

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

119571, г. Москва,
вн. тер. г. муниципальный округ Тропарево-
Никулино, проспект Вернадского, д. 82

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию
Соболевой Марии Владимировны «Правовое регулирование платных
услуг в сфере здравоохранения в Российской империи и Российской
Федерации: сравнительно-правовой анализ»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 5.1.1. «Теоретико-исторические правовые науки»**

Диссертационное исследование М.В. Соболевой посвящено теме, научное и практическое значение которой не вызывает сомнений. Во-первых, платные медицинские услуги являются важным элементом современной системы здравоохранения, позволяющим гражданам получать незамедлительную помощь, иметь возможность консультации различных специалистов по одной и той же проблеме, а медицинским работникам – дополнительные легальные источники финансирования. Во-вторых, Россия имеет огромный опыт в правовом регулировании общественных отношений в сфере здравоохранения. Современная система построена с учётом как достижений советского периода, большую часть которого (за исключением 1917-1919 гг. и 1924-1934 гг.) вся медицинская помощь осуществлялась за счёт государства, выделявшего на это большую долю собираемых с граждан налогов, так и дореволюционного, в рамках которого параллельно развивалась как бесплатные, так и платные медицинские услуги. В-третьих, правовое регулирование платных услуг в Российской Федерации постоянно совершенствуется. Специалисты отмечают, что сейчас проходит пятый этап реформирования. Одним из последних изменений стало вступление в силу с 1 сентября 2023 г. Постановления Правительства Российской Федерации от 11.05.2023 г. № 736 «Об утверждении

Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1006».

Актуальность темы диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе имеющегося правового опыта определить дальнейшие перспективы развития нормативно-правовой базы, обеспечивающей развитие платных услуг в сфере здравоохранения и предотвращающей переход данной сферы в теневой сектор. К сожалению, Россия имеет уже такой опыт, т.к., по оценке современных специалистов, в конце 1980-гг. в СССР сфера медицинских услуг занимала третье место в обороте услуг теневой экономики (с.94).

Научная новизна представленной диссертационной работы состоит в том, что в ней впервые в историко-правовой науке проведён комплексный сравнительно-правовой анализ регулирования платных медицинских услуг в Российской империи, отчасти в Советском Союзе и в Российской Федерации. В научный оборот введены новые архивные источники Российского государственного исторического архива, Российского государственного архива древних актов, Центрального архива Нижегородской области.

Несомненным достоинством работы является то, что в ней удачно сочетается общероссийский и местный материал, позволяющий оценить не только существовавшие в тот или иной период нормы, но и их реализацию. Например, выявлена роль «Учреждения для управления губерний» от 7 ноября 1775 г. в процессе становления медицинской помощи разным категориям населения.

Во Введении представлен подробный анализ степени изученности темы, показывающий, что к проблеме правового регулирования платных медицинских услуг обращались и обращаются не только юристы, но и политологи, социологи, историки и представители других отраслей научного знания, что подтверждает междисциплинарность работы. В частности, автор убедительно показал, что развитие российского законодательства о медицинских услугах в XIX веке

опиралось на учение французского экономиста Жан-Батиста Сэма об услуге как результате производственного процесса и теорию взаимности услуг Ф. Бастиа (с. 26).

Структура работы логична и позволяет раскрыть заявленную тему. Диссертационное исследование состоит из Введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, Выводов и рекомендаций, Списка использованных источников и литературы, а также пяти Приложений.

В Первой главе раскрываются теоретико-методологические основы сравнительного исследования правового регулирования платных услуг в сфере здравоохранения в Российской империи и Российской Федерации. М.В. Соболева показала, что об организации систематической медицинской помощи в России можно говорить только с петровской эпохи, когда в условиях Северной войны была организована система госпиталей (с.43), хотя ещё при Федоре Алексеевиче было упоминание о больницах. Была установлена трансформация центральных государственных органов в Московском государстве и Российской империи, которые организовывали медицинскую помощь населению: Аптекарский приказ (с 1620 г.), Медицинская канцелярия (с 1721 г.), Медицинская коллегия (с 1763 г.), Медицинский департамент при Министерстве внутренних дел. Особое внимание было уделено Сенатскому указу от 29 апреля 1754 г., в котором впервые был определён тариф за помощь в родовспоможении, и порядок выплаты годового жалования «присяжным бабкам» согласно их квалификации (с.45).

Автор рассмотрел соотношение таких понятий, как «медицинская помощь», «медицинская услуга» и «платные медицинские услуги», показав, что термин «услуга» на современном этапе является превалирующим (с.21), а также установил, что первым нормативным правовым документом, регулировавшим платные медицинские услуги в России, стал Устав от 20 сентября 1789 г., который устанавливал право докторов, врачей, повивальных бабок «требовать» достойного вознаграждения от больных за свои «труды» в размерах, приносившим «удовольствие» обеим сторонам (с.21-22).

М.В. Соболева убедительно показала, что систематизация российского законодательства, проведённая во второй четверти XIX века, не привела к единообразному правовому регулированию платных медицинских услуг, т.к. согласно Уставу врачебному со стороны неимущих предусматривалось вознаграждение медицинским работникам за труды, от обеспеченных – благодарность за услугу. Устав о общественном призрении 1832 г., установивший правила приема в больницы подведомственные Приказам и порядок оплаты лечения с «имущих» больных, освобождал от платы «неимущих» больных, правда, без введения критерия деления пациентов (с.48). При возникновении споров по размеру оплаты при незаключении письменного договора между врачом и клиентом можно было обращаться в суд (с.23). Если же договор заключался, то его предметом могли быть любые действия, не запрещенные законом.

В диссертационном исследовании проведён анализ того, как параллельно согласно Уставам врачебным 1857 г., а затем 1905 г. осуществлялась деятельность медицинских работников, поступивших на государственную службу или ставших вольнопрактикующими врачами (около 26 % в начале XX в.) (с.50). При этом показано значение благотворительности в организации медицинской помощи, которую могли осуществлять как государство, состоятельные подданные, так и сами врачи, работавшие в тяжёлых ситуациях бесплатно по собственной воле.

Автор рассмотрел особенности советского периода, когда понятие «услуга» ушло из сферы здравоохранения, но зато развивалось право на бесплатную медицинскую помощь, которое было гарантировано Конституцией СССР 1936 г. Было показано, что процесс отказа от частной практики шёл постепенно, т.к. Советскому государству не хватало бюджетных средств. В частности, исключением из общей тенденции был период «НЭПа» (с.59-60).

В рамках опыта Российской Федерации были проанализированы многочисленные нормативные правовые акты, начиная с Закона Российской Федерации 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской

Федерации», который вновь ввёл понятие медицинской услуги в российскую правовую систему, и Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан 1993 г., воссоздавших частную систему здравоохранения.

Вторая глава посвящена сравнению правового статуса субъектов правоотношений в сфере здравоохранения и организационно-правовых механизмов реализации платных медицинских услуг в Российской империи и современной России. Автор показал, как из первых госпиталей, учреждённых Петром I в 1706 г., после 1775 г. выросли больницы в рамках губернских приказов общественного призрения, а затем с 1864 г. – земские учреждения (с.112-113), выявил значение Устава лечебных заведений, который был утвержден 10 июня 1893 г., для упорядочения порядка оплаты медицинских услуг.

Несомненным достоинством является то, что М.В. Соболевой удалось вписать нормативный правовой материал в общеисторическую канву. Например, показать, как промышленное развитие страны положительно повлияло на систему платных медицинских услуг, благодаря чему в 1866 г. появилось понятие «фабричная медицина» (с.120), как борьба профессиональных союзов, созданных в годы Первой российской революции, привела к учреждению больничных касс и появлению системы социального страхования.

Характеризуя современный период, автор показал различные организационно-правовые формы медицинских учреждений в Российской Федерации и сделал вывод о том, что рынок частной медицины не тождественен сектору платных услуг, поскольку платные услуги оказывают и государственные, и частные медицинские организации (с.144).

Говоря о правовом статусе медицинских работников, автор сделал вывод о том, что, начиная с придворных лекарей, которые заботились о здоровье исключительно великого князя или царя, права и обязанности врачей существенно менялись. Например, с 1737 г. появилась должность лекаря для жителей Москвы (с.124). Прорывом стало открытие медицинского факультета

Московского университета, а затем в других университетах. Диплом врача стал обязательным условием осуществления медицинской деятельности. Автором было справедливо отмечено, что все врачи Российской империи, находившиеся на государственной службе, имели статус чиновников (с.126). Проанализирована система государственных мер поддержки медицинских работников, направленная на улучшение условий их жизни и профессиональное развитие. В рамках данной главы затронут и вопрос о том, как постепенно в медицинской сфере преодолевалось гендерное неравенство, поскольку в Российской империи начала XX века женщины-врачи составляли только 7 % населения (с.136). Важное значение в становлении системы платной медицинской помощи имели и профессиональные сообщества врачей, на которых они открыто могли обсуждать актуальные вопросы своей жизнедеятельности. На Первом съезде земских врачей 1871 г., в частности, рассматривался вопрос о финансовой помощи его участникам (с.138). При характеристике правового статуса медицинских работников в Российской Федерации, М.В. Соболевой был сделан вывод о том, что предъявляемые к медицинским работникам требования и их огромная ответственность за свою работу не в полной мере компенсируются государством, а круг их обязанностей значительно шире, чем представленные права (с.151). Вместе с тем, автор установил, что с точки зрения прав пациентов законодательство Российской Федерации стоит на более высокой позиции, чем в дореволюционный период, поскольку в Российской империи права «потребителей» платных медицинских услуг вообще не определялись нормативным правовым путём, но при этом были закреплены обязанности (с.155.)

Несмотря на общее положительное впечатление от работы, некоторые положения диссертации являются спорными или недостаточно аргументированными и нуждаются в дополнительных пояснениях. Во-первых, в Положениях, выносимых на защиту, не сделан вывод о том, какие достижения в правовом регулировании платных услуг в сфере здравоохранения Российской империи уже вошли в правовую систему Российской Федерации и какие ещё

могут быть включены, поскольку диахронный срез сравнительно-правового исследования подразумевает такую оценку. Вместе с тем, в тексте работы содержится ряд важных положений, основанных на сравнении дореволюционной и современной систем, составлены Приложения. Во-вторых, автор достаточно много внимания уделил вопросам благотворительности в медицинской сфере в дореволюционный период, однако не показал значение такой практики и её правового регулирования на современном этапе. В-третьих, в работе есть досадные опечатки, влияющие на историко-правовой анализ. В частности, на странице 126 указывается, что медицинский факультет Московского университета был учреждён в 1765 г., тогда как это был один из трёх первых факультетов, основанных в 1755 г. и начавших обучение студентов в 1758 г.

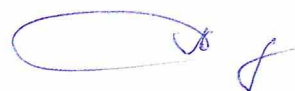
Однако перечисленные выше вопросы, дискуссионные положения и замечания не ставят под сомнение высокий научно-теоретический уровень проведенного диссертационного исследования, существенный личный вклад автора в разработку актуальной научной проблемы.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его выводы могут быть использованы при выработке предложений по совершенствованию правового регулирования платных услуг в сфере здравоохранения в Российской Федерации, а также в образовательном процессе при изучении таких дисциплин, как «История государства и права России», «Конституционное право России», «Гражданское право», спецкурсов по медицинскому праву.

Основные положения диссертации М.В. Соболевой нашли отражение в опубликованных ею 17 научных работах, 5 из которых изданы в периодических изданиях, рекомендуемых Высшей Аттестационной Комиссией для опубликования результатов диссертационных исследований. Особо также необходимо отметить участие автора в коллективных монографических исследованиях. Промежуточные результаты исследования были апробированы на 1 международной, 13 всероссийских конференциях и 3 вузовских научно-практических семинарах.

Заключение. Диссертация Соболевой Марии Владимировны «Правовое регулирование платных услуг в сфере здравоохранения в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для науки истории государства и права, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в редакции от 25 января 2024 года) и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 28 февраля 2024 года № 02-0355), а Соболева Мария Владимировна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1. «Теоретико-исторические правовые науки».

Официальный оппонент,
доктор юридических наук, профессор,
заместитель директора по научной работе,
заведующий кафедрой общетеоретических правовых дисциплин
Северо-Западного филиала
Российского государственного
университета правосудия



А.А. Дорская

«17» сентября 2024 г.

Почтовый адрес места работы: 197046, Россия, г. Санкт-Петербург,
Александровский парк, д.5А
Служебный тел.: +7 (812) 655-64-55
Адрес электронной почты (e-mail): adorskaya@yandex.ru



 А.А. Дорская