

Спеціалізованій вченій раді  
Д 26.062.16 Національного  
авіаційного університету

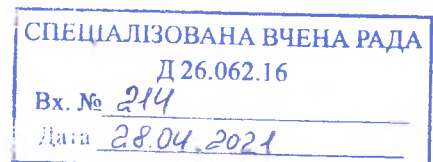
### ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,  
заслуженого діяча науки і техніки України Безпалової Ольги Ігорівни – на  
дисертацію Муляр Галини Володимирівни «Адміністративно-правове  
забезпечення реалізації права на охорону здоров'я», поданої на здобуття  
наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –  
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми.** Істотне погіршення екологічної ситуації, стану навколишнього природного середовища в Україні в останній чверті ХХ – на початку ХХ ст., пов'язані із цілим комплексом проблем. Серед них аварії техногенного характеру, забруднення атмосферного повітря через викидання промислових відходів й збільшення кількості використання автотранспортних засобів, погіршення екологічного стану водних ресурсів тощо. Все це у сукупності із погіршенням якості продуктів харчування, веденням нездорового способу життя, незадовільною ситуацією у сфері медичного забезпечення охорони здоров'я – спричинило зростання кількості хворих громадян і зменшення тривалості життя серед українців. Крім того, Україна має один із найгірших показників серед систем охорони здоров'я в європейському регіоні та знаходиться на другому місці за рівнем смертності.

Наведене вказує на необхідність термінового вирішення проблеми забезпечення права людини на здоров'я, а також створення дієвого механізму реалізації цього права.

Принципи поваги до прав людини та основоположних свобод, які закріплені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС від 21 березня та 27 червня 2014 р., підштовхують нашу державу до використання досвіду держав ЄС, щодо закріплення належного конституційних засад забезпечення права людини на здоров'я у профільному законодавстві з урахуванням вказаних принципів.



Зазначені обставини, а також відсутність чітких маркерів реформування системи охорони здоров'я в Україні вимагають інтенсифікації досліджень, спрямованих на покращення реалізації права на охорону здоров'я в умовах трансформацій, що тривають.

Вирішенню проблемних питань у сфері охорони здоров'я були присвячені роботи багатьох фахівців у галузі права. Найбільшою групою таких досліджень є праці І. Г. Буряка, З. С. Гладуна, Р. Ю. Гревцової, Б. О. Логвиненка, Г. М. Сарibaєвої, І. Я. Сенюти, О. Л. Сіделковського, С. Г. Стеценка та інших науковців, присвячені організації національної системи охорони здоров'я. До іншої групи варто віднести дослідження О. В. Дроздової, В. М. Пашкова, О. М. Пелагеші, О. П. Світличного, В. Ю. Стеценко, Л. М. Руснак, В. І. Теремецького, Я. М. Шатковського та інших фахівців, спрямовані на висвітлення окремих складових права на охорону здоров'я та способів його реалізації.

Утім наразі відчувається необхідність проведення комплексного наукового дослідження теоретико-методологічних та організаційно-правових складових забезпечення реалізації права на охорону здоров'я в Україні.

Вбачається, що Г.В. Муляр у своїй дисертації спромоглася переосмислити концептуальні засади і складові компоненти права на охорону здоров'я в Україні, що й обумовило вибір теми дисертаційного дослідження та підкреслило актуальність його наукових положень для теорії і практики адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна.** Наукові положення, рекомендації та висновки дослідження, проведеного Г.В. Муляр, є належним чином обґрунтованими та достовірними, оскільки обумовлені використанням об'єктивних даних про стан реалізації права на охорону здоров'я в Україні та відображають сучасний стан національного законодавства, яке регулює суспільні відносини у цій сфері; базуються на останніх наукових дослідженнях у галузі адміністративного та медичного права,

теорії права і управління; публічного адміністрування. Під час роботи над дисертаційним дослідженням було слушно використано вітчизняні та міжнародні акти у сфері забезпечення соціальних прав людини, зокрема Конституція України, закони України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості», «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська соціальна хартія тощо. Інформаційну та емпіричну основу дослідження цілком доречно склали статистичні звіти, рейтингові списки міжнародних організацій у сфері охорони здоров'я, судова практика Європейського суду з прав людини, політико-правова публіцистика, аналітичні матеріали, результати опитувань, довідкові видання та інтернет-ресурси.

Наукова новизна одержаних результатів визначається як сучасною постановкою проблеми, так і застосуванням відповідного теоретико-методологічного апарату та практики реалізації норм чинного законодавства України. Робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням методів наукового пізнання, врахуванням сучасних досягнень юридичної теорії і практики визначено сутність та розкрито особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я, що дозволило обґрунтувати низку концептуально нових положень, висновків і практичних рекомендацій з досліджуваних питань.

З урахуванням сучасних підходів, наявних у юридичній науці Г.В. Муляр формулює основні параметри проблеми, яка вирішується у дисертаційній праці, та концептуальні засади її розв'язання, а також спрямовує одержані результати на підвищення ефективності адміністративно-правових засад реалізації права на охорону здоров'я в Україні.

У дисертації висвітлено та всебічно охарактеризовано процес адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я в Україні та розроблено науково обґрунтовані рекомендації для його вдосконалення

в умовах подальшого реформування системи охорони здоров'я і реалізації стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію.

Автором дослідження охарактеризовано систему методів наукового пізнання предмета дослідження. Аргументовано, що методологія як загальнонаукова категорія повинна розглядатися широко. При цьому методологію адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я визначено як систему підходів і методів, які є інструментарієм повного, обґрунтованого дослідження окресленої тематики. Охарактеризовано філософські, загальнонаукові, конкретно-спеціальні методи, за допомогою яких відбувається процес пізнання адміністративно-правового забезпечення права на охорону здоров'я.

У дисертації приділено увагу генезису адміністративно-правового регулювання права на охорону здоров'я та його нормативному закріпленню. Виявлено та розкрито тенденції щодо адміністративно-правового забезпечення реалізації вказаного права: 1) підтримка права на охорону здоров'я на базі медичного страхування з елементами підтримки держави; 2) забезпечення права на охорону здоров'я як обов'язку людини, її соціальної відповідальності та економічних можливостей. Визначено, що державна політика у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я здійснюється у двох напрямках: забезпечення громадського здоров'я та забезпечення індивідуального здоров'я. Наголошено, що лише сукупність цих категорій дозволяє визначити наявність гарантій реалізації права на охорону здоров'я, оскільки охорона громадського здоров'я не можлива без індивідуального та навпаки.

Цікавою є позиція здобувача щодо дослідження та аналізу різноманітних підходів до визначення принципів у сфері охорони здоров'я, що дозволило класифікувати та сформулювати авторське визначення принципів адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я з урахуванням правового і медичного поглядів. Визначено особливості принципів адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я.

Цілком справедливо обґрунтовано, що право на охорону здоров'я можна розглядати крізь призму його конституційно-правового гарантування, де норми Основного Закону визначають обсяг цього природного права. Підкреслено, що конституційні приписи потребують дієвих механізмів реалізації, що неможливо без залучення до правової основи механізмів законодавчого масиву норм різних галузей національного права. Серед таких норм найбільше навантаження покладається на адміністративно-правові норми у сфері охорони здоров'я, що обумовлено їх управлінською природою.

Автором конституційні основи реалізації права людини на охорону здоров'я та умови їх адміністративно-правового забезпечення розглянуто в логічному поєднанні відповідних категорій, де основоположними є положення Конституції, тоді як норми адміністративного права забезпечують можливість їх реалізації та ефективність дії.

У роботі розглянуто основні наукові підходи до типологізації моделей у сфері охорони здоров'я. Проаналізовано існуючі підходи до типологізації моделей, керуючись ступенем участі держави і повноти забезпечення реалізації права людини на охорону здоров'я, для чого звернено увагу на усталені наукові позиції щодо моделей, об'єднаних медичною сферою. Запропоновано розрізняти базову, опціональну та абсолютну моделі забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. Наголошено на перевагах і недоліках окремих моделей, а також підходів до їх визначення. Зроблено висновок про необхідність завершення реформи фінансування системи охорони здоров'я зі зміною орієнтирів на перехід до системи загальнообов'язкового державного медичного страхування, що дозволить віднести національну систему до абсолютної моделі забезпечення реалізації права на охорону здоров'я.

Автором досить ґрунтовно розкрито основні напрями забезпечення реалізації права на охорону здоров'я, що відображають усі компоненти цього права як складноутвореної категорії, реалізація якого має забезпечуватися засобами адміністративного права.

Важливу роль у роботі відведено Верховній Раді України й Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини як суб'єктам, які визначають загальні засади та сприяють реалізації права на охорону здоров'я. Вказано на недоліки в їх діяльності й обґрунтовано потребу в перегляді механізму організаційно-управлінської діяльності цих органів, їх координації та взаємодії між собою.

Встановлено, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є активним суб'єктом захисту прав громадян у медичній сфері, зокрема щодо недопущення порушення: прав на медичну допомогу та якості медичних послуг; трудових прав медичних працівників; прав громадян, які страждають на рідкісні захворювання, на безоплатну медичну допомогу; прав громадян на закордонне лікування; прав громадян на медичну допомогу в місцях несвободи тощо.

Розглянуто повноваження Президента України як гаранта забезпечення основоположних прав громадян, а також органів виконавчої влади, які безпосередньо забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я та є ключовими суб'єктами гарантування права на охорону здоров'я в Україні.

Здійснено характеристику органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення реалізації права на охорону здоров'я, а також визначено місце судів і прокуратури в цьому напрямі публічної владноуправлінської діяльності. Підкреслено, що метою діяльності останніх є усунення перешкод для реалізації наданого законодавством права, поновлення порушених прав через застосування заходів державного примусу та притягнення до відповідальності винних осіб. Зроблено акцент на впливі громадських об'єднань та інших неурядових суб'єктів на якість та повноту реалізації права на охорону здоров'я на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях.

У дослідженні з'ясовано сутність ліцензування, акредитації медичних закладів, атестації лікарів, стандартизації, сертифікації у сфері охорони здоров'я як засобів забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. Проаналізовано міжнародні стандарти у сфері охорони здоров'я. Доведено доцільність розробки

стандартів для медичних працівників, які практикують телемедицину, косметологію, а також надають паліативну допомогу.

Особливе місце в дисертації відведено формам і методам адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. З урахуванням предметної спрямованості сформульовано поняття «форма адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я». Здійснено класифікацію актів управління у сфері охорони здоров'я. Сформульовано авторське визначення методу адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. Виокремлено специфічні ознаки методів адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я.

На позитивну оцінку заслуговує аналіз наукових праць, на підставі чого визначено напрями вдосконалення адміністративної відповідальності у сфері охорони здоров'я. Удосконалено визначення поняття адміністративного проступку у сфері охорони здоров'я шляхом конкретизації об'єкта його посягання.

Поглиблено вивчене питання зарубіжного досвіду щодо правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я, що дозволило сформулювати напрями вдосконалення національного законодавства у цій сфері, та запропоновано імплементувати норми медичного законодавства США, Австралії, Японії, Швейцарії, Нідерландів, придатні до впровадження в Україні.

Заслуговує на підтримку позиція автора щодо визначення перспектив розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. Запропоновано розрізнити перспективи реалізації права на охорону здоров'я шляхом їх поділу за критерієм спрямування на вирішення проблем реалізації індивідуального та громадського здоров'я.

Стосовно оптимізації діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері охорони здоров'я встановлено, що чинна система акредитації закладів охорони здоров'я в Україні не забезпечує проведення зовнішнього оцінювання якості медичної допомоги відповідно до міжнародних стандартів. Доведено необхідність проходження акредитаційних процедур за міжнародними стандартами

(наприклад, Joint Commission International – JCI), що також сприятиме поліпшенню адміністративно-правового забезпечення реалізації права кожного на охорону здоров'я в Україні.

В роботі містяться і інші слушні висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки. Положення наукової новизни можуть бути використані для проведення наукових досліджень, удосконалення законодавства, що регламентує адміністративно-правові засади реалізації права на охорону здоров'я в Україні.

**Повнота викладення основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях.** Основні результати дослідження викладено в 1 одноосібній монографії, 1 колективній монографії, 20 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, серед яких 18 – у журналах, включених до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща), 1 статті – у науковому періодичному виданні іншої держави, яка індексується в міжнародній наукометричній базі даних Scopus) та 15 тезах наукових повідомлень на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно, сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на основі особистих досліджень та викладацької діяльності автора. На використані для аргументації власних положень і висновків напрацювання інших вчених обов'язково робилися посилання. У дисертаційній роботі Г.В. Муляр матеріали і висновки її кандидатської дисертації не використовувались.

Встановлюючи значущість для науки і практики результатів дослідження, проведеного Г.В. Муляр, варто вказати, що воно вирішує наукову проблему, пов'язану із розробкою ефективної моделі реалізації права на охорону здоров'я в Україні з урахуванням інструментарію науки адміністративного права. Наведені в роботі пропозиції можуть використовуватися в процесі наукової та правової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань



наближення вітчизняних стандартів забезпечення прав людини до рівня їх забезпечення в державах – членах ЄС, використовуватись при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Медичне право», «Публічне адміністрування», «Адміністративні процедури», при підготовці науково-методичних рекомендацій, а також лекцій і навчальних посібників з даної тематики.

**Дискусійні положення дисертаційного дослідження.** Безумовно позитивно оцінюючи дисертацію Муляр Галини Володимирівни, слід зупинитися на її окремих дискусійних положеннях.

1. Так, вказуючи на залежність повноти реалізації права на охорону здоров'я від форми фінансування системи охорони здоров'я здобувач відмічає, що будь-яка модель фінансування спроможна належно забезпечити реалізацію досліджуваного права, підкреслюючи при цьому, що важливими є правові та організаційні зв'язки, які обумовлюють життєздатність такої моделі у застосунку до конкретної національної системи охорони здоров'я (сторінка 123). Водночас виникає питання: яка модель фінансування системи охорони здоров'я, на думку автора, може бути найбільш перспективною для України?

2. На сторінці 200 дисертації автор акцентує увагу на контролюючих суб'єктах у сфері охорони здоров'я, зауважуючи, що на кожного з них покладаються повноваження щодо контролю та нагляду, об'єкт яких є спільним, проте різнитися може предмет контролю або різні аспекти його прояву. Тому обґрунтовується потреба існування єдиного органу, уповноваженого здійснювати загальну функцію контролю в цій сфері. Не до кінця зрозумілою є позиція автора щодо статусу цього органу та його місця в системі органів державної влади (незалежний орган? підпорядкування МОЗ? Інше?)

3. Потребує додаткової аргументації позиція автора щодо доцільності створення у МОЗ України електронної бази даних з обліку та систематизації правопорушень у сфері народної медицини (цілительства) (сторінка 373).

4. Розглядаючи у підрозділі 4.1 питання ліцензування, акредитації медичних закладів та атестації медичних працівників як засобів забезпечення реалізації

права на охорону здоров'я, автор зазначає, що безперервне навчання фахівців сфери охорони здоров'я є усталеною і поширеною практикою в розвинутих країнах Європи, Америки та Азії, зокрема у Великій Британії, США, Польщі, Чехії, Швеції, Сінгапурі та інших (сторінка 302). Водночас, розглядаючи атестацію медичних працівників, автор звужує її до висвітлення безперервного професійного розвитку лікарів. При цьому поза увагою залишається атестація молодших спеціалістів з медичною освітою, закріплена Наказом МОЗ України від 23.11.2007 № 742 «Про атестацію молодших спеціалістів з медичною освітою» (атестація за спеціальністю «сестринська справа»).

5. Зарубіжний досвід правового забезпечення реалізації права на охорону здоров'я розкритий автором з акцентом на системи охорони здоров'я таких держав, як США, Австралія, Японія, Швейцарія та Нідерланди. Здобувач вказує, що важливим фактором для функціонування дієвої системи охорони здоров'я є наявність достатніх ресурсів для охорони здоров'я (сторінка 417). Далі по тексту наголошується, що практика функціонування систем охорони здоров'я країн світу демонструє, що *більше ресурсів не призводить до кращих результатів для здоров'я*, оскільки важливу роль в цьому відіграє ефективність витрат, розумне витрачання, щоб забезпечити максимальне співвідношення ціни та якості. Відповідно, потрібно уточнити позицію автора щодо важливості достатніх ресурсів (фінансування) для належного забезпечення реалізації права на охорону здоров'я.

Наведені зауваження та пропозиції не впливають на загально позитивну оцінку виконаної роботи, а лише підкреслює складність предмета наукового дослідження.

**Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.** Автореферат дисертації Г.В. Муляр відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України.

**Висновок щодо рецензованого дослідження.**

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дисертація Г.В. Муляр «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права на охорону здоров'я» є самостійним, цілісним, завершеним, комплексним науковим дослідженням, яке містить нові теоретичні положення і висновки, наукові узагальнення щодо досліджуваного предмета та практичні рекомендації, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему, що має суттєве значення для науки адміністративного права. Дисертація відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок присудження наукових ступенів» від 24.07.2013 р. № 567 (зі змінами), які висуваються докторських дисертацій, а її автор – Муляр Галина Володимирівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

***Офіційний опонент:***

**завідувач кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України**



**Ольга БЕЗПАЛОВА**