

А.В. Мерзликин, Л.А. Воронина, Д.В. Ковлен,  
Б.М. Адхамов, В.Ю. Тегза

## Правовое регулирование санаторно-курортного лечения военнослужащих: проблемные вопросы и пути их решения

Военно-медицинская академия им. С.М. Кирова, Санкт-Петербург

**Резюме.** Проанализированы современное состояние и основные направления совершенствования нормативно-правового регулирования организации санаторно-курортного лечения военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации. Показано, что в настоящий момент в системе военного здравоохранения действует значительное количество руководящих документов, регламентирующих различные аспекты организации санаторно-курортного лечения военнослужащих. Указанные правовые акты разработаны с учетом принципа соподчиненности в строгом соответствии с требованиями федеральных нормативно-правовых актов. Установлено, что нормативная база по вопросам организации санаторно-курортного лечения на федеральном уровне недостаточно разработана: не разработан порядок организации санаторно-курортного лечения; отсутствуют стандарты санаторно-курортной помощи; не утверждены медицинские показания и противопоказания для санаторно-курортного лечения взрослых; отсутствуют критерии оценки качества санаторно-курортной (медицинской) помощи. Кроме того, существуют противоречия между правовыми актами Минздрава России и Минобороны России, которые возникли в результате образовавшегося временного разрыва между принятием федеральных законов и необходимых для их реализации региональных и ведомственных нормативно-правовых документов. Разрешение представленных проблемных вопросов требует широкого их обсуждения на сборах и совещаниях с руководящим составом и специалистами военных санаторно-курортных организаций, всеобъемлющей кооперации специалистов военных здравниц, создания сообществ военно-медицинских специалистов курортного профиля. Также необходима разработка в возможно короткий срок клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам оказания санаторно-курортной помощи.

**Ключевые слова:** вооруженные силы, военнослужащие, санаторно-курортное лечение, медицинская реабилитация, восстановительное лечение, лечебно-профилактические мероприятия, правовое регулирование санаторно-курортного лечения, структура организации системы санаторно-курортного лечения.

**Введение.** Увеличение частоты и напряженности локальных военных конфликтов в начале XXI в. заставляет по-новому взглянуть на проблему скорейшего восстановления боеспособности у военнослужащих. В связи с этим, в комплексе лечебно-профилактических мероприятий, проводимых медицинской службой, важную роль приобретает санаторно-курортное (восстановительное) лечение военнослужащих. Санаторно-курортное лечение включает в себя медицинскую помощь, осуществляемую военными 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. Правом на санаторно-курортное обеспечение по линии Министерства обороны России обладают 6,9 млн человек. Из этого количества более 80 тыс. военнослужащих ежегодно нуждается в санаторно-курортном лечении, медицинской и медико-психологической реабилитации, организованном отдыхе. В период 2008–2012 гг. произошло значительное снижение, числа военнослужащих проходивших лечение и находившихся на отдыхе в военных здравницах (с 43 тыс. до 4,2 тыс. человек), при этом совокупные расходы на содер-

жание военных санаторно-курортных организаций фактически не изменились (не менее 5500 млн рублей ежегодно). В течение 2013–2014 гг. удалось увеличить количество пациентов-военнослужащих, получивших санаторно-курортную помощь в военных здравницах, однако достигнуть показателей 2008 г. так и не удалось. Преодоление указанной негативной тенденции требует принятия незамедлительных целенаправленных действий по совершенствованию организации санаторно-курортного обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации (ВС РФ), в том числе и в сфере нормативно-правового регулирования оказания санаторно-курортной помощи военнослужащим.

**Цель исследования.** Провести анализ нормативно-правовой базы по вопросам санаторно-курортного лечения граждан в РФ и на его основе определить возможные направления совершенствования правового регулирования организации санаторно-курортного лечения военнослужащих ВС РФ.

**Материалы и методы.** Изучены руководящие и нормативно-справочные документы федерального и ведомственного уровней по вопросам организации охраны здоровья военнослужащих, отчеты и материалы научно-практических конференций и учебно-методи-

ческих сборов руководящего состава медицинской службы ВС РФ, а также научная литература, освещающая работу отдельных военных санаторно-курортных организаций. Проведен анализ содержания и структурной организации системы санаторно-курортного лечения военнослужащих ВС РФ. Анализ полученных данных осуществлен при помощи аналитического метода и метода экспертных оценок. В качестве экспертов привлекались офицеры медицинской службы ВС РФ в возрасте старше 35 лет, имеющие опыт организации санаторно-курортного обеспечения войск (сил) более 3 лет.

**Результаты и их обсуждение.** Организация санаторно-курортного лечения в России регламентируется большим количеством нормативных актов (рис. 1).

Ведущее место занимают два Федеральных закона (ФЗ): ФЗ от 21.11.2011 г. № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [1]; ФЗ от 23.02.1995 г. № 26 «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» [2]. Далее следует большой блок нормативно-правовых актов Правительства РФ из которых особо следует выделить Постановление Правительства РФ от 28.11.2014 г. № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый

период 2016 и 2017 годов» [6]. Затем располагаются правовые акты отраслевого органа – Министерства здравоохранения России.

Изучив представленную на рисунке 1 схему, можно выявить ряд закономерностей. Так, нормы ФЗ от 23.02.1995 г. № 26 реализуются в большом количестве правовых актов Правительства РФ, тогда как ФЗ от 21.11.2011 г. № 323 в большинстве положений возлагает ответственность за реализацию правовых норм на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Министерство здравоохранения России (рис. 2). Именно здесь образовался определенный разрыв между предписанием норм Закона и их реализацией в нормативно-правовых актах Минздрава России.

Если непосредственно рассмотреть регламентацию санаторно-курортного лечения военнослужащих, то круг нормативно-правовых актов сужается: это ФЗ от 27.05.1998 г. № 76 «О статусе военнослужащих» [3], ст. 348 Устава внутренней службы ВС РФ (утв. Указом Президента Российской Федерации от 10.11.2007 г. № 1495 [5]), Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2004 г. № 423 «Об обеспечении санаторно-курортным лечением отдельных категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в соединениях и воинских частях постоянной готовности» [7], приказ Министра обороны Россий-

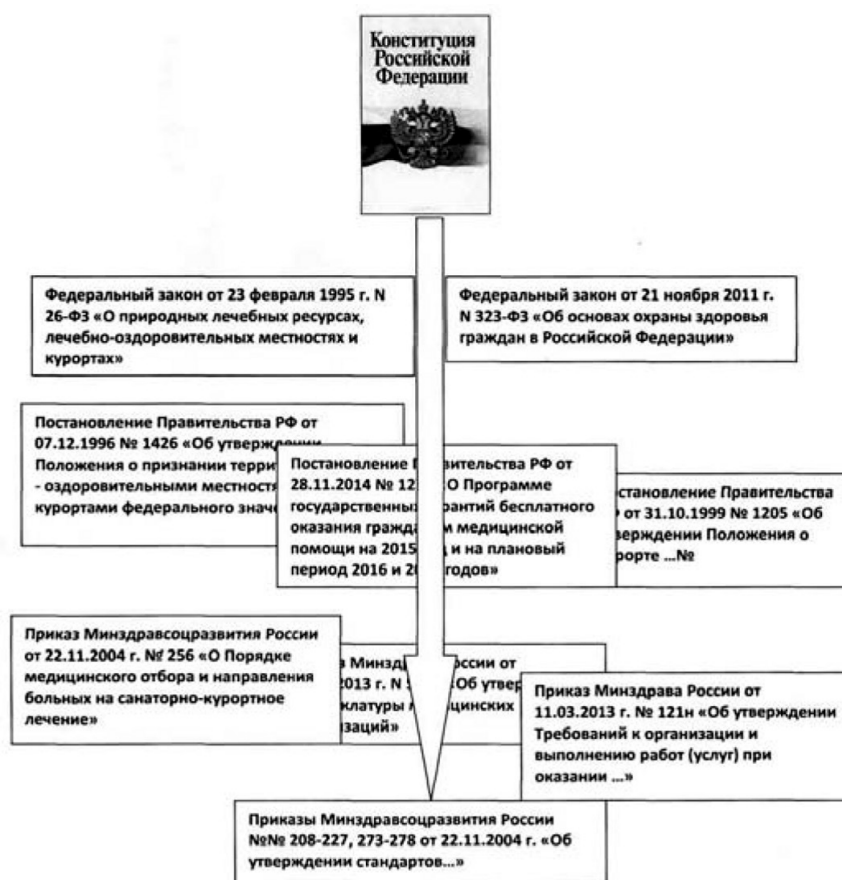


Рис. 1. Структурная схема нормативно-правового регулирования санаторно-курортного лечения граждан в РФ

| ФЗ от 23 февраля 1995 г. № 26<br>«О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»                                                                                    | ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 323<br>«Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>РЕАЛИЗАЦИЯ И КОНКРЕТИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ ЗАКОНОВ</b>                                                                                                                                            |                                                                                              |
| 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» | По состоянию на 01.11.2015 г. нормативно-правовых актов не принято                           |
| Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 № 1426 «Об утверждении Положения о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения»                       |                                                                                              |
| Постановление Правительства РФ от 31.10.1999 № 1203 «Об утверждении Положения о курорте федерального значения Нальчик»                                                                             |                                                                                              |
| Постановление Правительства РФ от 31.10.1999 № 1204 «Об утверждении Положения о курорте федерального значения Белокуриха»                                                                          |                                                                                              |

Рис. 2. Реализация правовых норм ФЗ от 23.02.1995 г. № 26 и от 21.11.2011 г. № 323 в части регламентации вопросов санаторно-курортного лечения граждан

ской Федерации от 15.03.2011 г. № 333 «О порядке санаторно-курортного обеспечения в Вооруженных силах Российской Федерации» [9], указания и директивы начальника Главного военно-медицинского

управления (ГВМУ) МО РФ [11, 12]. Нормативно-правовое регулирование санаторно-курортного лечения граждан на федеральном и ведомственном (в Минобороны России) уровнях представлено в таблице.

Таблица

**Нормативно-правовое регулирование санаторно-курортного лечения граждан на федеральном и ведомственном уровнях**

| Показатель                                                          | Федеральный уровень                                                                                                                                                                                | Ведомственный уровень                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Общая регламентация санаторно-курортного лечения                    | ФЗ от 21.11.2011 г. № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»                                                                                                              | ФЗ от 21.11.2011 г. № 32 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»                                                      |
| Особенности организации санаторно-курортного лечения                | Нет                                                                                                                                                                                                | ФЗ от 27 мая 1998 г. № 76 «О статусе военнослужащих»                                                                                      |
|                                                                     | Нет                                                                                                                                                                                                | Устав внутренней службы ВС РФ                                                                                                             |
|                                                                     | Постановление Правительства РФ от 28.11.2014 г. № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» | Постановление Правительства РФ от 20.08.2004 г. № 423 «Об обеспечении санаторно-курортным лечением отдельных категорий военнослужащих...» |
| Порядок отбора на санаторно-курортное лечение                       | Приказ Минздравсоцразвития России от 22.11.2004 г. № 256 «О Порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение»                                                      | Приказ Министра обороны РФ от 15.03.2011 г. № 333 «О порядке санаторно-курортного обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации»   |
| Показания и противопоказания к санаторно-курортному лечению         | Не установлены                                                                                                                                                                                     | Указания начальника ГВМУ МО РФ №161/2/4/3592 2005 г.                                                                                      |
| Сроки санаторно-курортного лечения                                  | Устанавливаются в соответствии со стандартами санаторно-курортной помощи                                                                                                                           | Указания начальника ГВМУ МО РФ №161/2/2/877 2014 г.                                                                                       |
| Стоимость путевки                                                   | Определяется в соответствии с ФЗ от 05.04.2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»                          | Устанавливается ежегодно заместителем Министра обороны РФ, отвечающим за медицинское обеспечение ВС РФ                                    |
| Организация санаторно-курортного лечения                            | Не регламентирована                                                                                                                                                                                | Руководство по организации работы военного санатория (дома отдыха) 2002 г.                                                                |
| Порядок контроля качества и безопасности санаторно-курортной помощи | Не установлен                                                                                                                                                                                      | Не установлен                                                                                                                             |
| Критерии эффективности санаторно-курортного лечения                 | Не установлены                                                                                                                                                                                     | Не установлены                                                                                                                            |

Из таблицы следует:

1. Не разработан порядок организации санаторно-курортного лечения. Ст. 37 ФЗ от 21.11.2011 г. № 323 установлено, что медицинская помощь организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории РФ всеми медицинскими организациями, а также на основе стандартов медицинской помощи. Согласно ст. 40 ФЗ от 21.11.2011 г. № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» порядок организации санаторно-курортного лечения, перечень медицинских показаний и противопоказаний для санаторно-курортного лечения утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – Минздравом России. Вместе с тем до настоящего времени порядок организации санаторно-курортного лечения Минздравом России не разработан.

2. Отсутствуют стандарты санаторно-курортной помощи. В настоящее время имеется только 26 стандартов санаторно-курортной помощи (утв. приказами Минздравсоцразвития России №№ 208-227, 273-278 от 22.11.2004 г.), которые не зарегистрированы Минюстом России и не были опубликованы в официальном порядке. В соответствии с п. 10 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров. С учетом изложенного, вышеуказанные стандарты носят рекомендательный характер и не могут являться руководящими документами при оказании санаторно-курортной помощи в полном смысле этого слова.

3. Не утверждены медицинские показания и противопоказания для санаторно-курортного лечения взрослых. Отбор и направление граждан на санаторно-курортное лечение осуществляют лечащий врач и врачебная комиссия медицинской организации, к которой пациент прикреплен на медицинское обслуживание, в соответствии с требованиями приказа Минздравсоцразвития России от 22.11.2004 г. № 256 «О порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение» [8]. На основании анализа объективного состояния больного, результатов предшествующего лечения, данных лабораторных, функциональных, рентгенологических и других исследова-

ний лечащий врач определяет у пациента медицинские показания к санаторно-курортному лечению и отсутствие противопоказаний (в первую очередь, для климатолечебных факторов). До 2011 г., решая вопрос о направлении больных в санаторно-курортные организации, лечащие врачи руководствовались методическими указаниями Минздрава России от 22.12.1999 г. «Медицинские показания и противопоказания для санаторно-курортного лечения взрослых и подростков (кроме больных туберкулезом)» [10], однако приказом Минздравсоцразвития России от 26.10.2011 г. № 1214 данный документ был признан утратившим силу.

4. Отсутствуют критерии оценки качества санаторно-курортной (медицинской) помощи. В соответствии со ст. 64 ФЗ от 21.11.2011 г. № 323, экспертиза качества медицинской помощи проводится в целях выявления нарушений при оказании медицинской помощи, в том числе оценки своевременности ее оказания, правильности выбора методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, степени достижения запланированного результата. Критерии оценки качества медицинской помощи формируются по группам заболеваний или состояний на основе соответствующих порядков оказания медицинской помощи, стандартов медицинской помощи и клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам оказания медицинской помощи, разрабатываемых и утверждаемых в соответствии с ч. 2 ст. 76 ФЗ № 323 медицинскими профессиональными некоммерческими организациями. Критерии оценки качества медицинской помощи утверждаются Минздравом России. К сожалению, до настоящего времени критерии оценки качества санаторно-курортной помощи не утверждены.

Имеется ряд медико-экономических аспектов указанных проблемных вопросов. В соответствии с п. 5 ст. 4 Закона РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» [4], если законами или в установленном ими порядке предусмотрены обязательные требования к товару (работе, услуге), продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий этим требованиям. Потребитель – военнослужащий рассчитывает получить санаторно-курортную помощь надлежащего объема и качества в соответствии с установленными критериями. Безусловно, данные критерии существуют (установлены директивами начальника ГВМУ МО РФ 10–15-летней давности), но они в большей степени носят субъективный характер, попытки внедрения расчетных коэффициентов (установления «цифровых» критериев) успеха не принесли. Отсутствие единых критериев, устанавливающих объем и качество программ санаторно-курортной помощи, приводит к возникновению «неравномерности» в оказании помощи, когда военнослужащие в разных санаторно-курортных организациях получают санаторно-курортную помощь разного объема и качества, то есть нарушается принцип равной доступности медицинской помощи.

Кроме того, возникают сложности с контролем правильности расходования бюджетных средств и средств

обязательного медицинского страхования, когда финансовые средства распределяются и расходуются неравномерно, а в ряде ситуаций – и нецелевым образом.

Разрешение представленных проблемных вопросов требует широкого их обсуждения на сборах и совещаниях с руководящим составом и специалистами военных санаторно-курортных организаций, всеобъемлющей кооперации специалистов военных здравниц, создания сообществ военно-медицинских специалистов курортного профиля. Также необходима разработка в возможно короткий срок клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам оказания санаторно-курортной помощи.

### Выводы

1. В системе военного здравоохранения существует достаточно полный перечень руководящих документов, регламентирующих различные аспекты организации санаторно-курортного лечения военнослужащих. Указанные правовые акты разработаны с учетом принципа соподчиненности в строгом соответствии с требованиями федеральных нормативно-правовых актов.

2. Имеющиеся пробелы в нормативной базе по вопросам организации санаторно-курортного лечения на федеральном уровне (в части определения показаний и противопоказаний к санаторно-курортному лечению, контроля качества и безопасности санаторно-курортной помощи, установления критериев ее эффективности), а также противоречия между правовыми актами Минздрава России и Минобороны России возникли в результате образовавшегося временного разрыва между принятием федеральных законов и необходимых для их реализации подзаконных нормативных актов (приказов) и требуют своего преодоления.

### Литература

1. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Росс. газета. – 2011. – № 263, 28 ноября.

2. Федеральный закон от 23.02.1995 № 26 «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Росс. газета. – 1995. – № 44, 27 февраля.
3. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76 (ред. от 14.12.2015) «О статусе военнослужащих» // Росс. газета. – 1998. – № 104, 01 июня.
4. Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 13.07.2015) «О защите прав потребителей» // Росс. газета. – 1996. – № 8, 15 января.
5. Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 25.03.2015) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных сил Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 47 (1 ч.), ст. 5749.
6. Постановление Правительства РФ от 28.11.2014 № 1273 (ред. от 17.11.2015) «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 49 (ч. VI), ст. 6975.
7. Постановление Правительства РФ от 20.08.2004 № 423 «Об обеспечении санаторно-курортным лечением отдельных категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в соединениях и воинских частях постоянной готовности» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34, ст. 3557.
8. Приказ Минздравсоцразвития России от 22.11.2004 № 256 «О Порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение» // Росс. газета. – 2004. – № 283, 22 декабря.
9. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 15.03.2011 № 333 «О порядке санаторно-курортного обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации» // Росс. газета. – 2011. – № 135, 24 июня.
10. Медицинские показания и противопоказания для санаторно-курортного лечения взрослых и подростков (кроме больных туберкулезом). Методические указания // Санаторно-курортное лечение: сборник нормативно-методических документов. – М., 2000. – 75 с.
11. Руководство по организации работы военного санатория (дома отдыха). – М.: ГВМУ МО РФ, 2002. – 351 с.
12. Санаторно-курортное лечение и отдых в санаториях и домах отдыха Вооруженных сил Российской Федерации. – М.: ГВМУ МО РФ, 2006. – 75 с.

A.V. Merzlikin, L.A. Voronina, D.V. Kovlen, B.M. Adhamov, V.Yu. Tegza

### Legal regulation of sanatorium treatment of servicemen: problems and solutions

**Abstract.** We analyzed the current state and the main directions of improving the legal regulation of the organization of rehabilitation treatment of members of the Armed Forces of the Russian Federation. It has been shown that a significant number of guidance documents that regulate various aspects of the organization of rehabilitation treatment of soldiers acts currently in the military health system. These legal instruments are designed with regard to the principle of subordination in strict accordance with the requirements of federal legal acts. It has been established that the regulatory framework for the organization of sanatorium treatment at the federal level is not enough developed not developed the procedure for the organization of health treatment. There are no standards of health treatment and rehabilitation care; nor approved medical indications and contraindications for sanatorium treatment of adults; there are no criteria for assessing the quality of the sanatorium (health) care. In addition, there are contradictions between legal acts of the Russian Ministry of Health and Ministry of Defense of Russia, which arose as a result of the resulting time lag between the adoption of federal laws and necessary for their implementation of regional and departmental legal documents. Resolution presented problematic issues that require broad discussion at gatherings and meetings with managers and specialists of military health treatment organizations, comprehensive military cooperation between specialists of health centers, community building of military medical specialists of resort profile. It is also necessary to develop as soon as possible clinical guidelines (treatment protocols) on the provision of sanatorium care.

**Key words:** armed forces, military personnel, medical rehabilitation, rehabilitation treatment, medical rehabilitation, recovery treatment, treatment and preventive measures, legal aspects of rehabilitation treatment, structure of the organization of the system of sanatorium treatment.

Контактный телефон: +7-911-733-04-04; e-mail: bundeswer@mail.ru