ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 26 ноября 2018 г. № 2581-р

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемую Стратегию развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации.

2. Минздраву России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в 6-месячный срок разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект плана мероприятий по реализации Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, утвержденной настоящим распоряжением.

3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации утвердить региональные программы по развитию санаторно-курортного комплекса или программы по увеличению доступности санаторно-курортного лечения для населения субъекта Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации Д.Медведев

3912627

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 26 ноября 2018 г. № 2581-р

СТРАТЕГИЯ

развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации

I. Введение

Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации (далее - Стратегия) разработана в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 26 августа 2016 г. и определяет цель, задачи и основные направления государственной политики Российской Федерации по сохранению и укреплению здоровья населения Российской Федерации в сфере курортного дела.

Стратегия нацелена на повышение доступности санаторно-курортного лечения для граждан Российской Федерации путем дальнейшего развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации и реализацию государственной политики в сфере использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов с расположенными на них объектами и сооружениями, включая объекты инфраструктуры, предназначенные для лечения и оздоровления населения.

Для цели Стратегии под санаторно-курортным комплексом Российской Федерации понимается совокупность следующих объектов и видов деятельности, обеспечивающих лечение, оздоровление и реабилитацию граждан, профилактику заболеваний на основе использования природных лечебных ресурсов:

курорты и лечебно-оздоровительные местности с расположенными на их территории природными лечебными ресурсами и инфраструктурой для осуществления деятельности по санаторно-курортному лечению и организации отдыха населения, туристской и рекреационной деятельности;

организации, оказывающие услуги по санаторно-курортному лечению, и связанные с этим объекты размещения;

научные и образовательные организации в сфере курортного дела.

Для многих территорий Российской Федерации санаторно-курортный комплекс выполняет системообразующую функцию, напрямую влияя на их социально-экономическое развитие.

Стратегия разработана с учетом положений Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 "Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года", Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации", национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

В настоящее время в рамках государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения" (далее - государственная программа), реализуется подпрограмма "Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детей".

Государственная программа формирует основные направления совершенствования санаторно-курортного лечения. Однако с учетом того, что санаторно-курортный комплекс охватывает и другие сферы деятельности, существует необходимость в разработке и утверждении Стратегии.

Стратегия является основой для организации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, государственных и частных организаций в сфере курортного дела.

II. Общая характеристика текущего состояния санаторно-курортного комплекса Российской Федерации

Федеральный закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" определяет принципы государственной политики и регулирует отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Под курортным фондом Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" понимается совокупность всех выявленных и учтенных природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, а также курортов и курортных регионов (районов).

Лечебно-оздоровительные местности и курорты Российской Федерации располагают практически всеми известными в мире видами лечебных минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, которые могут обеспечить сохранение и дальнейшее развитие санаторно-курортного комплекса Российской Федерации.

Природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются основой санаторно-курортного комплекса Российской Федерации и относятся к особо охраняемым объектам и территориям, имеющим свои особенности использования.

Ведение государственного учета курортного фонда Российской Федерации и государственного реестра лечебно-оздоровительных местностей и курортов, включая санаторно-курортные организации, осуществляет Министерство здравоохранения Российской Федерации в рамках установленных законодательством Российской Федерации полномочий.

По данным государственного реестра курортного фонда Российской Федерации, в базе нормативных правовых актов в настоящее время насчитывается более 100 документов о признании территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом, в том числе об установлении границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны.

После установления уполномоченными органами границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, включая границы зон, входящих в состав этих округов (далее - зоны санитарной охраны), информация в Единый государственный реестр недвижимости направляется не в полном объеме.

Так, по состоянию на 2017 год в Единый государственный реестр недвижимости были внесены сведения о 103 зонах санитарной охраны, расположенных в 11 кадастровых округах Российской Федерации (Башкирском, Иркутском, Калининградском, Кировском, Краснодарском, Омском, Оренбургском, Пензенском, Пермском, Псковском, Ставропольском).

Непредставление уполномоченными органами необходимых для внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах зон санитарной охраны в орган регистрации прав и, как следствие, отсутствие в полном объеме сведений о границах зон санитарной охраны в Едином государственном реестре недвижимости не позволяют в каждом конкретном случае сделать вывод о нахождении того или иного земельного участка в границах какой-либо из зон санитарной охраны и отслеживать наличие ограничений (обременений) прав в отношении объектов недвижимости курортного фонда Российской Федерации.

Согласно данным государственного реестра курортного фонда Российской Федерации 44 процента санаторно-курортных организаций отнесены к государственной форме собственности, 3 процента - к муниципальной, 53 процента - к частной форме собственности.

В 2016 и 2017 годах из 495 государственных санаторно-курортных организаций федеральными являлись 140 организаций, региональными - 355 организаций.

Наибольшее количество государственных санаторно-курортных организаций сосредоточено в Республике Крым, Краснодарском крае и Ставропольском крае.

В большинстве санаторно-курортных организаций здания и помещения не приспособлены для передвижения и размещения маломобильных групп населения - только в 5 процентах санаторно-курортных организаций созданы условия для инвалидов.

Укомплектованность санаторно-курортных организаций медицинскими кадрами в среднем составляет 87 процентов, в том числе врачами - 91 процент, средним медицинским персоналом - 79 процентов.

Негативным фактором, сдерживающим развитие санаторно-курортного комплекса Российской Федерации и не обеспечивающим его конкурентоспособность на международном рынке санаторно-курортных услуг, является состояние его материально-технической базы (в 123 государственных санаторно-курортных организациях, в том числе в 27 федеральных санаторно-курортных организациях, износ зданий

составляет более 80 процентов. Наибольшее число таких санаторно-курортных организаций расположено в Республике Башкортостан, Удмуртской Республике, Чеченской Республике, Кабардино-Балкарской Республике, Красноярском крае, Воронежской, Московской и Тульской областях).

Крайне высокий уровень износа зданий имеют санаторно-курортные организации Республики Крым (федеральные - 76,4 процента, субъектовые - 78,9 процента, частные - 76,2 процента).

Более 80 процентов износа медицинского оборудования наблюдается в 166 санаторно-курортных организациях (федеральные - 90,2 процента, субъектовые - 91,3 процента, муниципальные - 90,4 процента, частные - 90 процентов).

При проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении санаторно-курортных организаций установлено, что только 59 процентов санаторно-курортных организаций соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Централизованным водоснабжением обеспечены практически все санаторно-курортные организации. Централизованной системой водоотведения обеспечены 92 процента санаторно-курортных организаций, очистными сооружениями - 90 процентов.

Санаторно-курортные организации, не имеющие очистных сооружений, расположены на территориях 25 субъектов Российской Федерации, наибольшее их количество находится в Республике Марий Эл, Республике Северная Осетия - Алания, Калининградской и Костромской областях.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2010 году в санаторно-курортных организациях лечились и отдыхали 6049 тыс. человек, в 2015 году - 6476 тыс. человек, в 2016 году - 7136 тыс. человек, в 2017 году - 6527 тыс. человек.

Помимо важности медико-социального аспекта не менее значимым является экономический эффект развития санаторной отрасли.

Возможность высокоэффективного лечения на российских курортах является альтернативой выездного лечебно-оздоровительного туризма российских граждан и способствует развитию въездного медицинского туризма.

Социально-экономической эффективности санаторно-курортной сферы посвящено значительное число исследований. Мультипликативный эффект вложений в развитие санаторно-курортных организаций

наблюдается в самых разных сегментах экономики - в развитии транспортной, рекреационной, градостроительной инфраструктуры, создании значительного числа новых рабочих мест, улучшении локальных оздоровительных технологий, развитии торговли, туризма, гостиничной сферы, культурно-развлекательных организаций, улучшении уровня жизни населения региона.

К сожалению, аналогичные расчеты в отношении потенциального экономического эффекта развития санаторно-курортной сферы и совокупного выигрыша от инвестирования в санаторно-курортный комплекс Российской Федерации практически не проводились и реальные мультипликативные возможности этой отрасли экономики недооценены. В настоящее время в целом санаторно-курортный комплекс Российской Федерации характеризуется низкой инвестиционной привлекательностью при высоких потребностях в капитальных затратах.

В связи с этим представляется крайне важным не только сохранение имеющихся позиций в этой сфере, но и наращивание потенциала, в том числе экспортного, в условиях экономической нестабильности и роста глобальной конкуренции.

Вместе с тем социальные и экономические изменения последних десятилетий привели к изменениям функционирования санаторно-курортного комплекса Российской Федерации. Природные лечебные ресурсы испытывают все большую антропогенную нагрузку, курортная инфраструктура требует модернизации, а территории курортов - комплексного подхода к территориальному развитию. Внедрение новых медицинских технологий привело к изменению роли санаторно-курортного лечения, которое все в большей степени используется для оздоровления населения.

Таким образом, сформировался следующий ряд проблем:

необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования по установлению границ и режима округов санитарной (горно-санитарной) охраны;

недостаточный государственный контроль в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

изношенность материально-технической базы санаторно-курортных организаций и инфраструктуры курортов, что приводит к невозможности конкуренции санаторно-курортных организаций Российской Федерации с иностранными аналогичными организациями;

необходимость совершенствования подготовки специалистов для медицинских организаций, участвующих в организации санаторно-курортного лечения;

необходимость разработки клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам профилактики и лечения различных заболеваний с использованием природных лечебных ресурсов;

недостаточный уровень знаний медицинских работников о возможностях санаторно-курортного лечения, а также низкий уровень информированности населения о возможностях санаторно-курортных организаций, использующих природные лечебные ресурсы.

III. Цель и задачи Стратегии

Целью Стратегии является повышение доступности санаторно-курортного лечения за счет создания в Российской Федерации современного санаторно-курортного комплекса, обеспечивающего развитие лечебно-оздоровительных местностей и курортов, эффективное использование природных лечебных ресурсов, развитие материально-технической базы санаторно-курортных организаций, реализацию потенциала Российской Федерации как оздоровительного туризма.

Для достижения цели Стратегии следует решить следующие задачи:

совершенствование системы государственного регулирования развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, в том числе санаторно-курортных организаций (независимо от форм собственности);

совершенствование организации деятельности, кадрового обеспечения санаторно-курортных организаций Российской Федерации;

формирование системы информирования медицинских работников и населения о возможностях санаторно-курортного комплекса Российской Федерации;

развитие инфраструктуры курортов, в том числе путем реконструкции санаторно-курортных организаций;

повышение инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, в том числе для развития его инфраструктуры.

IV. Направления решения задач Стратегии

Совершенствование системы государственного регулирования развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, в том числе санаторно-курортных организаций (независимо от форм собственности), требует принятия следующих мер:

установление обязательности представления санаторно-курортными организациями (независимо от форм собственности) сведений для внесения в государственный реестр курортного фонда Российской Федерации;

утверждение классификации природных лечебных ресурсов;

определение источников финансирования работ для установления и актуализации границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны с внесением соответствующих сведений в Единый государственный реестр недвижимости и установлением знаков, обозначающих границы зон санитарной охраны;

формирование требований к обеспечению сбалансированной антропогенной нагрузки на земли курортов и сохранению природных лечебных ресурсов;

создание механизмов стимулирования использования земельных участков, на которых находятся объекты незавершенного строительства, и других неиспользуемых земельных участков, расположенных в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

оценка эффективности эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае в целях решения вопроса о его распространении на территориях других субъектов Российской Федерации.

Для совершенствования организации деятельности санаторно-курортных организаций, в том числе развития кадрового потенциала, необходимо принятие следующих мер:

совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности санаторно-курортных организаций, в том числе направленное на усиление государственного контроля в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

разработка и внедрение научно обоснованных клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам профилактики и лечения различных заболеваний с использованием природных лечебных ресурсов;

обеспечение непрерывного образования и подготовки медицинских работников в области курортного дела;

разработка интерактивных модулей программ повышения квалификации медицинских работников в области курортного дела.

В целях разработки системы информационного сопровождения санаторно-курортного комплекса Российской Федерации планируется реализация комплекса мер, включающего:

информирование медицинских работников медицинских организаций о возможностях санаторно-курортного комплекса Российской Федерации;

проведение социологического опроса целевых аудиторий в целях определения уровня информированности об услугах санаторно-курортного комплекса Российской Федерации и их оценки;

развитие санаторно-курортного портала в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (http://kurort.rosminzdrav.ru);

реализацию рекламно-информационной кампании по продвижению услуг санаторно-курортного комплекса Российской Федерации;

участие Министерства здравоохранения Российской Федерации, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, образовательных, научных и иных организаций в специализированных форумах, выставках, конгрессах.

Мероприятия по повышению инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса Российской Федерации и развитию его инфраструктуры предусматривают:

улучшение материально-технической базы государственных и муниципальных санаторно-курортных организаций, их строительство и реконструкцию в рамках мероприятий государственной программы и государственных программ субъектов Российской Федерации;

реализацию дифференцированного подхода к вовлечению в коммерческий оборот инфраструктуры санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, в первую очередь с максимальной степенью износа, находящейся в государственной (муниципальной) собственности, в том числе на принципах государственно-частного партнерства в соответствии с положениями Федерального закона "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", с учетом предварительного анализа инвестиционных возможностей, рынков, спроса и потребностей

инвесторов, включая установление единых критериев отбора санаторно-курортных организаций;

выявление и тиражирование лучших практик привлечения инвестиций в инфраструктуру санаторно-курортного комплекса Российской Федерации;

формирование благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в санаторно-курортный комплекс Российской Федерации, в том числе на территории курортов, имеющих наибольший инвестиционный потенциал, а также в субъектах Российской Федерации, имеющих потребность в развитии санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, входящих в том числе в состав Дальневосточного федерального округа;

совершенствование управления объектами санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, находящимися в государственной (муниципальной) собственности, с возможным использованием механизма государственно-частного партнерства;

принятие мер по рациональному регулированию налоговой нагрузки на санаторно-курортные организации на основе кадастровой стоимости земельных участков;

утверждение субъектами Российской Федерации комплекса мер по развитию и охране территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов, имеющих наибольший ресурсный, инвестиционный потенциал для развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации.

V. Целевые показатели реализации Стратегии

Результаты реализации Стратегии планируется оценивать исходя из следующих показателей:

численность лечившихся и отдыхавших в санаторно-курортных организациях, за исключением лиц, получивших амбулаторное лечение;

доля санаторно-курортных организаций, включенных в государственный реестр курортного фонда Российской Федерации, в общем количестве санаторно-курортных организаций, расположенных в Российской Федерации;

доля медицинских работников, участвующих в оказании санаторно-курортного лечения, повысивших квалификацию в системе непрерывного медицинского образования.

Целевые показатели реализации Стратегии приведены в приложении.

VI. Особенности реализации Стратегии

В 2018 - 2024 годах предусматриваются:

реализация мер, обеспечивающих совершенствование законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации в связи с принятием Стратегии;

проведение корректировки государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации;

разработка программ по развитию санаторно-курортного комплекса Российской Федерации с учетом присущих соответствующему региону разнообразия и уникальности природных лечебных ресурсов, экономических, географических, экологических и иных особенностей;

принятие решений об установлении округов санитарной (горно-санитарной) охраны с обязательным внесением необходимых сведений в Единый государственный реестр недвижимости;

реализация мероприятий по стимулированию привлечения частных инвестиций в развитие санаторно-курортного комплекса Российской Федерации;

принятие органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер по стимулированию использования земельных участков, на которых находятся объекты незавершенного строительства, и других неиспользуемых земельных участков, расположенных в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов, в целях развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации;

применение единых подходов к мониторингу и оценке проводимых на федеральном и региональном уровнях мероприятий Стратегии с учетом особенностей межведомственного взаимодействия и участия социально ориентированных некоммерческих организаций.

Финансирование реализации Стратегии осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников.

VII. Ожидаемые результаты

Реализация Стратегии позволит:

увеличить число граждан Российской Федерации, получивших санаторно-курортное лечение;

обеспечить дальнейшее развитие санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, в том числе увеличить количество санаторно-

курортных организаций и мест в них, отвечающих установленным санитарно-эпидемиологическим требованиям, а также обеспечить безопасные и комфортные условия предоставления санаторно-курортного лечения;

повысить профессиональный уровень специалистов санаторно-курортной отрасли, а также уровень информированности медицинских работников и населения о возможностях санаторно-курортного комплекса Российской Федерации;

повысить инвестиционную привлекательность лечебно-оздоровительных местностей и курортов, создать условия для привлечения частных инвестиций в развитие санаторно-курортного комплекса Российской Федерации.

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Стратегии развития
санаторно-курортного комплекса
Российской Федерации

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ

реализации Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации

Наименование показателя	Единица измерения	Значение показателя							
		2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год
1. Численность лечившихся и отдыхавших в санаторно-курортных организациях	тыс. человек	6527	6774	6806	6838	6869	6901	6933	6965
2. Доля санаторно-курортных организаций, включенных в государственный реестр курортного фонда Российской Федерации, в общем количестве санаторно-курортных организаций, расположенных в Российской Федерации	процентов (нарастающим итогом)	60	70	80	90	90	90	90	90
3. Доля медицинских работников, участвующих в оказании санаторно-курортного лечения, повысивших квалификацию в системе непрерывного медицинского образования	"-"	-	-	10	15	20	25	30	35