

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 в Україні»,
подане на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. Протягом усіх років незалежності України стан системи медичного обслуговування населення завжди залишався болючим питанням. Економічна трансформація, перехід до багатоукладної економіки не могли не поставити питання ефективності надання медичних послуг і джерел їх фінансування. Конституція України у статті 3 прямо проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Усього в Основному Законі нашої держави охорона здоров'я в різних контекстах згадується 21 раз, що підтверджує системність у підході до цього питання з боку законодавця, а не епізодичну декларацію.

Сучасні дослідження показують, що охорона здоров'я має свої недоліки навіть у найрозвиненіших країнах світу, з найвищим рівнем життя, адже і в таких країнах регулярно висувуються претензії до дороговизни, забюрократизованості, важкодоступності, неефективності і шаблонних підходів до лікування, які всі ми все частіше маємо змогу почути, в тому числі від наших співвітчизників, які рятуючись від війни, опинилися у західних країнах. Проте і місцеві жителі так само часто нарікають на системи охорони здоров'я, розвивається, як не дивно, навіть зворотній потік медичного туризму з країн розвинених у країни Східної Європи і Латинської Америки, де ті ж самі медичні послуги часто надаються на не менш якісному рівні, але коштують набагато дешевше, ніж в країні проживання пацієнта, навіть з урахуванням розвинених національних систем медичного страхування, які часто не по кишені представникам середніх і тим більше малозабезпечених верств. У таких умовах людина часто залишається сам на сам зі своєю хворобою, нехтує необхідним лікуванням і часто ставить під загрозу своє здоров'я і життя, тим часом як тягар вирішення цих проблем не можна покласти на людину, що в разі хвороби стає абсолютно безпорадною, втрачає джерела своїх доходів і не в змозі приділяти достатню увагу ефективному лікуванню, від чого в кінцевому підсумку страждає як сама особистість, так і уповільнюється соціальний і економічний розвиток.

Завданням будь-якої держави, а особливо тієї, що визнає себе соціальною державою, як це визначено Конституцією України, є побудова ефективної масової системи охорони здоров'я, яка б давала середньозважений високий рівень якості медичних послуг і тим самим компенсувала розрив між можливостями комерційної медицини, доступної одиницям і в небагатьох медичних закладах, вимушених будувати максимальний спектр медичних послуг для свого кола пацієнтів, і широкою регіональною мережею поліклінічних і спеціалізованих закладів охорони здоров'я комунальної і державної форми власності, зазвичай обмеженими в ресурсах в силу бюджетного фінансування.

Звичайно, що для досягнення такої мети потрібен ефективний правовий і фінансовий механізм взаємовідносин між пацієнтами, державою і закладами охорони здоров'я усіх форм власності з тим, щоб їх можливості інтегрувалися в систему, яка на виході за рахунок розвинених горизонтальних зв'язків переставлятиме дещо більше, ніж просту суму своїх складових.

Про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження А. С. Качур свідчить її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація безпосередньо

пов'язана з тематикою наукових досліджень кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України за темою «Актуальні питання приватноправового регулювання в Україні» (номер державної реєстрації 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 штатну чисельність, відповідність професійним стандартам, нормам і правилам надання медичних послуг, поєднуючи адміністративно-договірні та приватно-договірні засади в своїй діяльності.

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 з адміністративного, медичного, господарського права, законодавство України.

Серед списку літератури наявні посилання також на статті самої здобувачки, що підтверджує системний характер роботи, ілюструє хід думок здобувачки, трансформацію наукових поглядів і пропозицій у міру отримання і публікації нових наукових результатів. Також слід зазначити, що джерела, опрацьовані здобувачкою сприйняті нею з певним критичним мисленням, так, в цілому погоджуючись з думками авторитетних вчених, авторка дозволяє собі і полеміку з окремими науковими положеннями, і формулювання власного бачення дискусійного предмету.

Висновки до розділів та загальні висновки структурно й логічно співвідносяться та відповідають поставленим завданням щодо кожного окремого підрозділу.

Поставлені здобувачкою завдання дозволили всебічно розкрити тему наукового дослідження та досягти його мети – формування цілісного наукового уявлення про адміністративно-правові засади діяльності закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України.

Відповідає встановленим вимогам та не викликає заперечень об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією конституційних гарантій охорони здоров'я в Україні.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачкою досліджень. Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним теоретичним та практичним дослідженням адміністративно-правових засад діяльності закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України.

Комплексний аналіз праць вчених у галузі теорії адміністративного права, публічного адміністрування дозволив здобувачці шляхом узагальнень із застосуванням методів наукового пізнання напрацювати фактично авторську концепцію системи Національної служби здоров'я України, не відтворюючи при цьому законодавчі та інші нормативні положення в якості наукових, а висуваючи авторські висновки і узагальнення на основі опрацювання правових норм. До найбільш вагомих наукових положень, що характеризуються новизною або її елементами, слід віднести наступні:

Спершу варто відзначити саму авторську концепцію існування певної системи, в яку об'єднуються заклади охорони здоров'я. Не дивлячись на те, що ідея начебто на поверхні, чинне законодавство говорить про систему державних фінансових гарантій охорони здоров'я, проте системі гарантій має відповідати і система буквально місць, де ці гарантії знаходять свою реалізацію на основі єдиних стандартів, спільних підходів і чітких взаємозв'язків між елементами системи, що дозволяють пацієнту здійснювати легке «пересування» по даній

системі, звертаючись до різних закладів охорони здоров'я в залежності від своїх потреб без необхідності повторювати вже пройдені формальні процедури або заново проводити чи підтверджувати попередні медичні дослідження.

Важливим для науки адміністративного права є формулювання теоретичних підходів до правового становища Національної служби здоров'я України та правового становища закладів охорони здоров'я як юридичної основи для налагодження їх ефективної взаємодії.

Наука господарського права збагачується тезою про господарсько-правовий характер договору про медичне обслуговування населення, що науковці в галузі адміністративного права звикли розглядати як адміністративний, проте аргументація здобувачки заслуговує як мінімум на подальшу дискусію і віднайдення консенсусу у поглядах на це питання.

Безперечно позитивної оцінки заслуговує розгорнутий аналіз правовідносин, що складаються в системі Національної служби здоров'я України, який розпочинається відповідним підрозділом, що регулює процедурні передумови включення закладу охорони здоров'я до системи Національної служби здоров'я України, а також включає програмно-цільовий блок контролю за діяльністю закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України, а також різного типу альтернативні адміністративно-правові механізми, що сприяють балансуванню системи, вирішенню правових конфліктів між суб'єктами медичних правовідносин стосовно реалізації системи державних фінансових гарантій охорони здоров'я.

Значна увага здобувачкою приділена вивченню іноземного досвіду забезпечення охорони здоров'я, аналізу джерел фінансування і пошуку оптимальних моделей для нашої країни, що не могло не дати також позитивного результату у вигляді систематизованих висновків і пропозицій.

Рівень оволодіння здобувачкою методологією наукової діяльності. Ефективне виконання завдань дослідження відбулося завдяки вдало підібраній методології та вмілому її застосуванню.

У процесі дослідження використано комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання. Так, комплексний аналіз 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 у 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.

Нормативною основою дослідження стали Конституція та законодавство України, теоретичним підґрунтям є роботи вітчизняних фахівців з медичного права, думки професіоналів медичної справи та управління у сфері охорони здоров'я.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції можуть бути використані в: науково-дослідній діяльності –

для подальших наукових досліджень у сфері медичного права; законотворчій діяльності – при підготовці відповідних законопроектів; практичній діяльності органів контролю – при розробленні й удосконаленні нормативно-правових актів щодо управління і контролю; 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).

Повнота викладення в опублікованих працях наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, відповідає вимогам МОН України. Основні положення та висновки дисертації відображено в 4 наукових працях, серед яких три статті у виданнях, включених МОН України до Переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одні тези наукової доповіді.

Оформлення дисертації. Дисертація оформлена згідно з нормативними вимогами і стандартами з дотриманням системного викладення матеріалу. Робота написана державною мовою, стиль викладення матеріалу – науковий, літературний. Текст дисертації містить мінімальну кількість граматичних та орфографічних помилок, а також технічних недоліків. Основні положення, висновки, пропозиції та рекомендації дисертації в цілому характеризуються послідовністю, аргументованістю і завершеністю.

Дотримання академічної доброчесності. Дисертація виконана самостійно і не містить текстових запозичень без зазначення джерела та надмірного обсягу цитування інших авторів. Висновки мають абсолютно самостійний характер і є результатом умовиводів самої здобувачки.

Висновки та пропозиції, що викликають певні сумніви, зауваження або вказують на окремі суперечності та можуть слугувати підґрунтям дискусії під час захисту дисертації. Дисертаційне дослідження, як і кожна самостійна творча праця, викликає ряд зауважень, окремі висновки та пропозиції автора є недостатньо аргументованими та мають бути розглянуті в дискусії під час захисту дисертації:

1. Надто розгорнутим є формулювання предмета 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*. На нашу думку, дане формулювання має бути більш лаконічним, варто уникати визначення через такі відносні конструкції як «система аналогічних інституцій», під якою очевидно авторка мала на увазі заклад охорони здоров'я та його приналежність до системи інших закладів охорони здоров'я, об'єднаних під егідою Національної служби здоров'я України. Але в авторському формулюванні цей зміст є доволі неочевидним і потребував від офіційного опонента певних тлумачних зусиль. В даному випадку рекомендацією є триматися ближче до найменування дисертаційного дослідження – *Адміністративно-правові засади діяльності закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я в Україні*.

2. Дисертантка впродовж всього тексту дослідження вживає термін «система» у введеному нею в обіг словосполученні «Система Національної служби здоров'я України» з малої літери, якщо воно зустрічається не на початку речення, з чого можна зробити висновок, що таке найменування не розглядається як власна назва конкретної інституції, більше того, весь зміст роботи говорить нам про систему як похідний від державного органу результат його організуючої роботи щодо утворення юридичних зв'язків між органом та учасниками, що

погодилися, або в силу статутних завдань повинні взаємодіяти з органом. Водночас, у висновках до дисертації, на с. 198, 205, цей термін вживається з великої літери, при цьому зустрічаючись в середині речення, та ще й в певного роду програмних висловлюваннях і пропозиціях, що наводить на думку про заплановане здобувачкою більш широке значення такого терміну в майбутньому в разі реалізації її пропозицій. Тим не менше, навряд чи за такою системою варто коли-небудь бачити суб'єктність, а отже залишаючись ефективним інструментом, суспільним і правовим інститутом, вона навряд чи потрібна у вигляді конкретно існуючої управлінської інституції, оскільки вже з самої назви слідує, що її організуючим суб'єктом є Національна служба здоров'я України.

3. Недостатньо чітко здобувачкою визначено момент виникнення адміністративних правовідносин у сфері охорони здоров'я, а саме, на с. 112 дисертації авторка вказує, *що адміністративні правовідносини у сфері охорони здоров'я виникають не тоді, коли до закладу звертається зацікавлений пацієнт, а з моменту задоволення публічного інтересу у побудові системи управління охорони здоров'я. ... людина, яка потребує медичної допомоги, не є первинним суб'єктом адміністративних правовідносин у даній сфері, вона лише запускає процес та являється отримувачем ефекту управляючої діяльності публічних органів у сфері охорони здоров'я... важливо досліджувати адміністративні провадження, які стосуються отримання правосуб'єктності закладами охорони здоров'я, у них криється зміст адміністративних проявів у сфері охорони здоров'я.* Мало того, що незрозумілим і вжитим лише один раз є термін «адміністративні прояви у сфері охорони здоров'я», так до того ж адміністративні провадження щодо набуття правосуб'єктності закладом охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я України є самоціллю, а пацієнт ніби з'являється лише в силу того, що ми маємо заклад охорони здоров'я. Тут наявне очевидно помилкове порушення причинно-наслідкового зв'язку у розумінні адміністративних правовідносин у сфері охорони здоров'я.

4. Не до кінця зрозумілим є висновок здобувачки про те, що процедура укладення договору між закладом охорони здоров'я та Національною службою здоров'я України є адміністративним провадженням, а правовідносини відповідно – адміністративно-процедурними, з чим якраз важко не погодитися, проте, за твердженням здобувачки *«...після дотримання такої специфічної процедури, яка не регулюється цивільно-правовими правилами про оферту і акцепт, а радше спрямована на набуття особливого адміністративно-правового статусу учасника відповідної системи наступні взаємовідносини сторін стають господарсько-правовими»* (с. 169–170 дисертації). На нашу думку, пошуки в такому договорі господарсько-правової специфіки мають об'єктивні передумови, проте обґрунтування того, де і в який момент, на якому етапі адміністративна процедура призводить до укладення господарського договору, і чи можлива така ситуація взагалі, має бути більш аргументованим.

5. Доволі спірним є тезис здобувачки на с. 190 дисертації – *«для того, щоб надання державних коштів окремим закладам охорони здоров'я не призвело до провокування штучної конкурентної позиції отримувача допомоги за рахунок держави, а не власних зусиль, відповідні органи покликані забезпечувати контроль та баланс на ринку надання медичних послуг населенню».* Медична реформа й призначена для того, щоб вирівняти шляхом ефективного публічного адміністрування можливості закладів охорони здоров'я різних форм власності, а отже, штучна конкурентна позиція унеможлиблюється існуванням самої системи державних фінансових гарантій охорони здоров'я.

Водночас, вищевикладені положення здебільшого мають дискусійний характер. Вони є висловленням власного бачення офіційним опонентом розкриття предмету дисертації та її окремих питань, окремі з яких, очевидно, можуть і не збігатися з позицією дисертантки та її

наукового керівника. Ці положення в цілому не впливають на високу позитивну оцінку дисертації А. С. Качур, а свідчать лише про її актуальність, комплексність та багатогранність досліджуваних авторкою проблем.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація Качур Альони Сергіївни на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності закладу охорони здоров'я в системі Національної служби здоров'я в Україні» за актуальністю, ступенем новизни представлених результатів, їх наукової обґрунтованості, повноти викладення в опублікованих наукових працях, рівнем виконання поставленого наукового завдання та володіння методологією наукової діяльності відповідає вимогам, які висуваються до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами), наказу МОН України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами) і 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, а її авторка Качур Альона Сергіївна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент
доцент кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
кандидат юридичних наук



Тетяна ШЛАПКО

