DOI: 10.26794/2226-7867-2019-9-4-111-114
УДК 338.23(045)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Мартынова Алиса Александровна, магистрант 2-го курса инженерно-экономического факультета,
Сибирский государственный университет путей сообщения, Новосибирск, Россия
a.martynova.ranepa@gmail.com

Шорохов Вячеслав Евгеньевич, руководитель направления НИР, Сибирский институт управления –
филиал РАНХиГС, Новосибирск, Россия
v-shorohov@list.ru

Аннотация. Из множества существующих направлений деятельности государства некоторые характеризуются особой общественной значимостью. Данные направления связаны с выполнением основополагающих социальных функций государства, вследствие чего требуют особого порядка финансирования. Финансирование здравоохранения представляет собой вид деятельности, связанный с формированием централизованных фондов финансовых ресурсов, а также их распределением и перераспределением через специализированные страховые фонды и организации, осуществляемым в рамках урегулированных правом финансовых отношений и основанным на выплатах при наступлении страхового случая, производимых медицинской организацией. В данной научной статье рассматривается современная система финансирования здравоохранения с точки зрения текущей государственной политики. Проводится подробный анализ и определяется особый статус Федерального фонда обязательного медицинского страхования как актора в этой сфере, полномочия и деятельность которого не ограничиваются только финансовыми составляющими. Подчеркивается необходимость уточнения сложившихся научных представлений о регулировании современной системы финансирования здравоохранения как одной из обязательных государственных функций.
Ключевые слова: государственная политика; экономика; финансирование системы здравоохранения; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

STATE FINANCING POLICY OF THE MODERN HEALTH CARE SYSTEM ON THE EXAMPLE OF FEDERAL COMPULSORY MEDICAL INSURANCE FUND

Martynova A.A., Student, 2nd-year master's student of the faculty of Engineering and Economics, Siberian State
University of Communications, Novosibirsk, Russia
a.martynova.ranepa@gmail.com

Shorokhov V.E., Head of Research of the Siberian Institute of Management – Branch of the Russian Presidential
Academy of National Economy and Public Administration (RANEP), Novosibirsk, Russia
v-shorohov@list.ru

Abstract. Some of the many existing activities of the state are characterised by their special social significance. These areas are associated with the implementation of the fundamental social functions of the state, as a result of

which they require a special order of financing. Health care financing is a type of financial activity associated with the formation of centralised funds of financial resources, as well as their distribution and redistribution through specialised insurance funds and organisations, carried out within the framework of financial relations regulated by law and based on payments when an insured event occurs by a medical organisation. This article discusses the modern system of financing health care in terms of government policy. A detailed analysis is carried out, and the special status of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund as an actor in this field is determined, the powers and activities of which are not limited to financial components. It emphasises the need to clarify the existing scientific ideas about the regulation of the modern system of financing health care as one of the mandatory state functions.

Keywords: public policy; economy; health care financing; Federal Compulsory Medical Insurance Fund

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС) выступает внебюджетным фондом, на федеральном уровне отвечающим за финансирование здравоохранения в целом, исключая региональную составляющую. На уровне ФФОМС централизовано все бюджетное финансирование здравоохранения, причем ФФОМС отвечает как за формирование централизованных фондов, так и за их распределение. Кроме того, ФФОМС осуществляет контроль в отношении перераспределения централизованных фондов. В результате формируется модель финансирования, охватывающая все аспекты финансовых отношений в области финансирования здравоохранения на федеральном уровне, что более подробно было рассмотрено авторами ранее [1, 2].

Данная модель финансирования соответствует одноканальной модели, в которой ФФОМС осуществляет весь перечень полномочий в области управления финансовыми ресурсами на основе их централизации. Спецификой регулирования данных отношений выступает использование механизма финансирования по принципу услуг, когда объемы финансирования варьируются в зависимости от количества обслуженных потребителей, причем ФФОМС устанавливает данные нормативы через регулирование общих коэффициентов, отражающих различия между регионами. Поэтому о ФФОМС можно говорить не только как о централизованном фонде в финансовом понимании, но и как о субъекте управления финансами, наделенном полномочиями в области установления обязательных правил поведения, распространяющихся на всех субъектов финансовых отношений. В подобном понимании ФФОМС следует считать именно государственной структурой, т.е. структурой, обладающей не только характеристиками независимого фонда, действу-

ющего в рамках бюджетно-страховой модели, но и характеристиками властной структуры, в силу чего ФФОМС не только управляет финансовыми отношениями, но и подчиняется общим для всех участников бюджетных отношений правилам. В частности, в отношении ФФОМС действуют положения о выплатах излишне зачисленного бюджетного финансирования в пользу федерального бюджета, хотя в рамках бюджетно-страховой модели, если фонд независим, поступления принадлежат ему.

Тем не менее специфика регулирования ФФОМС определяет его особое положение, сопряженное как с наличием объема полномочий (существенно большего, чем в практике управления финансированием здравоохранения других стран), так и со значимой мерой интеграции в осуществление деятельности органов власти, что в целом определяет особый статус ФФОМС как актора в этой сфере, не ограничивающийся только финансовыми полномочиями фонда.

Стратегическим направлением в деятельности ФФОМС выступает исполнение Закона «Об обязательном медицинском страховании» (далее — Закон) — данное положение прямо указано на официальном сайте фонда (www.ffoms.ru). В то же время, согласно п. 1 Устава ФФОМС, он отвечает за реализацию государственной политики в области здравоохранения. С точки зрения финансово-правового понимания роли фонда, более обоснованной, безусловно, является официальная формулировка на сайте ФФОМС, поскольку она указывает на конкретное направление деятельности, кроме того, формально учитывает независимость фонда. В то же время положения, закрепленные в п. 1 Устава ФФОМС, в сущности, приравнивают его к другим органам власти. Это, с финансово-правовой точки зрения, позволяет в большей мере говорить о бюджетном характере деятельности фонда, когда он выступает только

распорядителем финансовых ресурсов, поступающих от страхователей, но не централизованным фондом денежных средств в бюджетно-страховом понимании. Такие различия в определении целей ФФОМС отражают меру его независимости от бюджета и государства — в бюджетно-страховой модели централизованный фонд должен подчиняться общим финансовым предписаниям, но при этом располагать определенной мерой независимости, позволяющей ему действовать эффективно в контексте реализации конкретных обязанностей.

Преимущественным направлением деятельности ФФОМС выступает централизация финансовых ресурсов для ее последующего распределения и осуществления контроля в плане перераспределения. Основу распределительных отношений составляет аккумуляция финансовых ресурсов, которое представляет собой формирование доходов ФФОМС и управление имеющимися финансовыми ресурсами — их перераспределение и временное размещение в финансовых вложениях. Управление финансовыми ресурсами предполагает также достижение финансовой устойчивости, причем не только ФФОМС, но и всей системы обязательного медицинского страхования (ОМС), поскольку фонд отвечает за управление финансированием здравоохранения в целом, исключая только региональную составляющую.

Характерной особенностью ФФОМС как фонда, действующего в рамках бюджетной модели [помимо недостаточно четко очерченного круга бюджетных полномочий, описывающих де-факто распределение всех видов бюджетного финансирования в пользу территориальных фондов обязательного медицинского страхования (ТФОМС)], следует считать и широкий перечень контрольных полномочий.

Отдельным направлением деятельности ФФОМС является формирование финансовой устойчивости. В отношении ТФОМС нормы регулируются п. 6.2 ст. 26 Закона. Участие ФФОМС в поддержании финансовой устойчивости ТФОМС осуществляется в порядке, установленном пп. 2 п. 1 ст. 26 Закона. Одним из механизмов поддержания финансовой устойчивости выступает предоставление ТФОМС трансфертов со стороны ФФОМС. Следует отметить, что финансовая устойчивость представляет собой в общем виде способность своевременно исполнять обязательства.

В плане финансирования ОМС это означает наличие достаточного объема финансовых ресурсов для выполнения обязательств по ОМС, т.е. для страховых организаций финансовая устойчивость совпадает с ликвидностью, что определяется спецификой структуры активов данных организаций, где объемы дебиторской задолженности, как правило, невелики, а основным оборотным активом являются денежные средства. Поэтому ТФОМС, как и ФФОМС, формируют определенный резерв финансовых ресурсов, который размещается в соответствии со ст. 29 Закона; при этом общие требования к финансовой устойчивости ФФОМС установлены п. 3 ст. 26 Закона.

Сформированные на уровне ФФОМС и ТФОМС резервы под обеспечение финансовой устойчивости могут размещаться с учетом ст. 29 Закона и постановления Правительства РФ от 31.12.2010 № 1225, где установлены конкретные правила размещения финансовых ресурсов. При формировании данных финансовых резервов, по мнению ведущих исследователей государственной антикоррупционной политики, стоит учитывать существующие коррупционные риски этой сферы и в данном контексте принимать обоснованные государственные решения, опираясь прежде всего на развитую систему антикоррупционного образования и подготовки, формирующую высокий уровень правосознания всех субъектов таких отношений [3–5].

С учетом приведенного анализа, ФФОМС может быть охарактеризован как субъект бюджетной модели финансирования здравоохранения прежде всего в силу неопределенного круга финансовых полномочий. В рамках бюджетно-страховой модели осуществляются конкретные выплаты, обусловленные возникновением финансовых обязательств. Иначе говоря, бюджетно-страховая модель предполагает финансирование именно в рамках здравоохранения, но не предоставление субвенций ТФОМС в целом, поскольку при подобном подходе происходит распределение финансовых ресурсов не в силу закона, которым установлены нормы распределения финансовых ресурсов по базовой программе, а в силу бюджетного выравнивания.

Так, распределение по нормативам в рамках базовых программ и выравнивание условий финансирования (наряду с неопределенностью положений пп. 2 п. 2 ст. 7 и пп. 1 и 2 п. 4 ст. Закона) ведет к распределению финансовых ресурсов по решению самого ФФОМС, а не в рамках уста-

новленных правил, т.е. финансирование осуществляется, как и для любых других бюджетных учреждений, что не в полной мере характерно для бюджетно-страховой модели.

Следовательно, ФФОМС может быть охарактеризован не только как централизованный фонд, действующий в рамках бюджетно-страховой модели и отвечающий за аккумуляцию и распределение финансовых ресурсов, но и как структура, интегрированная в бюджетное финансирование в рамках бюджетной модели финансирования. Характеристика ФФОМС как финансовой структуры, действующей в рамках бюджетного финансирования, может рассматриваться как результат установления неопределенного круга финансовых полномочий в отношении распределения централизованных фондов между ТФОМС, поскольку в данном случае сочетается финансирование по базовым программам и выравнивание условий финансирования. В пользу характеристики ФФОМС как субъекта

бюджетной модели говорит также расширенный перечень направлений распределения финансовых ресурсов, кроме того, ФФОМС наделен широким перечнем контрольных полномочий, охватывающих и региональную составляющую финансирования. Также ФФОМС обладает полномочиями в области установления определенных правил поведения субъектов финансовых отношений, действующих в рамках существующей модели финансирования.

Безусловно, данное положение не означает отсутствия у ФФОМС конкретных направлений деятельности и урегулированного законом перечня финансовых полномочий — эти полномочия вполне четко установлены. В то же время, с финансовой точки зрения, деятельность ФФОМС в плане участия в финансовых отношениях приближена к бюджетной, а не страховой модели, что не может не отражаться на политике финансирования современной системы здравоохранения в России, влияющей на конечный результат.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Мартынова А.А. Современные модели финансирования здравоохранения в России. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2019;(6):42–45.
2. Мартынова А.А. Правовое регулирование системы финансирования обязательного медицинского страхования. *Финансовое право*. 2019;(7):44–47.
3. Шорохов В.Е. Антикоррупционное образование в рамках реализации государственной антикоррупционной политики. *Развитие территорий*. 2016;3–4(6):74–78.
4. Шорохов В.Е. О роли антикоррупционного образования и воспитания в формировании антикриминальной личности. *Правда и закон*. 2018;2(4):81–83.
5. Шорохов В.Е. Правосознание как антикоррупционная категория. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2018;(8):50–54.

REFERENCES

1. Martynova A. A. Modern models of health care financing in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*. 2019;(6):42–45. (In Russ.)
2. Martynova A. A. Legal regulation of the system of financing compulsory health insurance. *Finansovoye pravo*. 2019;(7):44–47. (In Russ.)
3. Shorokhov V. E. Anti-corruption education in the framework of the implementation of the state anti-corruption policy. *Razvitiye territorii*. 2016;3–4(6):74–78. (In Russ.)
4. Shorokhov V. E. On the role of anti-corruption education and upbringing in the formation of an anti-criminal personality. *Pravda i zakon*. 2018;2(4):81–83. (In Russ.)
5. Shorokhov V. E. Legal conscience as an anti-corruption category. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*. 2018;(8):50–54. (In Russ.).