

**ВІДГУК**  
офіційного опонента на дисертаційне дослідження  
**КАЧУР Альони Сергіївни**  
на тему: «**Адміністративно-правові засади діяльності закладу охорони  
здоров'я в системі Національної служби здоров'я України**»,  
подане на здобуття ступеня доктора філософії  
за спеціальністю 081 «Право»

**Актуальність теми дослідження.** Забезпечення здоров'я громадян України було і залишається важливим пріоритетом діяльності держави, оскільки конституційні положення покладають на державу турботу про організацію сфери охорони здоров'я. Особливо актуальним питання захисту здоров'я постає під час війни, оскільки немає зараз людини, на здоров'я якої не вплинули б події війни – від психологічного стресу і порушення нормального ритму життя, загострення соматичних хвороб і психічних станів, до наслідків поранень військових і цивільних, посттравматичного синдрому учасників бойових дій.

Проста, ефективна, дієва швидка і гнучка система організації медичної допомоги була, є і залишається об'єктом досліджень науковців у галузі адміністративного, медичного права. В цих умовах описувана наукова праця за своєю актуальністю є потрібною, своєчасною і, з урахуванням своєї чітко визначеної тематики, займає своє визначене місце в низці подібних досліджень, які вивчають різний організаційний інструментарій публічного адміністрування надання медичної допомоги на безоплатних засадах, як це гарантовано Конституцією України і впроваджується на рівні забезпечення конституційної норми прямої дії за допомогою пакету законодавчих змін, щодо якого вживається термін «медична реформа».

Про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження А. С. Качур свідчить також її **зв'язок з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Наукове дослідження безпосередньо пов'язане з тематикою наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України, зокрема темою «Актуальні питання приватно-правового регулювання в Україні» (державний реєстраційний номер 0119U103923), в межах якої здобувачкою розроблено рекомендації щодо

взаємодії приватних закладів охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України, які б дозволили в легальному полі оптимізувати в межах системи державних фінансових гарантій правове становище закладу охорони здоров'я у взаємозв'язках з Національною службою здоров'я України.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації.** Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані дисертанткою, у своїй більшості є обґрунтованими та переконливими. При їх обґрунтуванні використано широке коло вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, законодавство України, коментарі до законодавства інших країн; загальна кількість використаних джерел налічує 241 позицію.

План роботи обумовлений змістом і логікою дослідження та охоплює основні проблеми взаємодії закладу охорони здоров'я з Національною службою здоров'я України, що знайшло своє відображення в окремих підрозділах роботи.

Заслуговує на підтримку визначення А. С. Качур *мети* її наукового дослідження у якості формування цілісного наукового уявлення про адміністративно-правові засади діяльності закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України. В цьому контексті цілком виправданими є *завдання*, які дисертантка поставила для досягнення вказаної мети.

Відповідає встановленим вимогам та носить дещо розгорнутий характер щодо назви дослідження *предмет* дослідження – адміністративно-правові засади діяльності закладу охорони здоров'я через призму приналежності до системи аналогічних інституцій, яка утворюється шляхом публічного адміністрування з боку Національної служби здоров'я України.

Висновки до розділів та загальні висновки відповідають змісту розглянутих питань і відзначаються чіткістю та послідовністю викладених думок.

Аналіз дисертації дозволяє стверджувати, що в результаті проведеного дослідження здобувачка досягнула визначеної мети та дала відповіді

на поставлені завдання. При цьому, сформульовані висновки і пропозиції є достатньо аргументованими та оригінальними, відповідають вимогам сьогодення і можуть бути застосовані на практиці.

**Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачкою досліджень.** Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правових засад функціонування закладу охорони здоров'я у складі системи Національної служби здоров'я України.

Зокрема, не можна не погодитися із твердженням авторки про те, що сьогодні існує проблематика у досліджуваній сфері, яка полягає у невизначеності на загальнодержавному рівні поняття системи Національної служби здоров'я України, при тому, що існує система державних фінансових гарантій охорони здоров'я яка при своєму організаційному втіленні потребує побудови системи правил функціонування закладів охорони здоров'я різних форм власності як елементів одного цілого, що дозволяють у своєму взаємозв'язку отримати синергетичний ефект, більший і складніший за просту суму структурних одиниць, що беруть участь у системі.

Так, авторка у дисертаційному дослідженні запропонувала теоретичне визначення поняття «Система Національної служби здоров'я України» – *«це внутрішньо-організована спільнота закладів охорони здоров'я, об'єднана спільним взаємозв'язком з відповідним органом державної влади і зорієнтована на реалізацію конституційного положення про право громадян на безоплатну медичну допомогу. Рисами, які характеризують систему є асиметричність (наявність учасників, що входять на добровільних та обов'язкових засадах), централізація (всі учасники об'єднані вертикальними договірними зв'язками з оператором системи), стандартизація (система оперує стандартними пакетами медичної допомоги), гарантований рівень якості (послуги надаються під державним контролем), нецінова конкуренція (учасники системи конкурують в сфері сервісу, при однаковій вартості послуги), вільний вибір пацієнта (пацієнт не прив'язаний територіально або іншим чином),*

*оперативність (моментальний перехід пацієнта від одного учасника до іншого)».* Дана наукова теза говорить нам про здатність системного бачення, підняття рівня дослідження вище простого вивчення прав і обов'язків закладу охорони здоров'я за законодавством про державні фінансові гарантії медичного обслуговування та відповідно укладеного договору на медичне обслуговування населення.

Також, А. С. Качур доволі вдало, на нашу думку, спробувала абстрагуватись від тягаря розуміння абсолютно всіх договорів, спрямованих на підтримку і організацію тих чи інших суспільних процесів виключно як адміністративних, при чому висновок цей робиться здобувачкою не на шкоду розвитку теорії адміністративного права. Просто робиться давно назріла спроба відмежувати владно-управлінські аспекти відносин публічної адміністрації і суб'єктів господарювання, спрямовані на створення відповідної всеохоплюючої системи взаємодії з метою забезпечення конституційної гарантії охорони здоров'я від суто товарно-грошових взаємовідносин, пов'язаних з замовленням за кошти державного бюджету товарів і послуг, призначених для споживання населенням і відповідного контролю кількості і якості наданих таким чином послуг, що є суто господарсько-договірними правовідносинами. Логіка здобувачки нам зрозуміла і на прикладі медичної сфери демонструє, що не всякий договір, згідно якого здійснюється закупівля робіт/послуг для державних/суспільних потреб обов'язково має вважатися адміністративним договором.

Насправді дослідження насичене такого роду узагальнюючими тезами, що приводять в порядок розуміння місця адміністративних правовідносин в медичній сфері не як тотально домінуючих і таких, що витісняють собою всі інші правовідносини, а як таких, що існують і повинні існувати тільки у разі, якщо їх неможливо замінити правовідносинами інших галузей, і тільки в тому обсязі, в якому керівний і організуючий вплив держави у формі переважно публічного адміністрування повинен бути присутнім і супроводжувати здійснення і контроль за витрачанням призначених для цього бюджетних коштів.

**Наукова обґрунтованість результатів проведених здобувачкою досліджень.** Сформульовані в дисертації та публікаціях дисертантки (наукових статтях, тезах наукових доповідей) наукові положення, висновки, рекомендації в цілому є обґрунтованими і переконливими. Їх теоретичний фундамент становлять наукові положення, сформульовані науковцями в рамках адміністративного права, медичного права та інших галузей. Вони ґрунтуються на чинному вітчизняному законодавстві, коментарях до міжнародно-правових актів, публікаціях фахівців у галузі медицини та публічного адміністрування медичної сфери на результатах власних спостережень здобувачки.

Окрему увагу слід звернути на **апробацію** результатів дисертаційного дослідження, які доповідалися та обговорювалися на міжнародній науковій конференції, засіданнях кафедри, стали основою навчально-методичної праці, вказаної в переліку літератури. Положення, які містяться в дисертації, повно і всебічно викладено у чотирьох наукових публікаціях, з яких три статті у фахових виданнях України, перелік яких затверджено МОН України, теза наукової доповіді.

*Структура дисертації* ґрунтується на комплексному підході щодо дослідження адміністративно-правових засад діяльності закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України. Робота містить анотацію, вступ, три розділи, що мають десять підрозділів, список використаних джерел (241 найменування) і додатку. Загальний обсяг дисертації становить 235 сторінок.

Нормативну основу дисертації складають закони України, підзаконні нормативно-правові акти Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.

**Рівень виконання поставленого наукового завдання та оволодіння здобувачкою методологією наукового пошуку.** Мета дисертаційного дослідження розкривається шляхом постановки наступних науково-дослідницьких завдань:

– розглянути Національну службу здоров'я України як суб'єкта публічного адміністрування і розкрити специфіку її правового положення;

- визначити модель взаємовідносин Національної служби здоров'я України з закладами охорони здоров'я в системі медичних правовідносин;
- проаналізувати зміст адміністративної правосуб'єктності закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України;
- сформулювати організаційно-правові передумови включення закладу охорони здоров'я до системи Національної служби здоров'я України;
- розкрити правові основи здійснення контролю за діяльністю закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України;
- окреслити інституційні механізми зворотного зв'язку з підконтрольними суб'єктами і суспільством щодо якості забезпечення медичного обслуговування;
- визначити типологію правових конфліктів, які виникають в процесі укладення та виконання договорів про медичне обслуговування населення;
- спрогнозувати та дати пропозиції щодо шляхів оптимального захисту прав суб'єктів у сфері надання медичних послуг;
- систематизувати досвід публічного адміністрування гарантій охорони здоров'я в країнах Європи;
- виробити пропозиції щодо удосконалення правового становища закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України.

Для досягнення поставленої мети та реалізації завдань дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання державно-правових явищ, в числі яких комплексний аналіз, що використовувався при побудові структури та змісту дослідження у підрозділах 1.1–1.3, завдяки чому стало можливим розглянути Національну службу здоров'я України та заклади, з якими вона вступає у правовідносини як елементи цілісної системи з організуючим ядром та організованою периферією; метод формальної логіки та формально-юридичний використано при розташуванні матеріалу і дослідженні його змісту у підрозділах 2.1–2.5, що дало змогу дослідити увесь спектр взаємовідносин в системі Національної служби здоров'я України, починаючи від входження на правах учасника діяльності щодо виконання фінансових гарантій охорони здоров'я і до вирішення різної типології

конфліктів, які можливі під час перебування суб'єкта в даній системі. Методи аналогії і порівняльно-правовий було застосовано при вивченні матеріалу підрозділу 3.1 і проведенні відповідних узагальнень щодо оптимальних моделей охорони здоров'я в європейських країнах. Евристичний метод було використано при пошуку принципово нових правових рішень задля оптимізації і удосконалення діяльності Національної служби здоров'я України як системоутворюючого чинника та пропозицій щодо подальшого розвитку існуючої моделі.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони містять практичні рекомендації щодо удосконалення правового інституту конституційних гарантій надання безоплатної медичної допомоги в Україні та можуть бути використані:

- у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень у сфері медичного права;

- у законотворчій діяльності – при підготовці відповідних законопроектів;

- у практичній діяльності органів контролю – при розробленні й удосконаленні нормативно-правових актів щодо управління і контролю;

- у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, а також у навчальному процесі при викладанні курсів медичного права, адміністративного, господарського права (результати впроваджено при підготовці Методичних рекомендацій до лекційних та семінарських занять з дисципліни «Біоетика з основами медичного права» для студентів ОС «Бакалавр» спеціальності 229 «Громадське здоров'я» (Нутриціологія здорового харчування), схвалено до друку кафедрою цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України, протокол № 11 від 29.05.2023 р.).

**Дотримання академічної доброчесності здобувачкою.** Робота, як видно з матеріалів рукопису і опублікованих праць, виконувалася самостійно, з поетапною публікацією проміжних результатів дослідження. На всі публікації здобувачки є посилання в тексті роботи, проте самоцитування виконано рівно

в обсязі, необхідному для ознайомлення читача з проміжними науковими результатами. На публікації інших науковців, чії роботи використані для аргументації дослідження, присутні належним чином оформлені посилання в алфавітному порядку.

**Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача.** Зрозуміло, що не з усіма науковими положеннями і висновками у дисертації можна беззастережно погодитися. Деякі положення дисертації є дискусійними або характеризуються недостатньою обґрунтованістю певних пропозицій. Тому, звернемо увагу на окремі спірні положення, які, на наш погляд, потребують або додаткової аргументації, або спеціальних пояснень під час захисту дисертації.

1. Досить дискусійним, з нашої точки зору, є твердження, що адміністративна правосуб'єктність закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України є спеціальною щодо діяльності закладу охорони здоров'я в цілому, і означає, що права і обов'язки закладу охорони здоров'я в процесі надання безоплатної медичної допомоги носять додатковий характер. Цитую у власному переказі пункт 3 висновків, с. 197 дисертації. Дана конструкція, запропонована здобувачкою, можливо цілком справедлива для приватного закладу охорони здоров'я, який, як відомо, не зобов'язаний надавати медичні послуги на безоплатній основі. Водночас, для комунального або державного закладу охорони здоров'я питання додаткового елемента адміністративно-правового статусу у вигляді участі у системі Національної служби здоров'я України просто не стоїть – участь в такій системі є основним призначенням такого закладу, а отже, така конструкція адміністративно-правового статусу закладу охорони здоров'я, яка запропонована здобувачкою є як мінімум половинчатою, тим більше, що сама ж здобувачка через абзац в тому ж пункті висновків виділяє обов'язковість набуття такого статусу для державних та комунальних закладів як його специфічну рису. Варто виправити вказаний недолік.

2. Відмітивши в якості позитивної риси спробу піти від адміністративно-договірної термінології у відносинах договору про медичне обслуговування



населення, слід одночасно зауважити деяку недопрацьованість даного концептуального підходу, адже у випадку зі згаданими вже закладами охорони здоров'я державної та комунальної власності, якщо вони в принципі за своїм правовим становищем є такими, що не можуть не укласти договору про медичне обслуговування населення з Національною службою здоров'я України, а заклади приватної форми власності можуть не укласти такий договір, дослідниці слід задати, передусім, собі запитання – а чи в обох досліджуваних випадках це буде один і той самий договір, яким би його не назвати – адміністративним чи господарським, якщо одні суб'єкти його укладають в ініціативному порядку, а інші в обов'язковому, то навіть при однаковому обсязі прав і обов'язків у вже укладеному договорі, момент обов'язковості/добровільності створює два різних юридичних феномени. Напрошується думка, що у одних учасників системи, наявності якої наполягає авторка, адміністративно-правовий статус учасника вже є, а конкретні обов'язки учасника виникають в момент звернення громадян за кожною медичною послугою, а у інших учасників системи цей статус набувається тільки з моменту укладення відповідного договору. Напевно це приблизно те, що намагалася здобувачка вкласти в поняття «адміністративно-правова рамка» відносин при наявності підписаного господарського договору (с. 196 дисертації).

3.3 метою підвищення практичної значимості даного наукового дослідження, дисертантці, при проведенні правового аналізу європейських стандартів у сфері медичного обслуговування варто було б дослідити, яким саме чином поєднуються системи медичного страхування та державно-бюджетна система (с. 180 дисертації) і головне, де визначити ту межу, при якій медичне страхування необхідне не в силу недостатчі гарантованих обсягів медичного обслуговування для всіх випадків і будь-яких захворювань, а лише в силу вільного і нічим не обмеженого бажання застрахованої особи звертатися до послуг тих клінік і фахівців, які завідомо не беруть участь у системі державних фінансових гарантій і користуватися ексклюзивними, на її думку, медичними послугами.

4. На с. 188–89 дисертаційного дослідження зазначається, що *«Конституція України формально передбачає необмежені гарантії забезпечення всіх громадян безоплатною медичною допомогою у державних та комунальних закладах охорони здоров'я». Але «це лише теорія, оскільки, забезпечити таким масштабом послуг безкоштовного характеру населення власної країни, неспроможна жодна світова економіка, тому, такі норми містять у більшій мірі декларативний характер».* Констатується *«Недієвість на практиці конституційних норм наведеного вище змісту, їх економічна неспроможність для бюджету країни, спричинили такий стан у сфері охорони здоров'я коли, фактично, права пацієнти на безоплатну медицину мають, але при цьому все одно неофіційно за неї сплачують».* Якщо стояти суворо на позиціях роботи самої здобувачки, то такі твердження йдуть у розріз з ідеологією існування системи Національної служби здоров'я України, і при певному розумінні підґрунтя таких висловлювань, хочеться сказати, що добре, що вони не виносяться у висновки, оскільки це перекреслювало б значною мірою власне пророблену здобувачкою роботу. Отже є сподівання, що це була констатація існуючих недоліків, які повинна виправити концептуальна модель авторки щодо правового регулювання державних гарантій медичної допомоги.

5. В дисертаційному дослідженні А. С. Качур велику увагу приділено дослідженню правових конфліктів і протиріч, що виникають з питань неоплати фактично наданих медичних послуг через тимчасову невідповідність закладу охорони здоров'я формальним параметрам, які висуваються Національною службою здоров'я України і часто-густо приводять до необґрунтованого роздування штатів (пункт 7 висновків, с. 200 дисертації), тоді як окремі медичні послуги можна було б надавати по концепції «за вимогою» з використанням разово залучених спеціалістів, що важливо для діяльності комерційного, та зрештою і державного та комунального закладу охорони здоров'я. Бажано було б в результаті такого глибокого аналізу бачити і власні пропозиції щодо шляхів, за допомогою яких дисертантка планує вирішувати дану проблему.

6. Є низка зауважень щодо оформлення дисертації. Так, у Змісті дисертації позиція «Додатки» адресується до с. 206, тоді як насправді на цій сторінці починається перелік використаних джерел, фактично ж назва структурного елемента «Додатки» знаходиться посередині с. 238, сам же додаток, який є єдиним у даній дисертації і представляє собою список опублікованих праць за темою дисертації знаходиться на с. 239. Логічним було б не займати під назву структурного елемента цілу сторінку а помістити і назву «Додатки» і сам додаток на с. 238 і адресуватися до неї в Змісті. Крім того, допущена опечатка в структурному елементі самого списку праць здобувача, є необґрунтоване виділення жирним шрифтом прізвища здобувачки в бібліографічному описі, що не передбачене діючими стандартами, існують різнобої в загальному списку використаних джерел, зокрема, в частині інтернет-джерел вказано дату звернення, в інших – вона відсутня, в позиції 74 списку праць пропущено кількість сторінок підручника, подекуди відсутні пробіли між крапкою і наступною частиною бібліографічного опису, особливо між позначенням сторінки «с.» і наступним за нею номером сторінки, не всі позиції списку літератури завершені крапкою, а також аналогічні дрібні помарки коректорського характеру зустрічаються подекуди в тексті роботи.

Водночас, зазначені зауваження та побажання є суто дискусійними а останнє – виключно технічним, мають уточнюючий та рекомендаційний характер і в цілому не впливають на загальну високу позитивну оцінку дисертаційного дослідження А. С. Качур.

**Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.** Дисертація А. С. Качур на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України» за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, достовірністю, науковою і практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих наукових працях, а також за оформленням, дисертація відповідає вимогам, що висуваються до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела. У роботі відсутнє привласнення чужих ідей, результатів або висловів без оформлення належного цитування.

Дисертація відповідає вимогам наказу МОН України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами), а її авторка Качур Альона Сергіївна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

*Офіційний опонент*  
**Завідувач кафедри  
приватного та соціального права  
Сумського національного аграрного університету,  
кандидат юридичних наук,  
доцент**

**Марина КУЗНЕЦОВА**

