О Т З Ы В

официального оппонента

на диссертацию **Малышевой Анастасии Андреевны «Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования»,** представленную в диссертационный совет Д 212.239.01, созданный при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право (Саратов, 2021. 272 с.)

Обоснованность выбора А.А. Малышевой темы исследования, наиболее полно раскрываемой во введении работы, не вызывает сомнений, так как на фоне системных экономических кризисов, повлекших дефицитный характер федерального, региональных и местных бюджетов, обострившихся пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19), все попытки Правительства РФ, всех других органов публичной власти в сфере здравоохранения, представляются малоэффективными.

Кандидатская диссертация посвящена решению актуальной в теории российского финансового права задачи – формированию концептуальных основ финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования (далее ОМС).

Цель исследования кандидатской диссертации А.А. Малышевой, состоящая в разработке концептуальных основ финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования, безусловно, достигнута, что подтверждается аргументированными выводами и предложениями, направленными на совершенствование законодательства в данной сфере. Именно указанная цель исследования определила комплекс взаимосвязанных, взаимообусловленных задач, в том числе: выявление факторов, определяющих становление и

развитие современного финансово-правового регулирования системы ОМС; определение понятийно-категориального аппарата финансово-правового регулирования деятельности субъектов ОМС; формирование теоретических параметров цели, принципов и правовой основы финансовой деятельности в сфере ОМС; разработка рекомендации относительно совершенствования законного и подзаконного правового регулирования отношений в области финансирования оказания медицинской помощи за счет средств ОМС; 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 в отношении застрахованных лиц и др.

Таким образом, А.А. Малышевой проводится всесторонний, детальный и достаточный по объему научный анализ финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования применительно к современным сложным реалиям, с учетом действующего российского законодательства и обобщения положительного зарубежного опыта.

Автор диссертационного исследования сосредоточила особое внимание на развитии той части финансового права, нормы которого регламентируют крупный блок разнообразных по своему содержанию, назначению, целям отношений в сфере именно финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования, выделяя их из других сфер правового регулирования.

В связи с чем, А.А. Малышева четко выделяет границы объекта и предмета научного исследования. И если к первому – она относит урегулированные нормами российского законодательства общественные отношения, связанные с деятельностью субъектов ОМС в процессе

формирования, распределения, использования и контроля за использованием фондов ОМС, то ко второму относятся нормы бюджетного, налогового, гражданского, страхового, медицинского законодательства, устанавливающие правовое положение субъектов ОМС и порядок их участия в финансовых правоотношениях, возникающих в связи с обязательным медицинским страхованием, научные положения и концепции, материалы правоприменительной практики в указанной сфере, а также данные официальной статистики (с. 8 работы).

Богатой по своему содержанию является методологическая основа диссертации, включающая использование общенаучных (системного, анализ, синтеза, описания, сравнения и т.д.) и частнонаучных методов (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования и пр.), базирующихся на диалектической теории познания и направленных на достижение указанных выше цели и задач исследования.

К теоретической основе исследования относятся не только работы ученых-финансистов, но и теоретиков, административистов, цивилистов, экономистов, что также, безусловно, украшает диссертационную работу, а также подчеркивает отраслевое многообразие в правовом регулировании деятельности субъектов обязательного медицинского страхования.

Практика применения действующих в настоящее время нормативно-правовых актов в данной сфере свидетельствует о несовершенстве законодательства, отсутствии четкой финансово-правовой политики, наличии недостатков в сфере финансово-правового регулирования деятельности субъектов ОМС. Несмотря на имеющиеся в данной сфере научные работы, на данный момент представленное диссертационное исследование А.А. Малышевой является единственным по проблемам финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования и в этом качестве диссертация призвана восполнить

существующие пробелы в науке финансового права.

Кроме того, диссертационное исследование А.А. Малышевой носит теоретико-прикладной характер. С теоретической точки зрения – работа восполняет отсутствие монографических исследований в данной сфере стимулирует к формированию научных дискуссий. А с практической – позволяет достаточно глубоко осмыслить обоснованность нововведений в действующее финансовое законодательство (в том числе банковское, налоговое).

Диссертация А.А. Малышевой на тему «Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования» является самостоятельным, творческим, логически выверенным и законченным исследованием, имеющим строго-определенную структуру, отражающую основополагающие моменты, исследуемые по указанной проблематике.

В первой главе диссертации рассматриваются теоретические основы деятельности субъектов обязательного медицинского страхования, в отдельных параграфах раскрываются: генезис, системность, система, принципы финансово-правового регулирования, а также проводится общая характеристика финансово-правового статуса субъектов ОМС.

Вторая глава работы посвящена правоотношениям по формированию средств обязательного медицинского страхования, в первом параграфе данной главы проводится нормативно-правовая регламентация полномочий по планированию финансового обеспечения здравоохранения средствами ОМС, во втором - раскрываются полномочия по распределению средств ОМС.

В третьей главе определяются проблемы финансово-правового регулирования использования и контроля за использованием средств ОМС, рассматриваются финансово-правовые статусы субъектов правоотношений

по использованию средств обязательного медицинского страхования, выявляются полномочия органов контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования.

На протяжении всей работы прослеживается стремление автора более достоверно оценить финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования, выявить актуальные проблемы, противоречия и несовершенство действующего российского законодательства, а также предложить свои решения и подходы к его модернизации. В частности, А.А. Малышева предлагает внести изменения: в федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (ст. 8, ст. 32.1, ч. 3 ст. 36, ст. 41); в Бюджетный Кодекс РФ (ст.81.1); в приказ Министерства здравоохранения РФ от 30 декабря 2020 г. № 1471н; в письмо Минздрава России от 31 декабря 2020 г. № 11-7/И/2-20700 и т.д.

Вместе с тем, можно высказать некоторые замечания к рецензируемой работе:

1. Первое замечание связано с перечнем выводов и положений, выносимых диссертантом, на защиту. Безусловно, следует согласиться, что в научном исследовании А.А. Малышевой содержится достаточный перечень новых или содержащих элементы новизны теоретических положений, необходимых и соответствующих кандидатской диссертации. Определенное возражение вызывает лишь авторский вывод о прямой зависимости состояния российской системы ОМС от политического строя, уровня развития экономики и способов осуществления социальных обязательств государства перед обществом, так как не ясно в чем же состоит его новизна и поэтому требуется его дополнительная аргументация.

2. Автор заслуженное внимание уделяет теоретическим положениям, в частности, принципам финансово-правового регулирования ОМС, что вполне

оправдано, так как они имеют теоретико-прикладной характер и от эффективности их реализации на практике зависит качественность обязательного медицинского государства и формирование нашего государства в качестве социального. Дискуссионным представляется определение принципов финансово-правового регулирования как «комплекса обязательных требований к содержанию нормативно-правового регулирования, обеспечивающих интересы субъектов ОМС в процессе непрерывного предоставления застрахованных лицам бесплатной медицинской помощи надлежащего объема и качества». На мой взгляд, это противоречит общепринятому классическому понятию принципов, так как принципы – это основополагающие положения, идеи, начала, на которых должно формироваться обязательное медицинское страхование, в то время как «требование» - это более узкая правовая категория, например, С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова в Толковом словаре русского языка определяют требования как «выраженное в решительной категорической форме просьба, распоряжение», «правило, условие обязательное для выполнения», что вряд ли применимо к содержанию принципов финансово-правового регулирования в сфере ОМС.

3. Некоторая неопределенность прослеживается в положении № 4, выносимом на защиту, так как вывод о том, что финансово-правовое регулирование системы ОМС в качестве института финансового обеспечения оказания медицинской помощи средствами ОМС входит в предмет медицинского права как комплексной отрасли законодательства, является недостаточно аргументированным.

4. Работа, безусловно, выиграла, если бы автор большее внимание уделил сравнительно-правовому анализу зарубежного опыта различных моделей финансирования здравоохранения (бюджетной или государственной модели, частной и смешанной), так как в работе преимущественно использован лишь опыт отдельных стран: США, Германии

Израиля, Казахстана). Можно было бы выделить достоинства и недостатки страховой модели финансирования здравоохранении в России и странах ближнего зарубежья.

И последнее замечание, касающееся содержания главы третьей второго параграфа работы, посвященного рассмотрению полномочий органов контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования (с. 179-202 работы). На мой взгляд, автор ограничился лишь обобщенной характеристикой органов, не раскрыл особенности и проблемные аспекты реализации их полномочий, отсутствует развернутый комплексный системный анализ полномочий органов контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования. например. Например, чисто описательный характер носит рассмотрение полномочий федерального казначейства, без анализа проблем внутреннего финансового контроля, осуществляемого данным государственным органом.

Вместе с тем отмеченные замечания носят сугубо рекомендательный, субъективный характер, подчеркивают сложный, дискуссионный аспект исследования и никоим образом не влияют на его высокую положительную оценку.

На основе изучения диссертации Малышевой Анастасии Андреевны и опубликованных ей по теме диссертации 13 работ в объеме 3,4 а.л. можно сделать вывод о высокой степени обоснованности и научной новизны сформулированных автором положений, выводов и рекомендаций, носящих как теоретический, так и практический характер.

Автореферат А.А. Малышевой соответствует предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

В целом, диссертационное исследование А.А. Малышевой свидетельствует о единолично выполненной, самостоятельной, обладающей

внутренним единством научно-квалификационной, творческой работе на актуальную тему, имеющей научно-теоретическое и практическое значение, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых свидетельствует о решении научной задачи, имеющей значение для развития науки финансового права.

Вышеизложенное позволяет сформулировать вывод о том, что диссертационное исследование А.А. Малышевой на тему: «Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования» отвечает предъявляемым к данного рода работам требованиям, содержащимся в разделе II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 01 октября 2018 г. № 1168), является самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, в силу чего автор диссертации – Малышева Анастасия Андреевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор
кафедры административного и административного
процессуального права юридического факультета
ФГБОУ ВО «Воронежский госуниверситет»,
профессор В.В. Гриценко
«31» мая 2021 г.

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Воронежский государственный университет»
(ФГБОУ ВО «ВГУ»)
Подпись Гриценко В.В.
заверяю
должность
подпись, расшифровка подписи
31.05.2021

Сведения об официальном оппоненте:

1. Гриценко Валентина Васильевна

2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право)

3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет», профессор кафедры административного и административного процессуального права

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Гриценко В.В.* Финансы как публично-частная правовая категория // Современное общество и право. 2019. № 5 (42). С. 55-60.
2. *Гриценко В.В.* Административное судопроизводство как способ обеспечения законности нормативных правовых актов в финансовой сфере // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 3. С. 12-18.
3. *Гриценко В.В., Мазурин В.В.* Влияние цифровой экономики на правовое регулирование финансов: частноправовой аспект // Алтайский юридический вестник. 2019. № 2 (26). С. 130-138.
4. *Гриценко В.В., Бабылкина Е.В.* Конституционные основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 4 (16). С. 40-47.
5. *Гриценко В.В.* Ценность налогово-правовых концепций Н.И. Химичевой для развития современного налогового права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 1 (126). С. 195-201.
6. *Гриценко В.В., Щербинина Н.Н.* О проблемах правового регулирования государственных и муниципальных услуг сквозь призму формирования информационного общества // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 10. С. 24-27.
7. *Гриценко В.В.* Доктрина информационной безопасности как политико-правовой документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности России // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 2. С. 16-21.
8. *Гриценко В.В.* К вопросу об особенностях бюджетного планирования в 2016 году // Финансовое право. 2016. № 8. С. 23-26.
9. *Гриценко В.В., Глущенко А.Н.* Сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного механизмов функционирования саморегулирования в здравоохранении: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 2 (25). С. 179-186.

10. *Гриценко В.В.* К вопросу о приоритетах государственной политики в сфере охраны здоровья в условиях изменения механизмов финансирования в российском здравоохранении // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития: матер. междунар. науч.-теорет. конф. – III Международные «Мальцевские чтения» – памяти засл. деятеля науки РФ, чл.-корр. РАН, д-ра юрид. наук, проф. Мальцева Геннадия Васильевича (21-22 апреля 2016 г.). Белгород: ООО «ГиК», 2016. С. 33-38.

11. *Гриценко В.В.* Об особенностях контрольно-надзорных функций в сфере охраны здоровья граждан (на примере деятельности Росздравнадзора) // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: матер. II всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегор. гос. ун-та им. Н.И. Лобачевского, 2016. С. 411-422.

В диссертационный совет Д 212.239.01 при ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая академия»,
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Малышевой Анастасии Андреевны «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

Тема, выбранная А.А. Малышевой, для исследования является актуальной, имеющей как научно-теоретический, так и практический интерес. В настоящее время система обязательного медицинского страхования (далее ОМС), качество ее развития и эффективность функционирования оказывают существенное влияние на уровень жизни народонаселения Российской Федерации, что является одним из важнейших показателей реализации государством возложенных на него функций. Система ОМС требует перманентной трансформации, посредством которой будет выстроена оптимальная линия его регулирования и финансирования, что поспособствует активной защите прав и интересов пациентов. С учетом сказанного, а также происходящих в Российской Федерации процессов становления социально ориентированной экономики, в результате которых должна произойти модернизация финансово-правового регулирования системы ОМС, необходимо констатировать, что тема представленного диссертационного исследования соответствует критерию актуальности, а ее разработка имеет серьезное научно-практическое значение.

Отмеченное выше позволяет говорить об особой ценности научно-обоснованного подхода к специфике финансово-правового регулирования

функционирования системы ОМС в целом, в том числе деятельности ее субъектов. Безусловно, особая цель деятельности как фондов обязательного медицинского страхования, так и медицинских организаций предопределяет повышенный научный интереск рассматриваемой тематике.

До сих пор в науке финансового права проблема финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования концептуально не исследовалась, несмотря на очевидную потребность к этому.

Приведенные факторы позволяют резюмировать, что обозначенная проблематика темы диссертационного исследования нуждается в научном осмыслении, требует познания особенностей финансово-правового статуса субъектов обязательного медицинского страхования, а также особенностей реализации правоотношений с участием последних.

Научная новизна диссертационного исследования определяется разработкой концептуальных основ финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования и заключается в оригинальном подходе к формулировке понятийного аппарата и системы принципов финансово-правового регулирования ОМС, исследованию особенностей финансово-правового регулирования контроля использования средств ОМС и т.д.

Малышевой А.А. впервые проведено такое исследование, которое, как показывает анализ работы, выполнено на высоком теоретическом уровне и содержит выводы, ценные для науки финансового права в целом.

Содержательным и гармоничным надлежит признать структурирование материала, поскольку оно обеспечивает комплексное раскрытие избранной проблематики. Работа имеет такую логику размышлений, в соответствии с которой в первой главе изучаются теоретические основы деятельности субъектов обязательного медицинского страхования, во второй – анализируются особенности правоотношений по формированию средств ОМС,

а в третьей – характерные черты финансово-правового регулирования использования средств ОМС и контроля такого использования.

Думается, что поставленная в работе цель достигнута и определенные в связи с нею задачи А.А. Малышевой успешно решены.

Следует поддержать авторское предложение об отсутствии теоретической и практической необходимости выделения принципа плановости финансово-правового регулирования ОМС, а также обращении научного внимания на необходимость оказания медицинской помощи и обеспечения за счет средств ОМС именно при наступлении страхового случая (стр. 74 диссертационного исследования).

Диссертантом изучаются проблемы осуществления контроля использования средств ОМС, вследствие чего Малышевой А.А. представлена система органов, обладающих полномочиями по контролю и надзору за государственным финансированием здравоохранения (с. 203 диссертационного исследования). Указанная система имеет весьма большое значение для эффективной деятельности субъектов ОМС, поскольку позволяет последним ориентироваться в многообразии проводимых в отношении них контрольно-надзорных мероприятий и эффективно осуществлять защиту своих прав.

Успешному становлению Российской Федерации как социального государства, а также эффективной реализации конституционного права граждан на бесплатную медицинскую помощь будет способствовать предложение А.А. Малышевой по совершенствованию действующего законодательства №3 (с. 17 диссертационного исследования), заключающееся в невозможности рассмотрения в качестве причины отказа страховой медицинской организации в оплате медицинской помощи превышение объема предоставления медицинской помощи.

Малышева А.А. справедливо приходит к выводу о финансово-правовом виде ответственности страховых медицинских организаций и медицинских организаций, предусмотренной за невыполнение условий договоров в сфере ОМС в процессе осуществления ими финансовой деятельности. Диссертантом

подчеркивается недопустимость направления средств ОМС на уплату штрафных санкций, что нашло свое отражение в положении 7, выносимом на защиту.

Наряду со сказанным, хотелось бы особо подчеркнуть последовательный подход соискателя к изучению отдельных групп различных правовых понятий и структуризацию выводов по каждому параграфу. Стоит отметить, что в положениях, выносимых на защиту, наблюдается комплексность и системность проведенного исследования. Автором сделаны выводы, имеющие значение для дальнейшего развития теории финансового права, для совершенствования финансово-правового регулирования соответствующих общественных отношений, а также для успешного становления медицинского права как комплексной отрасли российского законодательства.

Достоинство разработанной в диссертации концепции финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования заключается в том, что ее автору удалось:

- обосновать необходимость внесения отдельных изменений в бюджетное законодательство и законодательство об обязательном медицинском страховании, в том числе касающихся субъектов правоотношений по ОМС;

- выявить успешные зарубежные практики финансового обеспечения системы здравоохранения и оценить возможность их заимствования и т.д.

Работа основана на репрезентативном перечне использованных источников, богаты теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая базы исследования, что свидетельствует о глубине изучения проблемы, а также достоверности сформулированных выводов и своевременности предложений по совершенствованию законодательства.

Однако, как любое творческое исследование, данная работа содержит отдельные дискуссионные положения, которые нуждаются в уточнениях:

1. В положении 3.1. выносимом на защиту (с. 14 диссертационного исследования), соискатель в качестве цели финансово-правового регулирования предлагает понимать обеспечение денежными ресурсами непрерывного предоставления застрахованным лицам бесплатной медицинской помощи *надлежащего* объема и качества. Однако на с. 52 диссертационного исследования автор, делая вывод о той же цели, говорит о медицинской помощи *достаточного* объема и качества. Поддерживая позицию, обозначенную на с. 52, хотелось бы уточнить, имеется ли авторская точка зрения относительно критериев достаточности медицинской помощи? А также необходимо ли, по мнению А.А. Малышевой, нормативное закрепление таких критериев?

2. Предложение № 2 по совершенствованию действующего законодательства (с. 16, а также с. 133 диссертационного исследования) содержит закрытый перечень оснований планирования финансового обеспечения средствами обязательного медицинского страхования оказания бесплатной медицинской помощи застрахованным лицам. При этом думается, что в процессе планирования финансового обеспечения должна учитываться возможность наступления внезапных эпидемий, пандемий и иных обстоятельств чрезвычайного характера, которые повлекут увеличение объема финансового обеспечения оказания бесплатной медицинской помощи застрахованным лицам.

3. В положении 4, выносимом на защиту (с. 14 диссертационного исследования), автор говорит о включении института финансового обеспечения оказания медицинской помощи средствами ОМС в предмет медицинского права как комплексной отрасли законодательства. Один из подпараграфов (с. 46 и далее по тексту диссертационного исследования) работы посвящен исследованию системы финансово-правового регулирования ОМС в целом.

В связи с этим хотелось бы услышать позицию диссертанта о возможности рассмотрения правовой доктрины в качестве источника медицинского права, становление которого в Российской Федерации

происходит в настоящее время. Относительная новизна медицинского права обусловливает наличие определенных пробелов в законодательном регулировании, устранить которые представляется возможным, в том числе, и посредством применения правовой доктрины.

4. В положении 3.2, выносимом на защиту (с. 14 и далее по тексту диссертационного исследования), А.А. Малышева формулирует перечень принципов финансово-правового регулирования системы ОМС, который видится неполным из-за отсутствия в нем принципа эффективности обеспечения средствами ОМС, в силу того, что эффективность на протяжении последних лет рассматривается в качестве одного из основополагающих принципов финансового права, а ее отдельные виды – в качестве принципов бюджетной системы, публичных расходов и т.д.

Указанные замечания не влияют на общую положительную оценку представленного исследования, которое, безусловно, обогащает науку финансового права и может послужить полезным источником для правотворческой и правоприменительной деятельности.

Не вызывает сомнения, что работа А.А. Малышевой содержит самостоятельное исследование актуальной научной проблемы и является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития теории и отрасли финансового права.

Автореферат диссертации и научные публикации отражают основное содержание проведенного исследования. Автором опубликовано 13 научных статей, 3 из которых – в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что представленная Малышевой Анастасией Андреевной кандидатская диссертация на тему «Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования» является законченной квалификационной работой, в которой решена значимая для развития теории и отрасли финансового права задача по разработке концептуальных основ финансово-правового

регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования. Она в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым к данного рода исследованиям, содержащимся в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. постановления Правительства РФ от 01 октября 2018 г. № 1168), а ее автор Малышева Анастасия Андреевна, заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Доцент кафедры «Государственное
правовое регулирование экономики
и кадровой политики»
ФГБОУ ВО «Саратовский государственный
технический университет имени Гагарина Ю.А.»,
кандидат юридических наук,
доцент Лайченкова Наталия Николаевна

Адрес: 410054, г. Саратов, ул. Политехническая, д.77
E-mail: nata800@yandex.ru
Телефон: 8(8452) 21-17-52
1июня 2021 г.

Подпись Лайченковой удостоверяю
Заместитель начальника управления кадров
В.Н. Тюкалина

Сведения об официальном оппоненте:

1. Лайченкова Наталия Николаевна

2. Кандидат юридических наук (юридические науки, 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право)

3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А.», доцент кафедры государственного правового регулирования экономики и кадровой политики

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Лайченкова Н.Н., Бехер В.В.* К вопросу о роли оптимизации бюджетного законодательства Российской Федерации в процессе формирования бюджетной грамотности населения // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 1. С. 113-121.
2. *Лайченкова Н.Н.* Нормативно-правовое обеспечение цифровизации региона (на примере Саратовской области) // Цифровизация экономики России: институты, механизмы, процессы: кол. монография. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2019. С. 134-139.
3. *Лайченкова Н.Н., Грандонян К.А.* Принцип эффективности в отраслевом законодательстве Российской Федерации // Эффективность отраслевого правового регулирования: коллективная монография / под общ. ред. Н.Н. Лайченковой. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2019. С. 6-16.
4. *Лайченкова Н.Н.* Отдельные аспекты соотношения понятий «экономическая эффективность» и «эффективность финансового права» // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 2 (52). С. 155-162.
5. *Лайченкова Н.Н., Нефедова С.А.* Проблемы становления института государственно-частного партнерства в системе здравоохранения Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 1 (47). С.118-126.
6. *Лайченкова Н. Н., Литвинова Ю.М.* Трансформация правовых основ в эпоху примата цифровых технологий // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2 (56). С. 34-44.

Сведения о ведущей организации:

1. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»; МГЮА, Университет имени О.Е. Кутафина

2. Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

3. Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
тел.: +7 499 244-88-88;
e-mail: msal@msal.ru;
официальный сайт: https://msal.ru

4. Основные публикации работников ведущей организации по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2020. 256 с.
2. *Арзуманова Л.Л.* К вопросу об аудите в системе финансового права // Государственный и муниципальный финансовый контроль. 2017. № 1. С. 44-46.
3. *Артемов Н.М., Пономаренко К.С.* Совершенствование системы государственного аудита в Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9. С. 29-40.
4. *Болтинова О.В.* Бюджет – основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10. С. 51-57.
5. *Болтинова О.В.* Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8(36). С. 42-48.
6. *Болтинова О.В.* «Планирование» в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3 (88). С. 28-34.
7. *Горлова Е.Н.* Парапубличные организации как субъекты финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 114-121.
8. *Грачева Е.Ю.* К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6 (22). С. 10-20.
9. *Грачева Е.Ю.* Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9 (70). С. 57-66.
10. *Грачева Е.Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 26-32.
11. *Мошкова Д.М.* К вопросу о субъектах финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11 (72). С. 72-79.

12. *Петрова И.В.* Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономик // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 129-137.

13. *Петрова И.В.* Аудит в бюджетной сфере: цифровые технологии его реализации // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во СГЮА, 2020. С. 166-170.

14. *Ткаченко Р.В.* Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 122-132.

15. *Цареградская Ю.К.* Финансовое право и цифровая экономика // Глобализация и публичное право: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (26 октября 2018 г.). М.: РУДН, 2019. С. 59-63.

УТВЕРЖДАЮ
Проректор по научной работе
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
доктор юридических наук, профессор В.Н. Синюков
«31» 05 2021 г.

Отзыв
ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на диссертацию Малышевой Анастасии Андреевны на тему: «Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право
(Саратов, 2021 г., 272 с.)

Основным источником финансового обеспечения оказания бесплатной медицинской помощи на территории России, а в некоторых случаях и за ее пределами, в настоящее время являются средства обязательного медицинского страхования (далее ОМС). Ежегодно за оказанием бесплатной медицинской помощи обращаются миллионы граждан. Обеспечение ее предоставления зависит от эффективного функционирования совокупности субъектов системы обязательного медицинского страхования – федерального и территориальных фондов ОМС, страховых медицинских организаций, медицинских организаций.

В системе обязательного медицинского страхования аккумулируются и используются значительные объемы денежных средств – триллионы рублей ежегодно. Однако, их количество не всегда является достаточным для удовлетворения потребностей населения в оказании бесплатной медицинской помощи. Решение данной проблемы может заключаться в увеличении финансирования, но оно не является гарантией повышения доступности

оказания медицинской помощи в рамках ОМС. Важно обеспечить эффективное использование денежных средств системы обязательного медицинского страхования.

Вопросы правового регулирования здравоохранения и особенности отношений по разграничению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в данной сфере требуют комплексного исследования, которое основывается на экономических, политических, социальных и юридических аспектах рассматриваемых отношений, позволяющих сформировать аргументированные предложения по совершенствованию механизма финансово-правового регулирования деятельности субъектов ОМС.

Вышеизложенное указывает на актуальность научных изысканий, направленных на совершенствование правового механизма формирования и использования финансовых ресурсов, за счет которых обеспечивается реализация права граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи. Такие исследования востребованы не только юридической наукой, но и практикой медицинской деятельности.

Предмет исследования А.А. Малышевой до настоящего времени не был представлен в монографических научных изысканиях представителей науки финансового права, в связи с чем работа обладает необходимым уровнем научной новизны, предопределяемой сформулированной в рамках диссертации авторской концепцией финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования, выводами и выносимыми на защиту положениями.

Формулировка объекта и предмета исследования (с.8) отвечает избранной теме диссертации, соответствует паспорту научной специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Соответствует проблематике диссертационной работы поставленная цель исследования, которая заключается в разработке концептуальных основ финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования (с.8).

В соответствии с поставленной целью автором были сформулированы и полностью решены задачи исследования, а именно: выявлены факторы, определяющие становление и развитие современного финансово-правового регулирования системы ОМС; определена достаточность и осуществлено развитие понятийно-категориального аппарата финансово-правового регулирования деятельности субъектов ОМС в аспекте совершенствования данной деятельности; сопоставлены сущность финансово-правового регулирования в сфере ОМС и его современное содержание в целях формирования рекомендаций по повышению системности финансово-правового регулирования ОМС; сформированы теоретические параметры цели, принципов и правовой основы финансовой деятельности в сфере ОМС; выявлена степень системности финансово-правового регулирования в части закрепления статусов субъектов правоотношений по обязательному медицинскому страхованию различными видами законов и подзаконных актов; систематизирована правовая регламентация планирования финансового обеспечения здравоохранения за счет средств ОМС в аспекте достаточности прав и обязанностей субъектов ОМС; выявлены успешные современные зарубежные практики финансового обеспечения оказания медицинской помощи за счет средств ОМС; сформирован комплекс 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; разработаны рекомендации относительно совершенствования законного и подзаконного правового регулирования отношений в области финансирования оказания медицинской помощи за счет средств ОМС (с. 8-9).

Заслуживает одобрения предложенная автором структура исследования – диссертация методологически обоснованно строится от общего к частному. Так, в первой главе изучаются вопросы, связанные с теоретическими и

правовыми основами деятельности субъектов обязательного медицинского страхования по формированию, распределению, использованию и контролю за использованием фондов ОМС. Вторая глава посвящена исследованию проблем нормативного регулирования полномочий по планированию и распределению финансового обеспечения здравоохранения средствами обязательного медицинского страхования. В третьей главе изучены особенности финансово-правовых статусов субъектов правоотношений по использованию средств обязательного медицинского страхования, а также система органов, которые осуществляют контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования.

Исследуя историческое развитие финансово-правового регулирования обязательного медицинского страхования, автор приходит к выводу о том, что состояние российской системы ОМС напрямую зависит от уровня развития экономики, политического строя, а также способов осуществления социальных обязательств государства перед обществом. Обоснованно отмечается, что финансирование сферы оказания медицинской помощи населению осуществляется на основе страхового и распределительного механизмов, которые применяются автономно или же в сочетании (с. 46).

Автором исследованы в качестве самостоятельных понятия «финансово-правовое регулирование в сфере ОМС», «цель финансово-правового регулирования в сфере ОМС», «принципы финансово-правового регулирования ОМС», предлагаются определения данных понятий (с. 48, 52, 81).

В рамках исследования автором предлагается и обосновывается оригинальная научная гипотеза о системном характере финансово-правового регулирования в сфере ОМС. Данное предположение состоит в том, что многочисленное правовое регулирование системы обязательного медицинского страхования, которое исходит от значительного количества уполномоченных федеральных и региональных органов власти, должно соответствовать параметрам, обеспечивающим внутреннюю

непротиворечивость и полноту его содержания. Автор обозначает в качестве таких параметров цель и принципы финансово-правового регулирования (с. 46-83).

Следует поддержать и положительно охарактеризовать исследование автора касательно основных принципов финансово-правового регулирования ОМС (с. 68-81). Полученные автором результаты являются новыми для финансово-правовой науки.

Системный подход к исследованию темы обусловлен формированием ряда теоретических положений, касающихся повышения эффективности регламентации прав и обязанностей субъектов правоотношений по формированию, распределению, использованию и контролю за использованием средств обязательного медицинского страхования при осуществлении финансового обеспечения оказания застрахованным лицам бесплатной медицинской помощи. Среди них следует отметить выводы относительно правовой природы программ государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи (с. 122-124) и тарифных соглашений в сфере обязательного медицинского страхования (с. 65-67). Автором обосновывается финансово-правовая природа договоров в сфере ОМС (с. 162-169) и ответственности за нарушение условий данных договоров (с. 187-192).

Обращает на себя внимание предложенный автором новый подход к пониманию планирования в ОМС как обязательного условия управления в сфере использования финансовых средств (с. 71-74). В рамках исследования автором обеспечивается решение проблемы, которая возникает в практической деятельности медицинских организаций и касается затрудненного механизма оплаты за предоставленную медицинскую помощь, если она была оказана сверх запланированного объема.

Значительное количество выводов автора расширяет знания об особенностях финансово-правового регулирования обеспечения потребностей системы здравоохранения финансовыми ресурсами

обязательного медицинского страхования. К ним относится проведенная диссертантом систематизация совокупности источников нормативно-правового регулирования в данной сфере с учетом особенностей на уровне субъектов Российской Федерации (с. 52-68), необходимость долгосрочного планирования в сфере обязательного медицинского страхования (с. 133-138) аргументация недопустимости занижения нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи на этапе ее планирования (с. 143-150), а также необходимость правового закрепления возможности использования средств обязательного медицинского страхования в целях оплаты медицинской помощи с применением телемедицинских технологий (с. 173-179).

Особое внимание уделено решению проблем, которые возникают в практической деятельности медицинских организаций, а также других субъектов обязательного медицинского страхования. Теоретические обобщения, которые сформулированы диссертантом, могут выступать в качестве базы для решения спорных ситуаций. Их последовательное применение к различным блокам правового регулирования в сфере ОМС (планирование, распределение, использование средств ОМС) показало свою функциональность и позволило автору предложить научно обоснованные решения проблем, возникающих в деятельности субъектов обязательного медицинского страхования. Необходимо отметить рекомендации диссертанта по устранению недостатков планирования объемов предоставления бесплатной медицинской помощи, которая финансируется за счет средств обязательного медицинского страхования (с.121-138), повышению эффективности деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования (с.141-155), обеспечению прозрачного механизма распределения объемов оказания бесплатной медицинской помощи за счет средств ОМС между медицинскими организациями (с. 155-160).

Концептуальность исследования, взаимосвязь теоретических выводов и обоснованность рекомендаций практической направленности обусловлены в

работе определением сущностных характеристик финансово-правового регулирования в сфере обязательного медицинского страхования, изучением значительного объема нормативного регулирования (проанализированы более 100 нормативных правовых актов) и практики его применения, выявлением проблем в практической деятельности по оказанию бесплатной медицинской помощи и формулированием возможных способов их устранения.

Сказанное, позволяет заключить, что цель работы, состоящая в разработке концептуальных основ финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования, была достигнута.

Значимость диссертации заключается в том, что автор, проведя глубокий анализ норм права, научных исследований по рассматриваемой проблематике, а также материалов судебной и правоприменительной практики, приходит к самостоятельным выводам и вносит определенный вклад в разрешение теоретических и практических проблем финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования.

Научная новизна и практическая значимость представленного диссертационного исследования заключается в совокупности выводов и предложений, сформулированных диссертантом в качестве положений, выносимых на защиту.

Диссертация написана хорошим юридическим языком, требования к научному стилю изложения материала соблюдены. Безусловным достоинством работы является осуществление сравнительно-правового исследования основных успешных современных зарубежных практик финансового обеспечения оказания медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования, проведенного на базе изучения научных работ зарубежных авторов и зарубежных нормативных правовых актов, что придает предлагаемым автором выводам дополнительное научное

обоснование. Диссертация также носит и межотраслевой характер. Так, автор полагает, что финансовая деятельность субъектов здравоохранения не может быть обособлена от самого осуществления медицинской деятельности, в связи с чем финансово-правовое регулирование системы ОМС образует институт финансового обеспечения оказания медицинской помощи средствами ОМС, который входит в предмет медицинского права как комплексной отрасли законодательства. В работе проанализированы труды ведущих специалистов в области теории права, административного и гражданского права. Сноски и библиография составлены в соответствии с предъявляемыми требованиями, работа аккуратно оформлена.

Комплексный подход, применяемый в исследовании, позволил обобщить накопленный теоретический опыт в области регулируемых отношений, а также сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства.

В то же время, несмотря на отмеченные положительные стороны, диссертация не лишена и некоторых недостатков:

1. Во втором положении, выносимом на защиту, автор определяет, что финансово-правовое регулирование обязательного медицинского страхования – это нормативно-правовое регулирование отношений в сфере формирования, распределения, использования и контроля за использованием финансовых ресурсов ОМС в целях обеспечения непрерывного предоставления застрахованным лицам бесплатной медицинской помощи надлежащего объема и качества. Вместе с тем, в тексте диссертации не формируется авторское определение понятия «финансово-правовое регулирование». Остается не до конца понятным, каким образом соотносятся понятия «финансово-правовое регулирование» и «финансово-правовое регулирование обязательного медицинского страхования».

2. Во втором параграфе первой главы автор указывает, что по правовой природе тарифное соглашение в сфере обязательного медицинского страхования представляет собой нормативный договор (с.65-67). Однако,

диссертантом не приведены конкретные признаки, позволяющие считать его указанным источником права, в связи с чем данный вывод требует дополнительного обоснования.

3. Во втором параграфе второй главы диссертации автором подвергнута анализу эффективность деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках осуществления управления средствами ОМС на территории определенного субъекта Российской Федерации и проведения контроля объемов, сроков, условий и качества оказания бесплатной медицинской помощи. Автор полагает, что наиболее эффективно территориальные фонды ОМС будут осуществлять деятельность находясь под управлением Федерального фонда обязательного медицинского страхования (с.150-155), однако диссертант недостаточно аргументирует необходимость и последствия преобразования территориальных фондов обязательного медицинского страхования в территориальные подразделения Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

4. В четвертом положении, вынесенном на защиту, автор указывает, что финансовая деятельность субъектов здравоохранения неотделима от самого осуществления медицинской деятельности, в связи с чем финансово-правовое регулирование системы ОМС образует институт финансового обеспечения оказания медицинской помощи средствами ОМС, который входит в предмет медицинского права как комплексной отрасли законодательства. При этом, диссертантом не приведен круг отношений, регулируемых институтом финансового обеспечения оказания медицинской помощи средствами ОМС, в связи с чем данный вывод требует дополнительного обоснования.

5. Во втором параграфе третьей главы автор указывает на наличие субъектов, составляющих систему контроля и надзора за государственным финансированием здравоохранения, в которую включаются субъекты, осуществляющие контроль за использованием средств ОМС (с.202-203).

Вместе с тем диссертант не конкретизирует основания причисления субъектов к системе контроля и надзора за государственным финансированием здравоохранения и степень ее эффективности, в связи с чем данный вывод требует дополнительного обоснования.

Автореферат диссертации отражает основные положения работы, содержит все необходимые разделы, позволяющие получить целостное и четкое представление о проведенном диссертационном исследовании.

Выводы, изложенные в диссертации, являются обоснованными, достоверными и свидетельствуют о личном вкладе А.А. Малышевой в развитие науки финансового права, а также имеют немаловажное значение для нормотворческой и правоприменительной практики. Положения, образующие содержание работы, отличаются внутренним единством и рекомендуются к использованию в учебном процессе при проведении занятий по финансовому, налоговому праву, публичному финансовому контролю, а также в деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в целях совершенствования финансовой деятельности субъектов обязательного медицинского страхования.

Таким образом, диссертация А.А. Малышевой «Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов обязательного медицинского страхования» является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, которая содержит решение задачи, имеющей значение для развития науки и отрасли финансового права. Она соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным разделом II Положения о порядке присуждения ученых степеней (утв. постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 01 октября 2018 г. № 1168), а ее автор – Анастасия Андреевна Малышева заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Отзыв подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом кафедры финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Петровой И.В.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового права «24» мая 2021 года, протокол № 15.

Заместитель заведующего кафедрой финансового права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
доктор юридических наук, профессор О.В. Болтинова

Сведения о ведущей организации:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»; МГЮА, Университет имени О.Е. Кутафина
Россия, 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
телефон: +7 499 244-88-88;
e-mail: msal@msal.ru; сайт организации: https://msal.ru