

Відгук
офіційного опонента
кандидата юридичних наук Шатковської Дарини Миколаївни
на дисертацію Скрипкіна Сергія Васильовича
на тему «Правове регулювання публічних видатків в галузі охорони
здоров'я в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми досліджень. Актуальність теми дисертаційного дослідження С.В. Скрипкіна обумовлена рядом наступних обставин: по-перше, охорона здоров'я – це інвестиція в людський капітал, в своє майбутнє, а здоров'я – основа сучасної економічної системи та найвища соціальна цінність одночасно. Тому без інвестицій в охорону здоров'я неможливо позбутися бідності й успішно конкурувати з виробниками інших країн, досягти тривалого й активного довголіття на фоні повного соціального і психологічного благополуччя. Розвиток потенціалу здоров'я країни буде гарантом вирішення економічних і соціальних завдань. Національна система охорони здоров'я повинна бути доступною та ефективною для кожного громадянина незалежно від майнового та соціального статусу, орієнтованою на потреби кожного пацієнта. Публічні видатки в галузі охорони здоров'я в Україні займають вагоме місце серед інших видів видатків, тому ефективне управління ними та раціональне використання як бюджетних, так і позабюджетних коштів безпосередньо впливає на якість лікувальних та інших процесів в галузі охорони здоров'я. Правове регулювання видатків в галузі охорони здоров'я має розвиватись відповідно до нових тенденцій і міжнародних стандартів надання медичної допомоги та забезпечення населення лікарськими засобами в межах концепції розвитку демократичної, соціальної та правової держави в Україні. В умовах трансформації вітчизняна система охорони здоров'я стикається з серйозними проблемами щодо забезпечення реалізації конституційного права громадян України на охорону здоров'я. Підвищити ефективність функціонування національної системи охорони

здоров'я можна у тому числі шляхом вдосконалення механізму її фінансового забезпечення та залучення додаткових ресурсів. Національне законодавство з питань фінансування закладів охорони здоров'я державної та комунальної форми власності, зокрема на оплату праці, матеріально-технічне забезпечення тощо характеризується недосконалістю, має низку невирішених питань, отже потребує вдосконалення для зміцнення фінансового становища вказаних закладів охорони здоров'я, реалізації прав та інтересів їх працівників.

Про практичну та наукову цінність дисертації С.В. Скрипкіна свідчить також її взаємозв'язок з державними та науковими програмами: Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я; програма науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Фінансово-правове регулювання публічних відносин» (номер державної реєстрації 0108U008955) та ін.

Вищезазначене обумовлює актуальність обраної С.В. Скрипкіним теми та своєчасність дослідження проблем правового регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Робота ґрунтується на результатах аналізу значної кількості нормативно-правових актів, наукових досягнень загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного та фінансового права, економічної науки, науки державного управління та наукових праць, присвячених окремим питанням правового регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я. Положення, висновки і рекомендації, наведені в роботі, є обґрунтованими та достовірними, бо ґрунтуються на аналізі вітчизняної та зарубіжної наукової літератури, нормативних актів, юридичної практики. За результатами дослідження дисертанту вдалося запропонувати авторське визначення «функції публічних видатків в галузі охорони здоров'я»; розробити пропозиції щодо розробки та прийняття Кодексу України про охорону здоров'я, окрема частина якого буде присвячена питанням фінансування публічних видатків в галузі охорони здоров'я, що втілює концепцію загальнообов'язкового медичного соціального страхування; удосконалити

перспективні напрями розвитку законодавства, що регулює здійснення публічних видатків в галузі охорони здоров'я, шляхом внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 року № 679 «Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів», постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 року № 391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення», частини четвертої статті 13 Бюджетного кодексу України, що спрямовані на покращення організаційно-правових умов фінансування університетських клінік; науково обґрунтувати формування правових підстав реалізації концепції правової соціальної держави шляхом детальної розробки та реального впровадження всеукраїнської цільової програми соціально-економічного розвитку «Будівництво правової соціальної держави в Україні», одним з основних компонентів якої є реалізація прав людини на охорону здоров'я.

Дисертантом досить вдало визначено, зокрема, такі особливості сучасного стану законодавчого забезпечення публічних видатків в галузі охорони здоров'я:

існування правових колізій між реформаторськими та дореформаторськими нормативно-правовими актами, зокрема невідповідність реформаторських законодавчих актів Конституції України;

превалювання в регулюванні використання публічних коштів локальних нормативно-правових актів підприємств, установ та організацій, що в окремих випадках може негативно позначитися на цьому процесі (зокрема видатки на оплату праці комунальних некомерційних підприємств – закладів охорони здоров'я регулює колективний договір; деякі аспекти використання електронної системи закупівель при здійсненні закупівель за публічні кошти регламентовано наказами ДП «Прозорро», що навіть не є нормативно-правовими актами);

відсутність конкретно визначеного механізму проведення медичного страхування, оскільки в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» його згадано декларативно як вид соціального страхування без акцентування на особливостях;

законодавче забезпечення реформування фінансування охорони здоров'я створює умови для скорочення діючої мережі закладів охорони здоров'я;

недотримання принципу рівності надавачів медичних послуг за програмою державних медичних гарантій, адже не враховано специфіки університетських клінік та клінічних баз, що не можуть бути такими надавачами, оскільки мають статус підрозділів державних університетів – комунальних установ;

посилення конкуренції у сфері надання медичних послуг, оскільки і надавачем, і отримувачем бюджетних коштів можуть бути заклади охорони здоров'я та фізичні особи-підприємці, що в порядку, встановленому чинним законодавством, здійснюють господарську діяльність з медичної практики.

Заслуговує на увагу позиція автора про те, що окремою частиною Кодексу України про охорону здоров'я має бути «Фінансування публічних видатків в галузі охорони здоров'я», що відобразить концепцію фінансування публічних видатків в галузі охорони здоров'я за моделлю загальнообов'язкового медичного соціального страхування Бісмарка (без участі громадян як платників страхових внесків).

Автор слушно зауважує, що розвиток університетських клінік та клінічних баз закладів вищої медичної освіти сприятиме розвитку охорони здоров'я в цілому, та розвитку вищої медичної освіти зокрема, шляхом підготовки високваліфікованих медичних кадрів та надання високоспеціалізованої медичної допомоги населенню. Автор зауважує, що з цією метою необхідно: внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 року № 679 «Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів», постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 року

№ 391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення»; до частини четвертої статті 13 Бюджетного кодексу України.

Цілком можна погодитись з автором щодо наступних суттєвих проблем правового регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я:

неврахування Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та підзаконними нормативно-правовими актами, які деталізують положення цього Закону особливостей правового регулювання організації надання медичних послуг у сільській місцевості з огляду на серйозні демографічні та економічні проблеми сільських районів, а також відсутність нормативно-правових актів, які б регламентували механізм реалізації Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості»;

правове регулювання видатків на оплату праці працівників закладів охорони здоров'я, що є бюджетними установами, здійснюється спільним наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України від 05 жовтня 2005 року № 308/519 «Про впорядкування умов оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 жовтня 2005 року за № 1209/11489, який встановлює найнижчі розміри заробітних плат для працівників охорони здоров'я порівняно з іншими галузями економіки України;

відсутність нормативно-правових актів, які б регулювали граничні показники оплати праці працівникам закладів охорони здоров'я, що є комунальними некомерційними підприємствами;

відсутність законодавства, яке б регулювало фінансові питання надання медичних послуг вторинної та третинної медичної допомоги за програмою державних медичних гарантій;

відсутність у постанові Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 року № 679 «Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів» положень, які б врегульовували видатки закладів охорони здоров'я, що є комунальними некомерційними підприємствами, які виникають у результаті розміщення на території цих закладів клінічних наукових та/або навчальних підрозділів закладів вищої освіти та закладів післядипломної освіти;

відсутність у постанові Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 року № 391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» норм, які б дозволяли університетським клінікам закладів вищої освіти та закладів післядипломної освіти брати участь у програмі державних медичних гарантій як надавачам медичних послуг;

наявність норми в частині четвертій статті 13 Бюджетного кодексу України, що забороняє використовувати закладами вищої (післядипломної) освіти, що є бюджетними установами, власні надходження, отримані від основної діяльності (підготовки фахівців), для забезпечення потреб університетських клінік;

відсутність у Законі України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» норм, що деталізують положення цього Закону про медичне загальнообов'язкове державне соціальне страхування, як один із видів соціального страхування, а також відсутність відповідних підзаконних нормативно-правових актів, які б регламентували механізми реалізації та запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування;

зайва формалізація норм Закону України «Про публічні закупівлі», в тому числі щодо закупівель лікарських засобів та виробів медичного призначення, що значно ускладнює його виконання й знижує ефективність.

Проведене дослідження Скрипкіна С.В. свідчить про те, що наведені

автором пропозиції та рекомендації щодо розкриття теоретичних і практичних проблем правового регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я за чинним законодавством України, напрямів розвитку теоретичних положень фінансово-правової науки, формулювання авторських пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України у сфері правового регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні покращить якість та ефективність діяльності органів публічної влади в галузі бюджетної діяльності, підвищить ефективність діяльності закладів охорони здоров'я в напрямках розробки нових джерел фінансування видатків та значно спростить вже виконувану роботу в напрямі залучення та використання коштів.

Варто також зазначити, що поставлена автором мета дисертаційного дослідження досягнута, а завдання виконані. Висновки і пропозиції є новими.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються на підставі правових норм у сфері здійснення публічних видатків в галузі охорони здоров'я.

Основні результати дослідження викладено в дванадцяти наукових працях, з яких: сім – статті в наукових фахових виданнях України, що входять до наукометричних баз даних, п'ять – матеріали конференцій.

Достовірність результатів і новизна досліджень, повнота їх викладу в опублікованих працях. Дисертант узагальнює та всебічно розглядає наукові праці провідних українських та зарубіжних науковців, успішно демонструє характерні особливості власних напрацювань, що відрізняють дисертацію від наукового доробку інших дослідників й визначає наукову новизну одержаних результатів. Матеріалами для дослідження стали спеціальна література з проблем правового регулювання видатків на охорону здоров'я. Достовірність практичних розробок автора підтверджені відповідними довідками впровадження в практичну діяльність державних установ, інших організацій. Вважаємо, що одержані результати дослідження є достовірними, оскільки вони підкріплюються такими методами проведення досліджень як: методи аналізу й синтезу, метод порівняльного аналізу, системний метод, метод конкретно-

історичного аналізу, метод нормативно-логічного аналізу, формально-логічний та прогностичний методи, абстрактно-логічний метод. Виходячи з цього можна зазначити, що висновки та пропозиції автора дисертації є достатньо обґрунтованими та достовірними і мають елементи новизни.

Отримані наукові результати, теоретичні положення й практичні висновки проведеного дослідження були здійснені в межах теми науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Фінансово-правове регулювання публічних відносин» (номер державної реєстрації 0111U001102).

Всі об'єкти наукової новизни достатньою мірою відображені в опублікованих наукових працях, що відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України.

Безумовним досягненням дисертаційного дослідження становлять положення, що визначають наукову новизну одержаних результатів, що полягає у проведенні комплексного дослідження наукових здобутків, законодавства з питань публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні та практики його застосування, на основі чого розроблено, обґрунтовано та сформульовано низку концептуальних, нових як у теоретичному, так і практичному значенні положень, спрямованих на вдосконалення правового регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні, зокрема:

вперше:

запропоновано прийняти Кодекс України про охорону здоров'я, окрема частина якого буде присвячена питанням фінансування публічних видатків в галузі охорони здоров'я, що втілює концепцію загальнообов'язкового медичного соціального страхування;

запропоновано визначення поняття «функції публічних видатків в галузі охорони здоров'я» як основних напрямів впливу цих видатків на правовідносини у сфері охорони здоров'я, що є позитивними соціально значущими результатами здійснення публічних видатків в галузі охорони здоров'я та спрямовані на забезпечення передбачених міжнародними соціальними стандартами потреб пацієнтів, медичних працівників, закладів

охорони здоров'я з метою повної реалізації прав та законних інтересів людини у сфері охорони здоров'я;

удосконалено:

поняття публічних видатків в галузі охорони здоров'я як витрат публічних фондів грошових коштів, які виражають урегульовані правовими нормами соціально-економічні відносини публічного характеру, що складаються при розподілі (перерозподілі) та використанні публічних фондів коштів (державних, комунальних, інших публічних фондів соціального призначення), і забезпечують задоволення публічного інтересу та потреб громадян у галузі охорони здоров'я, що здійснюються на принципах фінансового захисту, універсальності покриття та справедливості доступу до медичної допомоги, прозорості й підзвітності, ефективності, вільного вибору, конкуренції постачальників, передбачуваності обсягу коштів на медичні послуги в державному бюджеті, субсидіарності, конституційності, соціального захисту медичних та фармацевтичних працівників, використання різноманітних джерел фінансування, широкої правової освіти населення;

перспективні напрями розвитку законодавства, що регулює здійснення публічних видатків в галузі охорони здоров'я, шляхом внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 року № 679 «Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів», до постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 року № 391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення», до частини четвертої статті 13 Бюджетного кодексу України, що спрямовані на покращення організаційно-правових умов фінансування університетських клінік;

модель загальнообов'язкового медичного соціального страхування на основі максимального забезпечення права людини на охорону здоров'я та

дотримання вимог статті 49 Конституції України, платниками страхових внесків за якої є роботодавці;

методи фінансування видатків в галузі охорони здоров'я шляхом розумного поєднання програмно-цільового та бюджетно-кошторисного методів, а також методу оплати за надані послуги з метою максимального забезпечення прав і законних інтересів людини щодо охорони здоров'я;

набуло подальшого розвитку:

формування правових підстав реалізації концепції правової соціальної держави шляхом детальної розробки та реального впровадження всеукраїнської цільової програми соціально-економічного розвитку «Будівництво правової соціальної держави в Україні», одним з основних компонентів якої є реалізація прав людини на охорону здоров'я;

рекомендації щодо імплементації міжнародно-правових стандартів забезпечення прав громадян на охорону здоров'я шляхом забезпечення доступності медичної допомоги будь-яким верствам населення, використовуючи державні механізми соціального захисту;

позиція щодо необхідності усунення колізій законодавства, що регулює публічні видатки в галузі охорони здоров'я, шляхом скасування постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1138 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах» та прийняття натомість закону, у якому було б визначено повний перелік медичних послуг, що надаватимуться в державних та комунальних закладах охорони здоров'я на платній основі.

Теоретична та практична цінність дослідження для науки та практики. Сформульовані за результатами дисертаційного дослідження висновки, положення та пропозиції були впроваджені для використання, а саме:

у науково-дослідній діяльності – при проведенні загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення процесу здійснення публічних видатків;

у правотворчій діяльності – розроблено проекти постанов Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів» від 11 вересня 2013 р. № 679» та «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» від 28 березня 2018 р. № 391», а також проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»;

у правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики застосування норм чинного законодавства щодо здійснення публічних видатків в галузі охорони здоров'я, запропоновані рекомендації можуть бути використані в правозастосовній практиці (довідка навчально-наукового медичного центру «Університетська клініка» Запорізького державного медичного університету від 10 вересня 2019 року);

у навчальному процесі – матеріали дослідження можуть бути використані при викладанні студентам ЗВО дисципліни «Фінансове право України» (довідка № 08/19 від 07 березня 2019 року Класичного приватного університету).

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені згідно з вимогами МОН України, що висуваються до дисертаційних робіт. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Завдання, наукова новизна та висновки дисертаційної роботи лаконічно переплітаються між собою. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертаційної роботи.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 187 сторінок,

список використаних джерел містить 186 найменувань й займає 20 сторінок, додатки займають 5 сторінок.

Недоліки і побажання. У цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження С.В. Скріпкіна «Правове регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні», слід також висловити окремі зауваження, звернути увагу на окремі дискусійні моменти.

Розглядаючи функції державних видатків у сфері охорони здоров'я дисертант, серед інших, назвав контрольну функцію (с. 44), спрямовану на здійснення фінансового контролю за законністю, цільовим та ефективним використанням фінансових ресурсів, але чомусь не згадав про наглядову функцію, що завжди здійснюється поряд із контрольною, передуючи першій щодо з'ясування відповідності діяльності розпорядників державних фінансів у сфері охорони здоров'я приписам законодавства, інструкціям, іншим актам управління.

Розглядаючи тенденції розвитку законодавства з розподілу публічних видатків у сфері охорони здоров'я (с. 111-112) автору слід було звернути увагу на проблему монополізму на фармацевтичному ринку України, який негативно впливає на ціноутворення в галузі реалізації фармацевтичної продукції та ускладнює доступність до ліків малозабезпеченим верствам населення. Подібна ситуація не може ігноруватися законодавцем, вимагаючи спрямування відповідної фінансової політики на обмеження фармацевтичних монополій.

Пропозиція С.В. Скріпкіна щодо залучення роботодавців до фінансування страхової медицини не підкріплена пропозицією конкретного правового механізму такого залучення з урахуванням проблеми тіньового сектору сучасної української економіки.

Загальний висновок

Викладені зауваження в основному мають дискусійний характер, спрямовані на подальше дослідження правового регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні, і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації С.В. Скріпкіна.

За змістом і оформленням дисертаційна робота відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України. У публікаціях та авторефераті відображені основні положення дисертації. Кандидатська дисертація С.В. Скрипкіна на тему «Правове регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні» є самостійним завершеним науковим дослідженням, у процесі якого одержано нові обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують наукову задачу виявлення та визначення шляхів вирішення проблем правового регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні та розробка конкретних пропозицій, спрямованих на вдосконалення відповідного законодавства та практики його застосування. Результати дослідження мають істотне значення для розвитку юридичної науки.

Дисертація відповідає вимогам діючого Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Скрипкін Сергій Васильович – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу
нормативно-методичного забезпечення,
реєстрів та контролю
Управління державної реєстрації
нормативно-правових актів
Департаменту реєстрації та
систематизації правових актів
Міністерства юстиції України

Д.В. Шатковська 2019 року



Дарина ШАТКОВСЬКА

Тітуса Павлишина

Головний спеціаліст
відділу інформаційно-аналітичної
роботи Управління персоналу
центрального апарату
Департаменту персоналу

Департамент персоналу
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Тітуса Павлишина