

## **О Т З Ы В**

**научного руководителя на диссертацию  
Анастасии Андреевны Малышевой «Финансово-правовое регулирование  
деятельности субъектов обязательного медицинского страхования»,  
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических  
наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право;  
бюджетное право**

Диссертационное исследование А.А. Малышевой посвящено проблемам правового регулирования в сфере формирования и использования средств обязательного медицинского страхования, актуальность которых особым образом высвечена обстоятельствами современной пандемии, охватившей весь мир и показавшей значимость формирования грамотной государственной политики относительно развития инфраструктуры и финансового обеспечения сферы здравоохранения.

Обязательное медицинское страхование (далее ОМС) является основным источником финансового обеспечения оказания бесплатной медицинской помощи на территории России, а в некоторых случаях и за ее пределами. Потребителями бесплатной медицинской помощи являются миллионы российских граждан, тысячи медицинских организаций задействованы в ее оказании, функционирует также сеть субъектов, формирующих инфраструктуру движения денежных потоков – федеральный и территориальные фонды ОМС, страховые медицинские организации, иные органы власти федерального и регионального уровней. Посредством инструментов обязательного медицинского страхования аккумулируются и используются значительные объемы денежных средств – триллионы рублей ежегодно – при всеобщем понимании их недостаточности и необходимости увеличения. Однако увеличение финансирования не является гарантией решения существующих проблем, поскольку важно обеспечить эффективное их использование.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что научные изыскания, направленные на совершенствование правового регулирования в сфере формирования и использования финансовых ресурсов, направляемых на обеспечение реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи, обладают актуальностью и



востребованы не только юридической наукой, но и практикой медицинской деятельности.

Вопросы, исследованные в работе А.А. Малышевой, ранее на уровне диссертационных исследований не ставились и не решались. В научной доктрине финансовые отношения, возникающие в сфере медицинской деятельности, были объектом научных исследований, однако преимущественно они были посвящены отношениям с участием медицинских организаций или деятельности государственных внебюджетных фондов в целом. Между тем финансовые отношения в сфере формирования и использования средств ОМС обладают существенной спецификой по сравнению с функционированием иных государственных социальных внебюджетных фондов, которая проявляется в правовом регулировании.

Финансово-правовая доктрина не располагает обоснованными решениями в части комплекса вопросов, которые можно отнести к базовым аспектам правового регулирования в сфере ОМС. В частности, это понимание сущности финансово-правового регулирования в этой сфере и правовых форм ее закрепления; систематизация источников и содержания финансово-правовых норм в сфере ОМС через призму их единства и обеспечения цели функционирования ОМС; рассмотрение финансово-правовых статусов субъектов, участвующих в обязательном медицинском страховании, с позиции их взаимной корреляции и ряд других вопросов, имеющих дискуссионный характер в теоретических или судебных спорах. Поэтому результаты диссертационного исследования А.А. Малышевой, безусловно, относятся к числу теоретически и практически значимых.

В финансово-правовом регулировании ОМС юридические аспекты тесно взаимосвязаны с экономическими особенностями медицинской деятельности, направлениями государственной политики в этой сфере, общественными оценками. Исследование, проведенное А.А. Малышевой, с полным основанием может быть отнесено к комплексным, т.к. оно базировалось на данных не только иных юридических дисциплин, но и учитывало особенности медицинской деятельности как сферы оказания медицинской помощи и медицинских услуг. В работе широко представлен опыт функционирования зарубежных страховых систем, обеспечивающих бесплатную медицинскую помощь, и оценка их организационного механизма.



Следует подчеркнуть масштабность данной проблематики, которая не может быть полноценно раскрыта в рамках одного исследования, поэтому диссертантом выявлены и сформулированы проблемы финансово-правового регулирования, требующие дальнейшего изучения. Однако их проведение будет возможно на основе сформированных А.А. Малышевой результатов как базовых концептуальных положений, не требующих специального осмысления или доказывания.

Диссертационное исследование было направлено на формирование концептуальной основы финансово-правового регулирования в сфере ОМС. Успешное достижение этой цели отражается в комплексе научных положений, вынесенных на защиту, обладающих научной новизной и, безусловно, развивающих доктрину финансового права.

Диссертантом предложена и обоснована оригинальная научная гипотеза о том, что финансово-правовое регулирование в сфере ОМС должно иметь системный характер, т.е. многочисленное правовое регулирование в этой сфере, исходящее от значительного числа уполномоченных органов федерального и регионального уровней власти, должно подчиняться параметрам, обеспечивающим внутреннюю непротиворечивость и полноту его содержания. В качестве таких параметров обозначены цель и принципы финансово-правового регулирования (с. 45-80).

Финансово-правовое регулирование в сфере ОМС, его цель и принципы исследованы как самостоятельные финансово-правовые понятия, предложены их определения (с. 46-47, 50, 78). Круг принципов осмыслен как комплекс требований, обеспечивающих соблюдение интересов застрахованных лиц на получение медицинской помощи надлежащего объема и качества (с.66-79). Следует подчеркнуть, что полученные в этой части результаты являются новыми для финансово-правовой науки.

Одной из задач диссертационного исследования являлось формирование комплекса теоретических положений о повышении эффективности регламентации прав и обязанностей субъектов правоотношений по формированию, использованию и контролю за использованием средств ОМС при осуществлении финансового обеспечения оказания бесплатной медицинской помощи застрахованным лицам. В рамках ее решения диссертантом сформулирован ряд положений и выводов, которые привлекают



внимание как, безусловно, значимые и в теоретическом, и в практическом аспектах.

В их ряду следует отметить предложенную аргументацию и выводы относительно правовой природы тарифных соглашений (с. 63-65), программ государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи (с. 120-121), договоров в сфере ОМС (с. 160-166), ответственности за нарушение условий этих договоров (с. 183-189), а также определение места контроля за использованием средств ОМС (с. 199-200) в системе контроля за использованием средств государственного финансирования здравоохранения (с. 177-182).

Автором предложен новый подход к пониманию планирования в сфере ОМС как обязательного условия управления в сфере использования финансовых средств, которое, однако, не является принципом права (с. 69-72). Не отрицая значимости планирования, автор придает ему адекватную правовую форму, обеспечивая решение проблемы, возникающей в практике медицинских организаций, которые не могут получить оплату за оказанную медицинскую помощь, если она была оказана сверх запланированного объема, что обосновывается зачастую соблюдением принципа планирования, но при этом игнорируется нарушение конституционно закрепленной гарантии оказания застрахованным лицам бесплатной медицинской помощи.

Теоретические обобщения, сформированные диссертантом, стали базой решения проблем, возникающих в практической деятельности медицинских организаций и иных субъектов ОМС, снижающих эффективность оказания бесплатной медицинской помощи застрахованным лицам или иным образом нарушающих их права. Последовательное применение этих параметров к разным блокам правового регулирования в сфере ОМС – планирования, распределения и использования средств ОМС – позволило предложить научно обоснованные решения спорных ситуаций, имеющих место в деятельности субъектов ОМС, т.е. показало свою функциональность.

В этом ряду следует отметить рекомендации по устранению выявленных недостатков планирования объемов медицинской помощи, финансируемых за счет средств ОМС (с. 120-134); обеспечению прозрачности механизма распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями (с. 150-156), а также условий конкурентного участия государственной и частной систем здравоохранения в оказании медицинской



помощи за счет средств ОМС (с. 131-134); устранению низкой эффективности деятельности территориальных фондов ОМС (с. 138-150), и другие.

Значительное число выводов и предложений диссертанта не вынесены в качестве положений на защиту, но фактически являются новыми и расширяют знания об особенностях финансово-правового регулирования обеспечения финансовыми ресурсами ОМС потребностей здравоохранения. В их числе можно отметить проведенную автором систематизацию массива нормативно-правового регулирования в этой сфере с учетом его особенностей на региональном уровне (с. 51-81); аргументацию недопустимости отказа в предоставлении медицинской помощи при превышении запланированных ее объемов как базового содержания государственной гарантии на оказание бесплатной медицинской помощи в рамках ОМС (с. 126-128); обоснование недопустимости занижения нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи как основного инструмента обеспечения равного права застрахованных граждан на получение бесплатной медицинской помощи на этапе ее планирования (с. 140-147); необходимость долгосрочного финансового планирования в сфере ОМС (с. 130-134) и правового закрепления допустимости использования средств ОМС на применение телемедицинских технологий (с. 169-175).

Необходимо подчеркнуть взаимосвязь теоретических выводов и практических рекомендаций, сформулированных в работе. Например, установление финансово-правовой природы ответственности, предусмотренной за нарушение договоров в сфере ОМС, позволило обосновать недопустимость направления средств ОМС на расходы, связанные с оплатой штрафов и иных санкций в рамках этой ответственности и сформулировать соответствующие предложения об изменении содержания нормативных правовых актов (с. 191-193).

Поставленные задачи, логичная структура и непротиворечивая методология позволили автору результативно изучить значительный объем нормативного регулирования (более ста нормативных правовых актов федерального и регионального уровней), практики его применения и иных данных в русле поставленной цели исследования, определить существенные характеристики финансово-правового регулирования в сфере ОМС, выявить проблемы практики его реализации и предложить способы их устранения. Это



обусловило концептуальность и взаимосвязь теоретических выводов, а также обоснованность рекомендаций практической направленности.

Изложенное позволяет заключить, что теоретические положения и выводы, представленные в диссертации, формируют целостное представление о сущности и инструментах финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования и действительно расширяют теорию этого сегмента нормативного правового регулирования.

Имеющиеся в диссертации рекомендации об изменении и дополнении действующих нормативных и иных правовых актов научно обоснованы и представляют интерес для федерального и региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов власти, местного самоуправления (при наличии муниципальной системы здравоохранения), органов, реализующих функции контроля и надзора за использованием средств ОМС, страховых медицинских и медицинских организаций. Результаты исследования будут востребованы при проведении дальнейших разработок этой тематики и смежных с ней, а также в рамках преподавания дисциплин финансово-правового цикла в высшей школе.

Таким образом, диссертационное исследование А.А. Малышевой представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития финансово-правовой науки.

Работа А.А. Малышевой прошла необходимую апробацию: обсуждена и одобрена на кафедре финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», результаты исследования получили освещение в подготовленных диссертантом публикациях в научных рецензируемых журналах, а также ее выступлениях на международных и иных научно-практических конференциях. Исследование выполнено А.А. Малышевой самостоятельно и единолично. Автореферат отражает основные положения диссертационной работы, которые также в достаточной степени были изложены в публикациях А.А. Малышевой.

Таким образом, диссертация А.А. Малышевой на тему **«Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования»** соответствует критериям, предъявляемым

к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 01 октября 2018 г. № 1168), а Анастасия Андреевна Малышева заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

**Научный руководитель**  
**доктор юридических наук, доцент,**  
**профессор кафедры финансового,**  
**банковского и таможенного права**  
**имени профессора Нины Ивановны Химичевой**  
**ФГБОУ ВО «Саратовская государственная**  
**юридическая академия»**

08 апреля 2021 г.

**Разгильдиева Маргарита Бяшировна**



*М. Паушинина*