

УДК 338.012

Лимонов В.И.

ООО «Объединение санаторно-курортных
и оздоровительных предприятий
«Профатомфонд»

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КУРОРТНОЙ СФЕРЫ РОССИИ*

V. Limonov

Association of Health Resort Enterprises "Profatomfond"

PROBLEMS OF STATE REGULATION OF THE RESORT SPHERE OF RUSSIA

Аннотация. Нормативно-правовое обеспечение санаторно-курортной деятельности 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. В данной работе рассматриваются ключевые аспекты правовой базы курортного дела, направления дальнейшего развития правового регулирования и поддержки курортного дела в Российской Федерации.

Ключевые слова: формы и методы государственного регулирования, государственная политика, программы развития, защита субъектов санаторно-курортной деятельности, реализация прав граждан.

Abstract. Health resort activity has not been fully provided with legal basis yet. However the condition and degree of order of the legal base of health resort activity are indices of efficiency of state policy in this sphere. The paper considers the key aspects of the legal base of health resort activity as well as the directions of further development of legal regulation and state support of the resort sphere of the Russian Federation.

Key words: forms and methods of state regulation, state policy, developmental programs, the defense of subjects of health-resort business, civil rights realization.

В развитии курортного дела принимают участие государственные (федеральные, региональные) и муниципальные органы власти, отдельные министерства и ведомства, предприятия, коммерческие и общественные организации, граждане. Их роль и значение в этом процессе различны и они постоянно меняются. 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 особая роль принадлежит государству и его федеральным, региональным и муниципальным органам. Именно поэтому представляется важным прежде всего рассмотреть основные направления деятельности государства в развитии отечественного курортного дела.

Социально-экономические реформы, произошедшие в нашей стране, вызвали необходимость формирования адекватного правового поля в санаторно-курортной сфере. Прогрессивным явлением в формировании нормативной правовой базы в санаторно-курортной сфере было принятие в 1995 г. (в целях сохранения и развития курортного дела в России, и с пониманием, что основой каждого курорта являются его природные лечебные факторы и их ресурсы) Федеральных законов «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» № 26-ФЗ и «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ.

* © Лимонов В.И.

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 пятнадцать лет рассмотренные законы многократно доказывали свою актуальность и жизненность всех основных положений. Вместе с тем необходимо отметить, что эти законы не решали ряда 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, разграничению прав и ответственности между Российской Федерацией и ее субъектами. В них не были раскрыты взаимоотношения государства (как владельца курортных земель, ресурсов и т.д.) и пользователя (здравницы и прочие курортные объекты). В них 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 – законы не содержат принципиальных положений об организации системы управления функционированием санаторно-курортного комплекса. К тому же рассматриваемые законы 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.

Одновременно идет поиск в области регионального правотворчества в санаторно-курортной сфере. Регионы, в недавнем прошлом лишенные собственных механизмов управления, стали субъектами правового ре-

гулирования. Каждый регион уникален, обладает только ему присущими специфическими условиями, ресурсами и положением в государстве. Разнообразие курортного потенциала регионов предполагает множество векторов и вариантов развития в санаторно-курортной сфере, что делает необходимыми собственные правовые инициативы. Вместе с тем при всей региональной специфике необходимо, чтобы нормативные решения в регионах соответствовали общим принципам государственной санаторно-курортной политики.

Несмотря на активную законотворческую деятельность, действующая в настоящее время нормативная правовая база остается недостаточной для обеспечения правовых гарантий сохранения и развития отечественного санаторно-курортного комплекса, сохранения и воспроизводства природных лечебных ресурсов, а также осуществления государством налогового, таможенного, валютного протекционизма по отношению к санаторно-курортным организациям, к коммерческим структурам, осуществляющим финансирование санаторно-курортной сферы.

Особо отметим, что в настоящее время, в первую очередь, требуется разработка основополагающего отраслевого закона – «Об основах курортного дела в Российской Федерации». 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.

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. Законотворческой работе как основе

проведения последовательной и взвешенной государственной политики в санаторно-курортной сфере должно быть уделено особое внимание в деятельности Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

Лицензирование представляет собой законодательно утвержденное разрешение на право заниматься какой-либо деятельностью на определенный срок при соблюдении определенных условий. Основным смыслом лицензирования – защита прав потребителя от некачественных продуктов и услуг в тех сферах, где эти услуги могут представлять опасность для его жизни и здоровья. Перечень подлежащих лицензированию услуг, а также порядок лицензирования медицинской деятельности, в том числе и в отношении санаторно-курортной помощи, закреплены законодательно.

Вместе с тем нам представляется, что лицензированию должна подвергаться не санаторно-курортная помощь как таковая (только по медицинской составляющей санаторно-курортного продукта), а санаторно-курортная деятельность здравницы (санаторно-курортный продукт) в комплексе. Дело в том, что все составляющие деятельности здравницы имеют в конечном итоге определенное влияние (а некоторые – и решающее) на положительный результат лечения. Санаторно-курортный продукт отличают сложность и комплиментарность. Он образуется из сочетания меньшего или большего числа разнородных взаимодополняемых услуг. Таким образом, здравницу нельзя рассматривать как произвольную сумму независимых, отдельно управляемых сегментов, случайно собранных под одной крышей. Услуги, основанно связанные с медицинским обслуживанием, являются эффективным дополнением к нему и создают новое качество лечения. Для наглядного сравнения: можно иметь превосходные составляющие самолета, который, тем не менее, не полетит (или упадет).

Безопасность курортного дела как вида деятельности и уменьшение риска при санаторно-курортном лечении имеет множес-

тво аспектов. Санаторно-курортные услуги, как и санаторно-курортные организации, характеризуются различным уровнем риска для жизни, здоровья граждан и требуют применения безопасных технологий. Защита потребителя на государственном уровне осуществляется в рамках Федерального Закона «О защите прав потребителей», а также в судебном порядке.

Организация безопасности санаторно-курортной деятельности в цивилизованных рамках должна регулироваться законодательными актами о сертификации. На современном этапе развития санаторно-курортного рынка важную роль должна была бы сыграть сертификация санаторно-курортных услуг, однако по сути своей действующие системы сертификации имеют коммерческий уклон и уже зафиксированы примеры, когда сертификат просто покупается за деньги. Сертификация здравниц и санаторно-курортных услуг на сегодняшний день воспринимается как способ узаконенного вымогательства. Полагаем, что сертификация санаторно-курортных услуг (организаций) должна быть государственно организованной системой.

Основные цели, задачи и направления государственной политики развития курортного дела в России определены в подготовленной Министерством здравоохранения и социального развития РФ «Концепции государственной политики развития курортного дела в Российской Федерации» (решение коллегии Минздрава РФ № 11 от 24.06.2003 г.), которая создала основу для разработки конкретных планов и программ по ее реализации.

Необходимость выработки государственной политики развития курортного дела определяется многими предпосылками и во многом обусловлена высоким потенциалом лечебно-профилактической эффективности санаторно-курортной помощи.

Следующая предпосылка, диктующая необходимость разработки государственной политики в курортном деле – экономическая. Здравницы, как любые хозяйствующие субъекты в нашей стране, функционируют в

условиях рыночной экономики, поэтому все позитивные и негативные стороны рыночных отношений полностью распространяются на отношения в санаторно-курортной сфере. В этой связи необходимо отметить, что изменение форм собственности здравниц и ослабление координации их деятельности, контроля за использованием природных лечебных ресурсов привело к необоснованному уменьшению объема их применения в лечебной практике здравниц, возрастанию их стоимости и доступности для осуществления полноценного комплексного санаторно-курортного лечения.

В рассматриваемой Концепции дан ряд определений, ранее недостаточно четко определенных в законодательстве (курорт, путевка, курортное дело, санаторно-курортные услуги и др.), и обоснование необходимости принятия Концепции, а также рассмотрено состояние дел в этой сфере. Впервые за реформируемый период определены цель и основные задачи государственной политики развития курортного дела в Российской Федерации. Концепция рассчитана на проведение в жизнь практических решений по улучшению курортного дела в России, отражает интересы здравниц, предприятий и государства в целом, помогая в преодолении общих социальных проблем и способствуя экономической стабилизации страны.

Вместе с тем необходимо понимать, что для полномасштабной реализации данной Концепции последняя должна иметь статус постановления Правительства РФ и быть межотраслевым документом. Правительство согласно Федеральному закону «О Правительстве Российской Федерации» разрабатывает и осуществляет меры по развитию санаторно-курортной отрасли, а в соответствии с Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» определяет основные направления государственной политики в сфере санаторно-курортного лечения. Однако следует констатировать, что Правительство не применяет в должной мере основные положения этих законов. Нельзя утверждать,

что государственная политика в санаторно-курортной сфере носит продуманный, систематизированный, целостный характер; не подготовлены соответствующие нормативные документы, определяющие перспективы развития курортного дела; не создана действенная национальная курортная администрация.

Успешное развитие и повышение эффективности функционирования санаторно-курортного комплекса возможно только при условии выработки целого пакета экономических, финансовых, структурно-организационных мер в сочетании с реализацией долгосрочных и среднесрочных планов и программ развития курортной отрасли. Принятие государственных программ развития курортного дела позволяет укреплять договорную дисциплину бюджетного финансирования санаторно-курортной деятельности, привлекать финансовые средства из различных источников, координировать усилия различных партнеров и соисполнителей вне зависимости от их ведомственной принадлежности и места расположения.

Для реформирования и более комплексного развития санаторно-курортной сферы была принята федеральная целевая программа «Развитие курортов федерального значения» (постановление Правительства РФ от 2.02.1996 г. № 101) и ряд региональных программ развития курортного дела. Следует отметить, что реализация и финансирование этих программ носят неудовлетворительный характер в силу многих причин, в том числе из-за хронического дефицита средств, несовершенства механизма правового регулирования и др.

Программа развития курортного дела в том или ином регионе обязательно должна предусматривать предварительное изучение потребностей целевых рынков всех регионов России и существующего состояния ресурсов региона. Прежде всего, для исследуемого региона необходимо иметь возможность определить состояние тех потенциальных курортных ресурсов, которые могут стать целью поездки на лечение. Решение этих

проблем связано с проведением трудоемких и ресурсоемких исследований, с разработкой и применением необходимых методик.

Организация санаторно-курортной помощи населению требует разработки программ, которые должны быть тесно между собой увязаны и взаимно дополнять друг друга. Аналогичным образом необходима тесная согласованность курортных программ с программами развития туризма, науки, охраны природы и развития регионов, с другими смежными программами.

Современная государственная политика в санаторно-курортной сфере России достаточно многогранна, хотя и далека от совершенства. Следует констатировать, что государственная санаторно-курортная политика не носит системный, целенаправленный характер, что не сформирована необходимая система управления санаторно-курортным комплексом страны, не в полной мере решены многие вопросы правового регулирования курортного дела, являющегося важнейшим инструментом влияния государства на его развитие.

Совершенно очевидно, что необходимо дальнейшее развитие правовой базы курортного дела, которое должно идти по пути разработки законодательных и подзаконных актов, разработки и осуществления государственной политики и государственных программ развития курортного дела, определении правовых гарантий обеспечения развития курортного дела России, защите субъектов санаторно-курортной деятельности, реализации прав граждан в санаторно-курортной сфере.

Шагом вперед явилось создание нормативной правовой основы функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа (далее именуются – ОКЗ – «особые курортные зоны»). Курс на организацию ОКЗ способствует решению ряда приоритетных для санаторно-курортной сферы проблем в области совершенствования законодательства Российской Федерации об инвестиционной деятельности, формирования благоприятных условий для

привлечения инвестиций в создание современных санаторно-курортных объектов и инфраструктуры курортов, модернизации регионального санаторно-курортного комплекса в условиях его перехода от административных принципов функционирования к рыночным, стимулирование экономики курортного региона, развитие предпринимательства в рассматриваемой сфере.

Социально-экономические выгоды от создания ОКЗ очевидны и достаточно весомы. Резиденты ОКЗ уплачивают налоги в установленном порядке. В тоже время налоговым законодательством им предоставлены существенные льготы по налогу на прибыль, по налогу на имущество и земельному налогу.

Учитывая стратегические преимущества географического положения России и потенциал ее природных лечебных ресурсов, рекреационных территорий, практическая реализация формирования ОКЗ и создание на территории Российской Федерации современных конкурентоспособных санаторно-курортных и рекреационных комплексов позволит оживить санаторно-курортную сферу, создать в стране современную конкурентоспособную курортную индустрию.

Для санаторно-курортного комплекса России, находящегося на начальном этапе развития рыночных отношений, создание и развитие сектора малого предпринимательства должно стать основой реструктуризации санаторно-курортной сферы, обеспечивающей ее полноценный переход к рыночной экономике.

Данные официальной статистики говорят о том, что в Российской Федерации в последние годы малый сектор санаторно-курортного комплекса, несмотря на его достоинства, находится в застойном состоянии. Число малых предприятий, по существу, не растет. В настоящее время в санаторно-курортной сфере Российской Федерации число малых предприятий вместе с индивидуальными предпринимателями составляет 669 здравниц, что составляет 31.6% от общего количества санаторно-курортных организаций.

Развитие малого предпринимательства в санаторно-курортной сфере Российской Федерации происходит весьма неравномерно – в региональном разрезе. Почти половина работающих в санаторно-курортном комплексе страны малых предприятий сосредоточена в двух федеральных округа (ФО) – в Южном и Приволжском (Центральный ФО – 15,3%, Северо-западный ФО – 6,6%, Южный ФО – 20,9%, Приволжский ФО – 24,4%, Уральский ФО – 12,6%, Сибирский ФО – 15,3%, Дальневосточный ФО – 5,1%).

Федеральным законом № 209-ФЗ от 24 июля 2007 г. определены особенности нормативно-правового регулирования развития малого и среднего предпринимательства в РФ, в частности определены конкретные формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Главными недостатками малого бизнеса являются: высокий риск ведения операций, ограниченные возможности финансирования малого бизнеса, низкий уровень менеджмента. Имеются и другие объективные трудности в развитии малого бизнеса.

При решении указанных проблем необходимо учитывать, на наш взгляд, региональные факторы. Дело в том, что в разрезе отдельных регионов малое предпринимательство в санаторно-курортной сфере развивается неодинаковыми темпами (Центральный ФО – 25,6% от числа санаторно-курортных организаций Федерального округа, Северо-западный ФО – 63,6%, Южный ФО – 29,8%, Приволжский ФО – 33,3%, Уральский ФО – 41,6%, Сибирский ФО – 34,7%, Дальневосточный ФО – 34,3%).

В целом установлено, что уровень развития малого предпринимательства санаторно-курортного комплекса в отдельных регионах находится в тесной связи с исторически сложившимся уровнем малых санаторно-курортных организаций, в первую очередь – санаториев-профилакториев; по-прежнему очень мало количество вновь создаваемых малых санаторно-курортных организаций. Особо отметим, что многие из работающих санаторно-курортных организаций, отно-

сящихся к малому бизнесу, не пользуются преимуществами, предоставляемые малому предпринимательству.

Разумеется, принятие закона о развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации – хотя и очень важный шаг к оживлению, в том числе и санаторно-курортного бизнеса, созданию в стране современной конкурентоспособной курортной индустрии. Однако для того, чтобы создание и развитие малого предпринимательства обеспечило прорывной характер развития курортного дела в стране, а сами малые предприятия стали точками роста, предстоит ещё немало сделать, чтобы заложенные в законе принципы и потенциальные возможности были реализованы в полной мере, чтобы развитие санаторно-курортной сферы получило реальные позитивные сдвиги.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».
2. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».
3. Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения».
4. Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 №1426 «Об утверждении Положения о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями федерального значения».
5. Концепция государственной политики развития курортного дела в Российской Федерации. Утверждена на коллегии Минздрава России 24.06.2003 протокол № 11.
6. Федеральная целевая программа “Развитие курортов федерального значения” - Постановление Правительства РФ №101 от 2.02.1996.
7. Алехина Е.Ю. К вопросу о состоянии нормативно-правового обеспечения курортной сферы // Вопросы курортологии, физиотерапии и лечебной физической культуры. – 2003. – № 3. – С. 49-50.
8. Криворучко Л.В., Варвашян А.О. Некоторые проблемы государственного регулирования санаторно-курортной и туристской сфер в России // Фундаментальные и прикладные проблемы приборостроения, информатики, экономики и

- права: Научные труды IV международная научно-практическая конференция. Часть II. – 2001. – С. 146-149.
9. Мысляева И., Нелюбин В., Ракитский Б. Санаторно-курортный комплекс России на пути реформирования. // Вопросы экономики. – 1995. – № 9. – С. 34-39.
10. Разумов А.Н., Семенов Б.Н., Лимонов В.И. Основные аспекты государственного регулирования санаторно-курортного рынка. // Вопросы курортологии, физиотерапии и лечебной физической культуры. – 2003. – № 1. – С. 4-14.

УДК 338.984

Сухинина В.В.

*Филиала ГОУ ВПО «Самарский государственный
технический университет» в г. Сызрань*

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ФАКТОРОВ ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ СРЕДЫ ПРЕДПРИЯТИЯ НА ИЗМЕНЕНИЕ ЕГО РЫНОЧНОЙ ДОЛИ*

V. Sukhinina

Syzran Branch of Samara State Technical University

ANALYSIS OF EXTERNAL AND INTERNAL FACTORS OF ENTERPRISE ENVIRONMENT INFLUENCING ITS MARKET SHARE

Аннотация. В статье рассматриваются особенности планирования на промышленном предприятии в условиях постоянного изменения внешней и внутренней среды. Устанавливается взаимосвязь между величиной доли, занимаемой предприятием в текущий момент, и факторами внешней и внутренней среды, которые влияют на величину доли. Автором предлагается проводить анализ факторов, степень их влияния инструментами экономико-математического моделирования, в частности, рассматривается теория нечетких множеств (теория нечеткого моделирования). Определены преимущества теории, и на примере показана возможность ее применения для планирования и оптимизации выпуска продукции промышленного предприятия в зависимости от выбранных факторов, установлена степень влияния выбранных факторов на изменение рыночной доли предприятия.

Ключевые слова: факторы внешней и внутренней среды, планирование, нечеткая логика, теория нечетких множеств, доля рынка, алгоритм Мамдани, MatLab, Fuzzy Logic Toolbox.

Abstract. The article considers the peculiarities of enterprise planning under the conditions of constant internal and external changes of enterprise environment. Interconnection between the figure of present enterprise share and external and internal environmental factors influencing this figure is established. The author suggests conducting the analysis of the factors and the degree of their influence by means of economic and mathematical modeling, the fuzzy-set theory in particular. The advantages of the theory have been explored and possibility of its application to planning and optimization of industrial production depending on the chosen factors has been shown. The degree of influence of the chosen factors on the change of enterprise market share has been measured.

Key words: external and internal factors of environment, planning, fuzzy logic, fuzzy-set theory, market share, Mamdani algorithm, MatLab, Fuzzy Logic Toolbox.

* © Сухинина В.В.