

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ САНАТОРНО-КУРОРТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, ОКАЗЫВАЮЩИМИ УСЛУГИ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

EFFECTIVENESS EVALUATION AND GOVERNMENT LEGISLATION OF SANATORIUMS AND HEALTH RESORTS IN STATE WITH COMPULSORY HEALTH INSURANCE SYSTEM

P. Chamkin

Summary. Sanatorium and resort organizations are an integral part of health care system. A comprehensive health system is needed to develop human capital and to care for the health of the population. The modern spa industry faces a number of problems hindering its development. One such problem is the economic functioning of organizations. Due to economic problems, many spa organizations have significant logistical deterioration and lack of medical staff. This necessitates a more detailed consideration of the issue.

Keywords: medicine, public health, sanatorium, resorts, balneotherapy, sanatoriums and resorts corporation.

Чамкин Павел Андреевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
champaul3@gmail.com

Аннотация. Санаторно-курортные организации являются неотъемлемой частью здравоохранения. Для развития человеческого капитала и заботе о здоровье населения необходимо создание и развитие комплексной системы здравоохранения. Современная санаторно-курортная отрасль сталкивается с рядом проблем, препятствующим её развитию. Одной из таких проблем является экономическое функционирование организаций. Из-за имеющихся экономических проблем у многих санаторно-курортных организаций имеется значительный износ материально-технической базы и неуккомплектованность медицинским персоналом. В связи с этим возникает необходимость более детального рассмотрения данного вопроса.

Ключевые слова: медицина, здравоохранение, санатории, курорты, санаторно-курортные организации, санаторно-курортная корпорация.

Курортология начала XXI века характеризуется фундаментальными достижениями в изучении механизмов действия лечебных физических факторов на уровне, как целостного организма, так и его отдельных систем. Изучение закономерностей процессов позволяет значительно повысить эффективность лечения и профилактики. Научные достижения в области курортной медицины способствовали формированию современного отечественного санаторно-курортного комплекса, в котором широко применяются инновационные восстановительные технологии.

Всё это создаёт возможности и формирует перспективы развития санаторно-курортных организаций, пре-

одоления кризиса в отрасли и повторного включения санаторно-курортных организаций в систему обеспечения здравоохранения с целью сохранения и укрепления здоровья населения страны, приобщению граждан к ведению здорового образа жизни [6].

27 ноября 2018 года было опубликовано распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2018 года № 2581-р «Об утверждении Стратегии развития санаторно-курортного комплекса». В документе указано, что политика: «определяет цель, задачи и основные направления государственной политики Российской Федерации по сохранению и укреплению здоровья населения Российской Федерации в сфере курортного дела» [3].

Основной целью стратегии провозглашается повышение доступности санаторно-курортного лечения, в рамках достижения этой цели стратегия предполагает выполнение следующих задач:

1. совершенствование законодательства и государственного регулирования отрасли;
2. подготовка квалифицированного медперсонала, осведомлённого о возможностях санаторно-курортного лечения;
3. развитие инфраструктуры, необходимой для работы отрасли;
4. повышение инвестиционной привлекательности отрасли.

Основными механизмами совершенствования законодательства и госрегулирования в сфере здравоохранения являются [1]:

1. совершенствование форм отчётности, расширение данных, аккумулируемых в государственных реестрах;
2. совершенствование экологических требований, в том числе по антропогенной нагрузке;
3. стимулирование целевого использования земельных участков;
4. проведение эксперимента по созданию зон опережающего социально-экономического развития.

Для подготовки и повышения квалификации персонала предполагается:

1. совершенствование законодательства;
2. создание научно обоснованных клинических норм для назначения санаторно-курортного лечения;
3. развитие системы образования;

Для улучшения инвестиционной привлекательности в стратегии предполагается [3]:

1. улучшение материально-технической базы;
2. реализация дифференцированного подхода к вовлечению в коммерческий оборот инфраструктуры, в том числе с помощью механизмов ГЧП;
3. выявление лучших практик инвестиций;
4. формирование благоприятных условий для инвестиций;
5. совершенствование механизма управления объектами;
6. налоговое стимулирование;
7. создание комплекса мер по охране территорий.

В стратегии приводятся целевые показатели и указываются особенности исполнения. Фактически данная стратегия констатирует факт необходимости совершенствования норм регулирования санаторно-курортного

комплекса, не указывая конкретные пути и методы, кроме выделения направлений дальнейшей работы. Подобный подход можно раскритиковать за недостаточную проработку вопроса, но, с другой стороны, созданием столь общего документа Правительство Российской Федерации даёт возможность высказывания и создания диалога для непосредственных участников рынка, регуляторов, а также представителей научного сообщества, с целью выработки детально проработанных нормативно-правовых актов и инструкций.

Изучение разных точек зрения, разных предложений и комментариев по развитию отрасли и совершенствованию регулирования позволит отобрать наиболее перспективные идеи и направления работы для последующей реализации.

На 2021 год с момента принятия стратегии прошло почти 3 года, за это время значимыми событиями для отрасли стало начало эксперимента по установлению курортного сбора в рамках эксперимента по созданию зон опережающего социально-экономического развития в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае, Ставропольском крае. Сбор вызвал общественный резонанс, но в соответствии с данными Федерального реестра по туризму, не смотря на введение курортного сбора, с 2018 года количество туристов только росло [8].

За последние годы регионы нарастили количество туристов, при этом данные по инвестициям в основной капитал показывают отток инвестиций из отрасли. Рост инвестиций в Крыму диссонирует с остальными регионами и обосновывается значительными расходами на рекламу курортов, в тоже время Краснодарский край показывает падение инвестиций при том, что оба региона активно наращивают количество туристов. В то же время, в среднем по стране наблюдается снижение объёмов инвестиций в основной капитал по данным государственного реестра и национальной курортной ассоциации [8, 9].

Необходимо уточнить, что данные имеются по всему туристическому сектору в целом, а не только по санаторно-курортной отрасли, рассмотрение данной статистики, тем не менее, необходимо, так как эксперимент предполагает внедрение курортного сбора для всех туристов, за исключением обозначенных в законе категорий, а значит предполагает увеличение инвестиций не только в санаторно-курортные организации, но в туристическую отрасль в целом, тем более, что многие из организаций санаторно-курортного лечения принимают туристов в общем потоке и пользуются с местами коллективного размещения общими объектами инфраструктуры.

На 2021 год в соответствии с принятой в России классификацией, санаторно-курортные организации выделены в отдельную категорию со своим регулированием, с собственным перечнем надзорных органов и подзаконных нормативно-правовых актов. Но, при этом многие организации, даже предоставляющие оздоровительные или «косметические услуги» имеют статус туристических объектов. Это связано со сложностью регулирования отрасли и большей поддержкой туристической отрасли. Многие организации не переходят в разряд санаторно-курортных, так как не видят выгоды для самой организации. Многие санатории и курорты, как отмечалось ранее, привлекают туристов на общей основе, что и составляет основу доходов организаций, которых, судя по данным реестра санаторно-курортной отрасли недостаточно для своевременного обновления материально-технической базы и привлечения инвестиций.

Оказание санаторно-курортной медицинской помощи регулируется федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Определяющими являются 2 статьи: 37 и 40. 37-я определяет принципы, порядок, сроки и стандарты оказания медицинской помощи, 40-я статья определяет непосредственно работу санаторно-курортных предприятий [2].

В рамках статьи рассмотрение, посвящённой медицинским вопросам 37-ю статью можно опустить и выделить ключевой для работы аспект: медицинская помощь, в том числе санаторно-курортная оказывается на основании клинических рекомендации в соответствии с медицинскими стандартами, перечень оказываемых в каждом конкретном случае клинических рекомендаций строго определён.

Статья 40 указывает: «санаторно-курортное лечение включает в себя медицинскую помощь, осуществляемую медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях на основе использования природных лечебных ресурсов, в том числе в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах» [2].

В соответствие с регулированием санаторно-курортное лечение направлено на:

1. активацию защитно-приспособительных реакций организма в целях профилактики заболеваний, оздоровления;
2. восстановление и (или) компенсацию функций организма, нарушенных вследствие травм, операций и хронических заболеваний, уменьшение количества обострений, удлинение периода

ремиссии, замедление развития заболеваний и предупреждение инвалидности в качестве одного из этапов медицинской реабилитации.

Порядок оказания санаторно-курортного лечения регулируется приказами Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Приказ Министерства здравоохранения РФ от 31 июля 2020 г. № 788н «Об утверждении Порядка организации медицинской реабилитации взрослых» сфокусирован на медицинских аспектах санаторно-курортного лечения, определяет медицинские показания и стандарты. В том числе в документе содержатся требования по оснащению санаторно-курортной организации медицинским персоналом и оборудованием [5].

Приказ Министерства здравоохранения РФ от 5 мая 2016 г. N279н «Об утверждении Порядка организации санаторно-курортного лечения» сфокусирован на санаторно-курортных организациях и требований к ним [4].

Приказ устанавливает правила работы организаций и довольно жёсткие требования к штатным нормативам организаций, а также требования к оснащению.

В приказах представлены различные стандарты для различных типов санаторно-курортных организаций, при этом документы следуют общей структуре: сначала описываются общие для типа организаций правила, затем штатное расписание и оснащение. Во всех типах особое внимание уделяется роли руководителя организации, касательно профессионального опыта в сфере.

Основное отличие санаторно-курортных организаций от туристических заключается в том, что санаторно-курортные организации, вне зависимости от формы собственности являются медицинскими организациями, предоставляющими в первую очередь медицинские услуги и получающие соответствующую лицензию. Их деятельность жёстко регламентирована и стандартизирована. Организации подотчётны Министерству здравоохранения Российской Федерации. В приказах много внимания уделяется содержанию отчётности, но в обоих указах отсутствуют критерии оценки экономической деятельности организаций. Для санаторно-курортных организаций сформулированы требования и показатели оценки эффективности оказания медицинской помощи, формы для анализа которых обозначены в приказах.

Ввиду того, что вопросы экономической эффективности санаторно-курортных организаций не регули-

руется, организации становятся зависимы от субсидий и дотаций из бюджетов разных уровней.

Оказание помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования не приносит достаточных доходов для развития и поддержания организаций. Установление высоких цен на дополнительные услуги и услуги вне системы ОМС способно создать проблемы с конкурентоспособностью, так как на рынке существуют санаторно-курортные организации, не работающие по системе ОМС.

По статистике Министерства здравоохранения Российской Федерации существует большое количество пациентов, нуждающихся в санаторно-курортной помощи [7]. Санаторно-курортные организации, оказывающие помощь в рамках программ ОМС сталкиваются со сложным регулированием, бюрократией и «бумажной волокитой», доходы, получаемые по результатам оказания медицинской помощи недостаточны для развития организаций, из-за чего бюджетам разных уровней приходится закладывать в проекты бюджетов дотации на закупку оборудования, ремонт средств и поддержание материально-технического обеспечения. По данным реестра санаторно-курортной отрасли многие организации не доукомплектованы медицин-

ским персоналом, необходимым в соответствии с приказами министерства здравоохранения Российской Федерации.

Можно выделить несколько вариантов решения имеющихся проблем, а именно:

1. усиление роли государства, что неизбежно связано с ростом государственных расходов, сосуществование частных и государственных предприятий, в том числе в рамках ГЧП;
2. сохранение «статуса-кво», сокращение госрасходов через систему ГЧП направление освободившихся денежных средств на развитие государственных санаторно-курортных организаций;
3. ослабление роли государства за счёт предоставления подотчётным государству организациям большей свободы;
4. ослабление роли государства, предоставление услуг на базе частных организаций через договоры и систему ГЧП.

Вне зависимости от того, какие меры будет принимать государство при регулировании отрасли, требуется уделять большее внимание вопросам экономического функционирования санаторно-курортных организаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»;
2. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;
3. Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2018 года № 2581-р «Об утверждении Стратегии развития санаторно-курортного комплекса»;
4. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 5 мая 2016 г. N279н «Об утверждении Порядка организации санаторно-курортного лечения»;
5. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 31 июля 2020 г. № 788н «Об утверждении Порядка организации медицинской реабилитации взрослых»;
6. Разумов А.Н., Лимонов В.И., Нестерова Е.В. Об отраслевой науке в санаторно-курортной сфере // Вопросы курортологии, физиотерапии и лечебной физической культуры, 2019. — № 2–2. — С. 139–140.;
7. <https://minzdrav.gov.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/statisticheskie-i-informatsionnye-materialy/statisticheskij-sbornik-2018-god> — статистика Министерства Здравоохранения Российской Федерации за 2018 год;
8. <https://kurort.rosminzdrav.ru/> — официальный сайт Государственного реестра курортного фонда Российской Федерации;
9. <http://rusnka.ru/> — Официальный сайт Национальной курортной ассоциации

© Чамкин Павел Андреевич (champaul3@gmail.com).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»