи государственной политики по отношению к рассматриваемой сфере, механизмы и инструменты решения этих задач, а также опишет четкий план действий органов государственной власти. Стратегия должна, в том числе, обеспечивать формирование государственной политики, направленной на повышение инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса и совершенствование механизмов защиты прав и интересов населения. Такая политика должна основываться на принципе преимущественно позитивного регулирования отношений в санаторно-курортной сфере (принятие программ, концепций, других нормативных правовых ак-

тов, предусматривающих льготный порядок приобретения санаторно-курортных услуг, льготной налоговой политики в отношении здравниц и пр.).

Механизм реализации стратегии развития санаторно-курортной отрасли должен предусматривать комплекс мер правового, экономического и организационного характера, обеспечивающих «баланс интересов» и скоординированные действия участников реализации стратегии. При этом баланс мер необходимо искать с учетом специфики российской экономики, уровня развития страны, особенностей и традиций развития курортного дела в Российской Федерации. Перечень мер не должен оставаться постоянным, а должен пересматриваться в соответствии с меняющейся внешней ситуацией, соответственно, результаты применения тех или иных инструментов необходимо постоянно анализировать, и корректировать по результатам анализа направление государственной санаторно-курортной политики. Задачами в рамках разработки стратегии будет оптимальный выбор мер и инструментов, в наибольшей степени способствующих решению проблем санаторно-курортной сферы и достижению целей государства в сложившихся экономических условиях.

До формирования современных рыночных отношений разрабатывались программы развития санаторно-курортного комплекса и на этой основе разрабатывались планы его развития. Эти планы корректировались каждые 5 лет и под эти планы выделялись средства на строительство, на реконструкцию. В перестройку вся эта система рухнула, каждый «выживает», как может. В настоящий же момент, следует констатировать, что санаторно-курортный комплекс функционирует фактически без какой-либо стратегии, без системы долгосрочного планирования развития. С распадом прежней политической системы санаторно-курортный комплекс оказался вынужден более 20 лет работать без серьезной системы долгосрочного планирования, без научно обоснованной стратегии развития.

Форсированный характер осуществляемых мер по установлению рыночных отношений, не обеспеченных соответствующей нормативно-правовой базой, эффективным государственным регулированием, включая защиту и поддержку интересов отечественных производителей санаторно-курортных услуг, придал этому процессу недопустимо разрушительный характер. Санаторно-курортный комплекс России сильно неоднороден и дезинтегрирован, со множеством внутренних деформаций. Не может быть иллюзий саморазрешения накопивших-

ся проблем. Перелом негативных тенденций и устойчивая прогрессивная эволюция санаторно-курортного комплекса могут осуществляться только под воздействием консолидированной политики государства и конструктивных сил общества. Для этого назрела жизненная необходимость решения проблемы стратегического планирования. Кроме того, в этой ситуации эксперты считают актуальным говорить о необходимости создания структуры, курирующей вопросы стратегического развития и планирования санаторно-курортного комплекса в целом, и уже отмечаются примеры подобных инициатив и предложений на уровне государственной власти.

Нормативно-правовое регулирование развития курортов в России осуществляется достаточно большим числом разновесных документов. Однако в силу сложившихся российских традиций, особой значимости курортного дела, в том числе в воспроизводстве рабочей силы, а также вследствие неразвитости рыночных отношений, низкой платежеспособности населения и множества других причин представляется важным, прежде всего, рассмотреть основные направления нормативно-правовой деятельности федеральных органов государства в развитии отечественного курортного дела.

Законодательная база в санаторно-курортной сфере включает ряд президентских Указов, правительственных, парламентских и судебных постановлений, государственных программ. Важную роль в формировании механизма государственного регулирования всей экономики, в том числе санаторно-курортной сферы, играют: Гражданский, Административный, Бюджетный, Таможенный, Уголовный, Земельный, Налоговый, Градостроительный кодексы Российской Федерации, ряд Федеральных законов, в том числе ежегодный закон «О Федеральном бюджете Российской Федерации».

Основными «отраслевыми» законами, регулирующими отношения в курортной сфере, являются Федеральные законы: «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» № 26-ФЗ и «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ, принятые в 1995 году.

В развитие указанных законов Правительство РФ утвердило Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения и Положение о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями федерального значения, регламентирующие деятельность

по указанным направлениям. За прошедшие двадцать лет рассмотренные законы многократно доказывали свою актуальность и жизнеспособность всех основных положений.

В развитии Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» в 1996 г. Правительство РФ приняло Федеральную целевую программу «Развитие курортов федерального значения». Программа в качестве цели определяет стандартизацию и расширение объемов оказания санаторно-курортной помощи, повышение медицинской и экономической эффективности санаторно-курортного лечения и оздоровления населения на основе внедрения современных технологий восстановительной медицины.

Следует особо отметить, что разработка федеральной целевой программы развития курортного дела в России, основана на принципиально новом концептуальном подходе, ориентированном не только и не столько на лечение больных, сколько на формирование и сохранение здоровья, первичную и вторичную профилактику.

Объектом программы являются 26 курортов и курортных районов федерального значения как наиболее ценная часть санаторно-курортного комплекса страны. Программа рассчитана на 1996-2000 годы. Реализация программы предусматривалась за счет средств федерального бюджета, средств субъектов РФ и привлекаемых для ее выполнения внебюджетных источников.

Однако средств из госбюджета по данной программе не выделялось. При выполнении мероприятий первого этапа программы усилия были сосредоточены в основном на решении вопросов координации деятельности по управлению санаторно-курортным комплексом и нормативно-правового обеспечения, и в относительно небольших объемах совместно с регионами проводилась работа по сохранению и развитию инфраструктуры на некоторых федеральных курортах.

Необходимо отметить, что подавляющее большинство задач, поставленных Федеральной целевой программой «Развитие курортов федерального значения», не потеряло своей актуальности и в настоящее время.

Курортное дело в стране не может существовать вне правовых норм. С развитием российского санаторно-курортного рынка усиливается необходимость дальнейшего расширения и углубления правовой основы его функционирования. В связи с этим государство должно сформировать правовые основы для установления равноправных и справедливых условий конкуренции и за-

щиты прав потребителей. Органам государственной власти следует активизировать разработку подзаконных актов, регулирующих отдельные аспекты курортного дела в России и в первую очередь его социальную направленность.

Тем более, что принятый в 1995 г. «отраслевой» закон «О природных лечебных ресурсах лечебно-оздоровительных местностях и курортах» имеет в основном природоохранную направленность и не решает ряд накопившихся, а тем более постоянно возникающих в связи с переходом к рынку новых проблем в системе управления санаторно-курортной сферой. В частности, остается нерешенной проблема разработки нормативных актов о курортах, системе мер по экономическому стимулированию развития курортного дела, разграничении прав и ответственности между Российской Федерацией и ее субъектами. В нем не были раскрыты взаимоотношения государства (как владельца курортных земель, ресурсов и т.д.) и пользователя (здравницы и прочие курортные объекты). В нем не были отражены вопросы налогообложения, лицензирования; не конкретизированы вопросы курортного строительства, курортной инфраструктуры; вопросы управления и координации курортной деятельности, а также развития курортной науки. А главное – закон не содержит принципиальных положений об организации системы управления функционированием санаторно-курортного комплекса. К тому же рассматриваемый закон не учитывают и не в состоянии учесть все специфические, конкретные требования субъектов Российской Федерации, каждый из которых обладает своим неповторимым курортным потенциалом и нуждается в своем оригинальном пути развития.

При этом отсутствует устойчивое финансирование развития курортов федерального значения из средств федерального бюджета, что не позволяет в полной мере реализовать полномочия Правительства Российской Федерации, Минздрава России, определенные Федеральным законом от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и другими нормативными правовыми актами, например по установлению границ и режимов округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, имеющих федеральное значение, ведению государственного реестра курортного фонда Российской Федерации, организации научных исследований в целях расширения курортного фонда Российской Федерации и повышения эффективности его использования и др.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации задерживается приведение статуса курортов в соответствие с действующим законодательством (курорт федерального, регионального и местного значения), что создает возможные условия для перевода земель курортов из категории особо охраняемых территорий в категорию земель населенных пунктов и изменения их целевого назначения, режима охраны и хозяйствования.

Все эти вопросы должны получить свое отражение в проектах новых законов, в первую очередь, требуется разработка основополагающего отраслевого закона – «Об основах курортного дела в Российской Федерации», который позволил бы установить правовые основы в курортном деле направленные на решение социальных проблем по сохранению и укреплению здоровья населения, повышение эффективности санаторно-курортного комплекса. Целесообразно также разработать и принять закон «О поддержке курортного дела в Российской Федерации». Назначение этих законов заключается в обеспечении необходимых мер для регулирования и развития санаторно-курортной сферы, а также для придания этой сфере динамичной структуры и режима деятельности.

Законопроект «Об основах курортного дела в Российской Федерации» должен предусмотреть, что курортное дело в России выполняет две основные функции.

Первая – это гарантированное государством обеспечение граждан санаторно-курортными благами, имеющих особую социальную полезность. Сама эта поддержка может быть реализована как в форме прямых бюджетных ассигнований, посредством текущего финансирования деятельности государственных здравниц и финансирования конкретных проектов негосударственных здравниц, так и в виде налоговых льгот и преференций. Следовательно, производство такого рода услуг осуществляется исключительно с помощью финансирования за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и, в конечном счете, за счет налогоплательщиков. Общественные услуги предоставляются населению бесплатно или на льготных условиях.

По нашему мнению, под опекой государства должны находиться: дети; больные туберкулезом и другими социально значимыми болезнями согласно специальному перечню, утвержденному Минздравом; граждане, пострадавшие в результате стихийных бедствий, техногенных катастроф, военных действий и др.

Вторая функция – это обеспечение спроса состоятельной части населения и иностранных граждан на санаторно-курортное лечение в условиях, удовлетворяющих разнообразные, в том числе самые высокие, потребности во время их пребывания на курорте. Это потребует развития материально-технической базы здравниц, повышения уровня комфорта, увеличения количества и качества медицинских услуг, развития индустрии отдыха и развлечений.

В целях сохранения и развития санаторно-курортного комплекса страны необходимо разработать основные направления государственной политики в санаторно-курортной сфере. Концепции государственной политики развития курортного дела в Российской Федерации (решение коллегии Минздрава РФ № 11 от 24.06.2003 г.), в которой определены основные цели, задачи и направления государственной политики развития курортного дела в России и которая создала основу для разработки конкретных планов и программ по ее реализации. Вместе с тем, необходимо понимать, что для полномасштабной реализации данной Концепции последняя должна иметь статус постановления Правительства РФ и быть межотраслевым документом.

Это лишь небольшой пакет документов, который необходимо подготовить для обеспечения успешного функционирования санаторно-курортного комплекса Российской Федерации.

Нормативно-правовое обеспечение санаторно-курортной сферы пока еще не сформировано в полном объеме. Вместе с тем, состояние и степень упорядоченности законодательно-правовой базы санаторно-курортной деятельности являются неотъемлемыми показателями эффективности проводимой государством политики в рассматриваемой сфере. Законодательской работе, как основе проведения последовательной и взвешенной государственной политики в санаторно-курортной сфере, должно быть уделено особое внимание в деятельности Министерства здравоохранения РФ.

Рассматривая курортную деятельность в целом в новых экономических условиях, следует особо остановиться на том, что до сих пор не решен вопрос о ее лицензировании. Подлежит лицензированию лишь медицинская деятельность в санаторно-курортных учреждениях с отсылкой к основным ее видам. Однако в определении «санаторно-курортная деятельность» входит не только медицинское обслуживание, но и техническое состояние устройств и оборудования по использованию природных лечебных факторов (например, обустройство

источников минеральных вод, минералопроводов, оборудование питьевых галерей, ведение грязевого хозяйства, содержание курортных парков и т.д.); комфортность и функциональный уровень спальных, лечебных и других зданий и сооружений курорта; набор курортных услуг; состояние инженерной инфраструктуры (техническое состояние сетей и обеспеченность водой, теплом, электроэнергией, транспортными коммуникациями и связью); обеспеченность кадрами курортной сферы и др. Отсутствие лицензирования по всем указанным выше вопросам не стимулирует повышения уровня курортного обслуживания и искажает истинную оценку самого курорта.

В связи с этим предлагается в число видов деятельности, подлежащих лицензированию на федеральном и региональном уровне, включить санаторно-курортную деятельность и разработать единую систему сертификации курортных услуг.

Существующие проблемы в санаторно-курортной сфере страны определяют необходимость подготовки поручения Правительства Российской Федерации о разработке федеральной целевой программы «Развития курортного дела в Российской Федерации» на среднесрочную перспективу, отражающей основные концептуальные направления государственной деятельности.

Программа в соответствии с социально-экономической ситуацией представляет собой систему стратегических (а не оперативных) мер по реформированию санаторно-курортного комплекса на основе создания условий, обеспечивающих повышение

эффективности результатов санаторно-курортной деятельности, рациональное использование научно-производственного потенциала и лечебных природных ресурсов, и предусматривающий формирование механизмов государственного регулирования в форме предоставления различных мер поддержки, выделения приоритетных объектов поддержки.

Предполагаемое опережающее принятие Комплексной программы развития курортного дела по сравнению со сроками выхода Закона о курортном деле позволяет рассматривать ее как первый, по сути, программный документ концептуального характера, определяющего цель санаторно-курортной политики, основные направления в реформировании и реструктуризации санаторно-курортного комплекса и развития кадрового потенциала, основные механизмы реализации санаторно-курортной политики и т.д.

Список литературы

1. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ.
2. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ.
3. Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения: Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 г. № 1425.
4. Об утверждении Положения о признании территории лечебно-оздоровительными местностями федерального значения: Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 г. №1426 (ред. От 20.12.2002 г.).
5. Лимонов В.И. Организация и экономика курортного дела. – Москва, Мэйлер, 2012.