

Оригинальная статья / Original article

<https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-40-49>



ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Епифанова Е.В.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Епифанова Е.В. Проблемы административно-правового регулирования деятельности в системе медицинского страхования. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2023;15(1):40–49. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-40-49>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Епифанова Елена Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Адрес: Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040

Тел.: +7 (861) 262-35-09

E-mail: epifanova_elen@mail.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 12.01.2023

Статья принята к печати: 11.02.2023

Дата публикации: 20.03.2023

Аннотация: Целью работы выступает анализ проблематики административно-правового регулирования деятельности в системе медицинского страхования в Российской Федерации.

Исходя из поставленной цели, в задачи исследования входит анализ проблем взаимодействия между органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия в сфере ОМС, с одной стороны, медицинскими организациями – с другой, и получателями медицинской помощи – с третьей.

В настоящее время наблюдается возрастание значения страховой медицины, что обуславливает особое внимание к деятельности соответствующих фондов и их взаимоотношениям с иными участниками системы государственного управления в сфере обязательного медицинского страхования.

Принципиальный вывод статьи состоит в том, что крайне запутанный механизм обязательного медицинского страхования повлек за собой и довольно сложную систему взаимодействия между органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия в сфере ОМС, с одной стороны, медицинскими организациями – с другой, и получателями медицинской помощи – с третьей. Данная система управленческого взаимодействия явно требует упрощения, но истоки этого упрощения лежат в изменении системы финансирования оказания медицинской помощи в Российской Федерации.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, государственно-управленческая деятельность, медицинское страхование, охрана здоровья.

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES IN THE SYSTEM OF HEALTH INSURANCE

Elena V. Epifanova

FGBOU VO "Kuban State University"
(Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040)

Link for citation: Epifanova E.V. Problems of administrative and legal regulation of activities in the system of health insurance. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2023;15(1):40–49. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-40-49>

CONTACT INFORMATION:

Elena V. Epifanova, Cand. of Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

Address: Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040

Tel.: +7 (861) 262-35-09

E-mail: epifanova_elen@mail.ru

Conflict of interest. The author declares no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 12.01.2023

The article has been accepted for publication: 11.02.2023

Date of publication: 20.03.2023

Annotation: The aim of the work is to analyze the problems of administrative and legal regulation of activities in the health insurance system in the Russian Federation.

Based on the goal set, the objectives of the study include an analysis of the problems of interaction between bodies and organizations exercising public powers in the field of CHI, on the one hand, medical organizations, on the other, and recipients of medical care, on the third.

Currently, there is an increase in the importance of insurance medicine, which causes special attention to the activities of the relevant funds and their relationship with other participants in the public administration system in the field of compulsory medical insurance.

The fundamental conclusion of the article is that the extremely confusing mechanism of compulsory health insurance has led to a rather complex system of interaction between bodies and organizations exercising public powers in the field of compulsory medical insurance, on the one hand, medical organizations, on the other, and recipients of medical care, on the other hand. third. This system of managerial interaction clearly requires simplification, but the origins of this simplification lie in the change in the system of financing the provision of medical care in the Russian Federation.

Keywords: administrative-legal regulation, state-administrative activity, medical insurance, health protection.

Введение

Современная отечественная система финансирования медицинской деятельности предполагает в качестве основного типа взаимодействия модель страховой медицины. Динамика изменения доходов бюджета Федерального ФОМС говорит о неуклонном росте таковых: 1,895,9 млрд рублей в 2018 году, 2124, 0 млрд рублей в 2019, 2392,7 млрд рублей в 2020¹. Аналогичные тенденции имеют место применительно к территориальным фондам обязательного медицинского страхования. В Москве 292 008 776,6 тыс. рублей (2019), 331 031 259,0 тыс. рублей (2020), 324 690 552,5 тыс. рублей (2021)². В Краснодарском крае 68 338 561,0 тыс. рублей или 99,8 % к годовому бюджетному назначению и 111,0 % к фактическому исполнению за 2018 год, 74 078 914,1 тыс. рублей или 99,9 % к годовому бюджетному назначению и 108,4 % к фактическому исполнению за 2019 год, 82 933 505,9 тыс. рублей или 102,3 % к годовому бюджетному назначению и 112,0 % к фактическому исполнению за 2020 год. Кемеровская область – Кузбасс: 40 203,5 млн рублей исполнение 100,1 % (2019); 41 386,1 млн рублей, исполнение 100,0 % (2020); 45 385,1 млн рублей (2021), исполнение 100,1 %.

¹ Отчет о результатах деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2020 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ffoms.gov.ru/system-oms/about-fund/fund-activities/%D0%9E%D0%A2%D0%A7%D0%95%D0%A2_%D0%A4%D0%9E%D0%9C%D0%A1_%D0%B7%D0%B0_2020_%D0%B3%D0%BE%D0%B4__02.08.2021.pdf (дата обращения: 12.10.2022).

² [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/566417539> (дата обращения: 12.10.2022).

Указанные статистические данные говорят о неуклонном возрастании финансового значения страховой медицины и обуславливают особое внимание к деятельности соответствующих фондов и их взаимоотношениям с иными участниками системы государственного управления в сфере обязательного медицинского страхования.

Медицинское страхование отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов судя по содержанию статей 5, 6, 7, 7.1, 8 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»¹. Вместе с тем, прямого указания на деятельность фондов обязательного медицинского страхования в Конституции РФ нет. Лишь в части 1 статьи 41 упоминаются страховые взносы как один из источников средств оказания медицинской помощи.

Выстраивается система управленческого взаимодействия, включающая в себя органы исполнительной власти, федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования, коллегиальные комиссии по разработке территориальных программ ОМС, координационные советы по защите прав застрахованных лиц, медицинские организации и страховые кампании.

Методы исследования

Исследование проблематики административно-правового регулирования деятельности в системе медицинского страхования, определяет методологию исследования, включающую в себя использование эвристических и аксиологических методов исследования, наряду с методом системного анализа правовых, управленческих и естественнонаучных явлений в контексте избранной темы, а также метода статистического анализа.

Результаты исследования

Федеральный уровень нормативного регулирования государственно-управленческой деятельности в сфере обязательного медицинского страхования основан на довольно общей формулировке Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», закрепленной в статье 5 указанного закона и понимание полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере обязательного медицинского страхования становится возможным только через анализ содержания подзаконных нормативных актов. Федеральный законодатель применительно к федеральному уровню закрепляет полномочия Российской Федерации без указания на компетентный орган исполнительной власти, а в статье 8 ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» применительно к уровню субъекта РФ говорит уже о полномочиях органов исполнительной власти. Считаем, что формулировка статьи 5 ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» должна быть сформулирована с указанием дифференцированно на полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере здравоохранения и административные полномочия Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Резюмируя, можно сказать, что в системе обязательного медицинского страхования как уполномоченные федеральные и региональные органы исполнительной власти, так и соответствующие фонды обязательного медицинского страхования, координационные советы в сфере обязательного медицинского страхования, выступают носителями властно-публичных полномочий несмотря на то, что территориальные фонды ОМС не являются в соответствии со статьей 9 ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» субъектами обязательного медицинского страхования, а лишь его участниками, то есть выполняют по логике законодателя промежуточно-вспомогательную функцию между субъектами обязательного медицинского страхования. При этом законодатель упоминает о координационных фондах в сфере ОМС лишь единожды, говоря о полномочиях Федерального ФОМС и вообще ничего не говорит о координационных советах по организации защиты прав застрахованных лиц при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации. На наш взгляд необходимо в равной степени закрепить статус межрегиональных и региональных координационных советов, или, по крайней мере, назвать их на уровне соответствующего федерального закона.

Крайне запутанный механизм обязательного медицинского страхования повлек за собой и довольно сложную систему взаимодействия между органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия в сфере ОМС, с одной стороны, медицинскими организациями – с другой, и

¹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6422; 2021. № 50 (Часть III). Ст. 8412.

получателями медицинской помощи – с третьей. Данная система управленческого взаимодействия явно требует упрощения, но истоки этого упрощения лежат в изменении системы финансирования оказания медицинской помощи в Российской Федерации.

Научная дискуссия

В системе государственного управления в сфере охраны здоровья присутствуют уполномоченные органы, наделенные публично-властными полномочиями, фонды обязательного медицинского страхования и медицинские организации (за исключением отношений, связанных с оказанием медицинской помощи военнослужащим, приравненным к ним лицам, на которых нормы о страховой медицине не распространяются).

Министерство здравоохранения Российской Федерации выступает органом, реализующим полномочия Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования.

Если в общих чертах описать соотношение полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области обязательного медицинского страхования, то можно сделать вывод о том, что в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи устанавливаются: базовая программа обязательного медицинского страхования в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании; средние нормативы объема медицинской помощи, средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние подушевые нормативы финансирования, а также порядок и структура формирования тарифов на медицинскую помощь и способы ее оплаты; требования к территориальным программам государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в части определения порядка, условий предоставления медицинской помощи, критериев доступности медицинской помощи, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования¹.

Минздрав России осуществляет координацию деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования и реализует следующие административные полномочия в сфере обязательного медицинского страхования: принятие подзаконных нормативных актов в сфере обязательного медицинского страхования; осуществление надзора за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов или о внесении в них изменений; контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования с правом направления обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальных фондов обязательного медицинского страхования за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных полномочий; направление высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предложений об отстранении от должности должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальных фондов обязательного медицинского страхования; внесение в Правительство Российской Федерации предложений об изъятии у органов государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования.

Важно понимать, что Минздрав России фактически выступает инициатором формирования органов управления Федеральным фондом обязательного медицинского страхования. Непосредственно министр здравоохранения РФ вносит в Правительство Российской Федерации

¹ См.: Об оставлении без изменения решения Самарского областного суда от 19.03.2013, которым были признаны противоречащими федеральному законодательству положения разделов 4 и 5 территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Самарской области медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. постановлением Правительства Самарской области от 29.12.2012 № 834: Определение Верховного Суда РФ от 17.07.2013 № 46-АПГ 13-6 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

предложения о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей руководителя Федерального фонда обязательного медицинского страхования на основании предложения руководителя Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Кроме того, министр здравоохранения РФ является председателем правления Федерального фонда обязательного медицинского страхования и представляет предложения по составу его правления в Правительство Российской Федерации для утверждения.

В законодательстве об обязательном медицинском страховании активно используется конструкция делегирования федеральных полномочий на региональный уровень. Не является исключением и законодательство об обязательном медицинском страховании. Из перечня полномочий Российской Федерации, переданных субъектам Российской Федерации в соответствии с п. 1 статьи 6 ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ» в качестве полномочий именно административно-правовой направленности выделяются полномочия по обеспечению прав граждан в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации. Реализация такого рода полномочия органами публичной власти субъекта РФ включает в себя различные формы внесудебной защиты прав и законных интересов застрахованных. Особо выделим деятельность координационных советов по организации защиты прав застрахованных лиц при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации. В силу того, что решения Координационного совета носят обязательный характер для участников обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации, можно говорить о наличии у них властно-публичных полномочий.

Спорным выглядит вопрос о природе контрольных полномочий за расходованием средств обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации. Исходя из содержания статьи 266.1 Бюджетного кодекса РФ юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования являются объектами государственного (муниципального) финансового контроля. В юридической литературе вопрос о природе финансового контроля решается неоднозначно [1, с. 191; 2, с. 67–77]. Мы согласны с авторами коллективной монографии под редакцией Е.Ю. Грачевой о том, что «сам финансовый контроль можно рассматривать как управленческую деятельность, имеющую свои методы, способы, формы реализации. Раскрытию сущности контроля способствует рассмотрение его во всех аспектах своего проявления. Однако определяющим его назначение в обществе является выявление его соотношения с государственным управлением» [4, с. 104]. Мы считаем финансовый контроль институтом с двойственной, и государственно-управленческой (административной), и финансово-правовой природой. Соответственно, можно говорить о том, что органы исполнительной власти в этой части реализуют в том числе административные, а не только финансовые полномочия в сфере обязательного медицинского страхования.

Заметим, что обязанность по непосредственной организации деятельности по осуществлению переданных полномочий в области обязательного медицинского страхования возложена на высшее должностное лицо субъекта РФ. В его компетенцию входит непосредственная организация на территории субъекта РФ территориального фонда обязательного медицинского страхования (при его отсутствии, например, при принятии в состав Российской Федерации новых территорий), утверждение его структуры¹ и руководителя по согласованию с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, а также предоставление отчетности и иных необходимых в соответствии с федеральным законом сведений². Органами государственной власти субъектов РФ в Государственную Думу ФС РФ вносились предложения по дополнению полномочий главы исполнительной власти субъекта РФ в части установления условия оплаты труда работников территориальных фондов обязательного медицинского страхования, не являющихся руководителями, заместителями руководителей, главными бухгалтерами этих фондов, однако не получили поддержки

¹ См.: Апелляционное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 02.09.2015 по делу № 33-2929/2015 (Официально не опубликовано) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Об установлении формы и порядка предоставления отчетности о заработной плате работников медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования (Зарегистрировано в Минюсте России 06.05.2013 № 28312): Приказ ФФОМС от 26.03.2013 № 65 // Российская газета. 2013. 17 мая.

Комиссии Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по вопросам социальной политики¹.

Реализация делегированных полномочий в сфере обязательного медицинского страхования субъектами Российской Федерации подконтрольна уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, в качестве которого, на момент написания работы, выступает Министерство здравоохранения РФ².

У субъектов Российской Федерации есть и собственные полномочия в сфере обязательного медицинского страхования, к которым относятся: уплата страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения; установление в территориальных программах обязательного медицинского страхования дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой обязательного медицинского страхования, а также дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой обязательного медицинского страхования; финансовое обеспечение и реализация территориальных программ обязательного медицинского страхования в размере, превышающем размер субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда бюджетам территориальных фондов; утверждение бюджетов территориальных фондов и отчетов об их исполнении [5]. В критическом ключе заметим, что уплата страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения является обязанностью, а не правом субъекта РФ. Конечно, если исходить из теории единства прав и обязанностей государственного органа, то такого рода конструкция допустима.

Отдельного внимания заслуживает административно-правовое регулирование деятельности федерального и региональных фондов обязательного медицинского страхования.

Прежде всего, констатируем, что на Федеральный ФОМС осуществляет функции по реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования. Однако, в этой связи встает вопрос о том, в какой степени указанное положение Устава ФОМС соответствует концепции Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации»³. Все пояснительные записки, все заключения профильных комитетов Государственной Думы ФС РФ, иных участников законодательного процесса сводились к мысли об оптимизации административных функций Фонда социального страхования РФ и Пенсионного фонда РФ⁴. Общая логика законопроекта состояла в том, что необходимо повысить эффективность деятельности внебюджетных фондов, контролируемых Министерством труда и социального развития Российской Федерации. Однако, обратимся к сущности социального страхования. Действительно, все три вида обязательного страхования в России имеют социально направленный характер. Невозможно представить себе медицинскую помощь вне общей социальной политики России. Нетрудоспособность, беременность и роды, профессиональные заболевания, входящие ныне в сферу финансирования нового объединенного Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации разве, не являются элементами фактически медицинского страхования? На наш взгляд, безусловно являются. Уповать на то, что разные федеральные органы исполнительной власти координируют и контролируют соответствующую деятельность контрпродуктивно.

¹ О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»: Проект Федерального закона № 7-1217 (Подготовлен Липецким областным Советом депутатов) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.03.2020) [сайт]. Официальный сайт Системы обеспечения законодательной деятельности; 2022 [процитировано 28 сентября 2022]. Доступно: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/7-1217>.

² См., например: Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования (Зарегистрировано в Минюсте России 11.05.2021 № 63371); Приказ Минздрава России от 18.12.2020 № 1340н (ред. от 06.05.2022) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Собрание законодательства РФ. 2022. № 29 (часть I). Ст. 5203.

⁴ См., например: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» от 20.05.2022 [сайт]. Официальный сайт Системы обеспечения законодательной деятельности; 2022 [процитировано 03 октября 2022]. Доступно: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/127389-8?ysclid=l8sj8c2etl182019682>.

Среди всех полномочий ФФОМС выделяются как финансовые¹, так и сугубо публично-управленческие.

Прежде всего, к публично-управленческим функциям Федерального ФОМС относится согласование структуры территориальных фондов обязательного медицинского страхования², назначения на должность и освобождение от должности руководителей территориальных фондов обязательного медицинского страхования. При этом собственно назначение директора территориального фонда ОМС – прерогатива высшего должностного лица³ или высшего исполнительного органа⁴ субъекта РФ.

Отдельного внимания заслуживают полномочия по разработке и принятию нормативных правовых актов ФФОМС. В соответствии с Указом Президента РФ от 20.03.2001 № 318 (ред. от 18.01.2010) «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации»⁵ и Приказом ФФОМС от 01.06.2011 № 105 (ред. от 15.03.2013) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федерального фонда обязательного медицинского страхования и их государственной регистрации»⁶ акты ФФОМС проходят государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ как и акты федеральных органов исполнительной власти. Нормативные акты ФФОМС подлежат согласованию с профильным федеральным министерством, контролирующим деятельность ФФОМС (до 2012 года это было Министерство здравоохранения и социального развития, а с 2012 года – Министерство здравоохранения РФ⁷). То есть, нормативные правовые акты ФФОМС представляют собой продукт совместного нормотворчества и фонда и профильного министерства. Уже сам факт отнесения актов ФФОМС к категории государственно регистрируемых является подтверждением тезиса о том, что данный фонд является не просто государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, а организацией, наделенной публично-властными полномочиями государственно-управленческого характера с вытекающими из данного статуса правами, обязанностями и особенностями защиты прав и законных интересов лиц, взаимодействующих с данным фондом.

Взаимодействие управляющих и управляемых субъектов в системе обязательного медицинского страхования предполагает ведение Федеральным ФОМС реестров лиц в том или ином качестве участвующих в страховых медицинских правоотношениях в соответствии с Правилами обязательного медицинского страхования⁸: единый реестр страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования⁹; единый реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского

¹ См., например: О назначении директора ТФОМС Ростовской области: Указ Губернатора Ростовской области от 28.02.2013 [сайт]. Официальный сайт ТФОМС Ростовской области; 2022 [процитировано 04 октября 2022]. Доступно: <https://rostov-tfoms.ru/press-center/news/153-obychnye/1158-o-naznachenii-direktora-tfoms-rostovskoj-oblasti?ysclid=l8u3ksfwvg133133320>.

² См., например: Организационная структура ТОФМС Воронежской области [сайт]. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Воронежской области; 2022 [процитировано 04 октября 2022]. Доступно: <https://www.omsvrn.ru/pages/organizacionnaya-struktura>.

³ См., например: Организационная структура ТФОМС Краснодарского края [сайт]. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Краснодарского края; 2022 [процитировано 04 октября 2022]. Доступно: <http://www.kubanoms.ru/strukt.html>.

⁴ О назначении директора ТФОМС Республики Башкортостан: Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 23.04.2019 № 376-р [сайт]. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан; 2022 [процитировано 04 октября 2022]. Доступно: <https://tfoms-rb.ru/ru/node/6169?ysclid=l8u3ns9gfr173540137>.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2001. № 13. Ст. 1216.

⁶ Официально не опубликовано // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Об утверждении Регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации: Приказ Минздрава России от 12.11.2012 № 903н // Российская газета. 2013. 10 апр.

⁸ Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования: Приказ Минздрава России от 28.02.2019 № 108н // Российская газета. 2019. 22 мая.

⁹ См.: Реестр страховых медицинских организаций [сайт]. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; 2022 [процитировано 07 октября 2022]. Доступно: <https://www.ffoms.gov.ru/documents/registry/CMO/>.

страхования, в порядке, установленном правилами обязательного медицинского страхования¹; единый реестр экспертов качества медицинской помощи в соответствии с порядком ведения единого реестра экспертов качества медицинской помощи²; единый регистр застрахованных лиц³.

Процедура ведения такого рода реестров опосредуется системой информационного взаимодействия при осуществлении обязательного медицинского страхования⁴.

В отличие от Федерального ФОМС административно-правовой статус территориальных фондов обязательного медицинского страхования имеет двухкомпонентную структуру, включающую в себя Типовое положение о территориальном фонде обязательного медицинского страхования⁵ и положения о территориальных фондах обязательного медицинского страхования, принимаемые в каждом субъекте Российской Федерации⁶. Хотя формально Территориальные фонды ОМС субъектов РФ не являются органами публичной власти, они по аналогии с Федеральным ФОМС имеют публичные полномочия аналогичные полномочиям Федерального ФОМС. И если отдельные функции, например ведение территориального реестра экспертов качества медицинской помощи, носят территориальный характер и явно соотносятся с территориальным уровнем реализации публичных функций, то другие, например, обеспечение права граждан в сфере обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи попросту дублируют функции Федерального фонда ОМС.

Как в любой управляющей подсистеме в социальной сфере при Федеральном ФОМС и территориальных фондах ОМС создаются консультативно-совещательные органы. Межрегиональный координационный совет по организации защиты прав застрахованных лиц при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования – коллегиальный орган, который создается при Федеральном фонде обязательного медицинского страхования с целью формирования, внедрения в практику и последующего совершенствования системы обязательного медицинского страхования, в том числе организации защиты прав застрахованных лиц, установленных законодательством Российской Федерации, включая контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в сфере обязательного медицинского страхования⁷.

Аналогичные совещательные органы созданы в субъектах Российской Федерации. Координационный совет по организации защиты прав застрахованных лиц при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации создается в субъекте Российской Федерации с целью формирования, внедрения в практику и последующего совершенствования системы организации обязательного медицинского страхования, обеспечения и защиты прав застрахованных лиц, установленных законодательством Российской Федерации, и контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в сфере обязательного медицинского страхования в

¹ См.: Реестр медицинских организаций [сайт]. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; 2022 [протоцировано 07 октября 2022].
Доступно: <https://www.ffoms.gov.ru/documents/register/MO/>.

² Об утверждении порядка ведения единого реестра экспертов качества медицинской помощи: Приказ Минздрава России от 16.03.2021 № 210н // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Информационно-аналитический комплекс регионального сегмента застрахованных лиц в Краснодарском крае [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kubanoms.ru/Polis/index.php> (дата обращения: 07.10.2022).

⁴ Об утверждении Общих принципов построения и функционирования информационных систем в сфере обязательного медицинского страхования: Приказ ФФОМС от 07.04.2011 № 79 (ред. от 16.11.2021) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Об утверждении Типового положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования: Приказ Минздравсоцразвития России от 21.01.2011 № 15н (ред. от 07.10.2013) // Российская газета. 2011. 11 февр.

⁶ См., например: Об утверждении Положения о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Краснодарского края: Постановление главы администрации Краснодарского края от 29.11.2002 № 1349 (ред. от 11.08.2022) (Официально не опубликовано) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/424061162?ysclid=I949gx2khi819317109> (дата обращения: 11.10.2022).

⁷ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ffoms.gov.ru/system-oms/about-fund/koordinatsionnyy-sovet/> (дата обращения: 11.10.2022).

субъекте Российской Федерации. В качестве примера можно привести деятельность координационного совета по организации защиты прав застрахованных при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования в Краснодарском крае¹.

Важно понимать, что в соответствии с частью 2 пункта 1.1. Положения о координационных советах по организации защиты прав застрахованных при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования акты данных координационных советов имеют обязательное значение для всех участников обязательного медицинского страхования.

Неотъемлемым элементом управленческого взаимодействия в системе обязательного медицинского страхования выступают страховые медицинские организации. По мнению А.В. Сви́дeрскогo «страховые медицинские организации не могут выполнять государственные функции при осуществлении обязательного медицинского страхования»². Вместе с тем, страховые медицинские организации стали выполнять роль не только распределителя финансовых потоков, но и защитника интересов застрахованных граждан, в том числе в судебном порядке, предъявляя иски к медицинским учреждениям на материальное возмещение физического или морального ущерба, причиненного застрахованному лицу по вине медицинских организаций [3, с. 7], хотя понятно, что речь идет не об административных, а о гражданских исках.

Подобная проблема связана и с деятельностью комиссий по разработке Территориальной программы обязательного медицинского страхования. Такая комиссия является органом, не имеющим статуса юридического лица, но наделена публичными полномочиями и, соответственно ее решения могут быть обжалованы в порядке административного судопроизводства, на что прямо указывается в пункте 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»³. Данная комиссия устанавливает объем предоставления медицинской помощи по территориальной программе обязательного медицинского страхования и в судебной практике типичными являются дела о корректировке распределенного комиссией объема медицинской помощи в целях надлежащего исполнения обязательств по договору на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию⁴.

В литературе обращается внимание на паритетность управления в системе обязательного медицинского страхования с участием всех субъектов управления без приоритета какого-либо из них⁵. Вместе с тем комиссия по разработке Территориальной программы обязательного медицинского страхования имеет и специфические полномочия, выходящие за исключительно финансовые рамки. Например, Комиссией по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации могут быть установлены иные сроки подачи уведомления вновь создаваемыми медицинскими организациями для включения в реестр организаций, участвующих в программе обязательного медицинского страхования.

Список использованной литературы:

1. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля:

References:

1. Gracheva E.Yu. [*Problems of legal regulation of state financial control*]. М., 2000. (In Russ.)]

¹ См.: Положение о координационном совете по организации защиты прав застрахованных при предоставлении медицинской помощи и реализации законодательства в сфере обязательного медицинского страхования в Краснодарском крае: утверждено протоколом правления территориального фонда обязательного медицинского страхования Краснодарского края 08.06.2018 № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kubanoms.ru/_files/normativnaya_baza/ktfoms_docs/polozhenie_koordinatsionii_sovet.pdf (дата обращения: 11.10.2022).

² Сви́дeрский А.В. Административно-правовые проблемы управления обязательным медицинским страхованием в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 7.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

⁴ См., например: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.06.2022) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 7. № 8.

⁵ См.: Пешкова (Белогорцева) Х.В., Бондарева Э.С., Лысенко Т.И., Митричев И.А. Комментарий к Федеральному закону от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

монография. М., 2000.

2. Запольский С.В. О правовой природе финансового контроля. *Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции* / Под ред. И.А. Цинделиани. М., 2016.

3. Лупарев Е.Б., Епифанова Е.В. Применение норм российского законодательства о страховой медицине: актуальные проблемы гражданско-правовой практики. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2019;(3):7–13.

4. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М; 2013.

5. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженко, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М; 2018.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Епифанова Елена Владимировна

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

ORCID: 0000-0002-6611-8031

Author ID: 57200340983

2. Zapol'skii S.V. [On the legal nature of financial control]. *Finansovyi kontrol' v sfere publicnykh i chastnykh finansov: Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* = *Financial Control in the Sphere of Public and Private Finance: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference* / Ed. by I.A. Tsindeliiani. M., 2016. (In Russ.)]

3. Luparev E.B., Epifanova E.V. [Application of the norms of Russian legislation on insurance medicine: current problems of civil law practice]. *Yuridicheskii vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta* = *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2019;(3):7–13. (In Russ.)]

4. [Legal regulation of financial control in the Russian Federation: problems and prospects] / L.L. Arzumanova, O.V. Boltinova, O.Yu. Gracheva. M.: NORMA, INFRA-M; 2013. (In Russ.)]

5. [Risks of financial security: legal format] / O.A. Akopyan, S.Y. Bozhenok, O.V. Veremeeva et al; ed. by I.I. Kuchеров, N.A. Povetkina. M.: IZiSP, NORMA, INFRA-M; 2018. (In Russ.)]

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elena V. Epifanova

Cand. of Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

ORCID: 0000-0002-6611-8031

Author ID: 57200340983