

Відгук
офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Солдатенко
Оксани Володимирівни
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 теми дисертації та її зв'язок з науковими програмами,
планами, темами.

Ознакою будь-якої демократичної держави є конституційне закріплення прав і свобод людини у якості найвищої цінності та їх відповідність міжнародним нормам права. Статтею 3 Конституції України проголошено, що здоров'я людини є однією з найвищих соціальних цінностей держави. Центральне місце в системі прав, що забезпечують природне існування людини, є право на життя та здоров'я, оскільки статтею 49 Конституції встановлено, що в Україні кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Фінансове право, як галузь публічного права, захищає спільні інтереси держави і громадян. З погляду на те, що одним із принципів фінансового права є соціальна скерованість фінансово-правового регулювання, то, для забезпечення реалізації права на охорону здоров'я громадян, держава фінансує з бюджетів усіх ланок бюджетної системи України і бюджетів державних позабюджетних фондів ті бюджетні установи, які виконують вкрай важливі соціальні функції у сфері охорони здоров'я.

У цих відносинах виявляється владно-організуюча роль держави та органів місцевого самоврядування щодо розподілу і перерозподілу національного доходу країни. Саме через них держава й органи місцевого самоврядування виражають публічний фінансовий інтерес, задовольняючи фінансові потреби держави, окремих територіальних утворень і одночасно всіх громадян.

З огляду на важливість здоров'я для кожної людини зокрема та суспільства в цілому, а також, урахувуючи факти ухвалення Верховною Радою України наприкінці 2017 року низки законів, спрямованих на докорінні зміни у сфері охорони здоров'я України (т. зв. закони про медичну реформу), актуальність підготовленої С. В. Скріпкіним дисертації не викликає сумнівів. Реалії сьогодення свідчать про незадовільний стан української медицини та наявність факторів, які суттєво ускладнюють реалізацію на практиці конституційно визначеної безоплатності медичної допомоги. Суттєва роль у вирішенні наявних на сьогодні проблем у вітчизняній сфері охорони здоров'я належить саме фінансово-правовій науці, яка є джерелом отримання нових знань щодо задоволення публічного інтересу у сфері охорони здоров'я через правове регулювання публічних видатків.

Протягом усіх років незалежності України та прагнення реформувати сферу охорони здоров'я, державна політика у цьому контексті характеризується незавершеністю та непослідовністю, адже було ухвалено значну кількість законів і нормативно-правових актів, які не тільки не сприяли вирішенню проблем, а, навпаки, ускладнювали відповідні процеси. Вони не стали джерелом належних висновків та об'єктивної оцінки стану сфери охорони здоров'я України, а всі законопроекти, пов'язані із запровадженням в Україні загальнообов'язкового медичного страхування – додаткового джерела коштів для охорони здоров'я громадян і повноцінного забезпечення реалізації конституційного права на безоплатну медичну допомогу – так і залишилися проектами, хоча могли б вирішити українську актуальну проблему – відсутність

достатнього обсягу коштів, спрямованих на фінансування сфери охорони здоров'я.

Актуальність теми обраного дисертаційного дослідження зумовлена не тільки наявністю в Україні фінансових проблем щодо реалізації громадянами їх конституційного права на охорону здоров'я, а ще й тим, що воно виконане в рамках наукових досліджень Класичного приватного університету «Фінансово-правове регулювання публічних відносин в Україні» (номер державної реєстрації 0111U008728) та «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0116U008200).

Таким чином, дисертація С. В. Скрипкіна виконана на актуальну тему, дослідження якої має як теоретичне, так і практичне значення.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій.

Дисертація базується на комплексному підході, характеризуються відповідним рівнем наукових узагальнень, що значною мірою обумовлено і характером дослідної бази. Перевагою роботи є те, що автором, поряд з науковими працями з фінансового права, проаналізовано наукові праці з адміністративного та медичного права, автором також вивчено та узагальнено досвід зарубіжних країн. Робота ґрунтується на аналізі раніше чинного і сучасного вітчизняного законодавства.

Структура роботи є логічною, відповідає меті, завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі виокремлені проблемні питання, запропонувати можливі напрями їх вирішення.

Глибина та ступінь обґрунтованості результатів дослідження забезпечується використанням автором достатньої кількості загальних та спеціальних методів наукового пізнання, застосування яких зумовлено системним підходом, що дало можливість досліджувати проблеми в єдності їх

соціального змісту та юридичної форми. Висновки та пропозиції, сформульовані у роботі, достатньо аргументовані.

Отже, зміст дисертації відповідає паспорту спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, за якою вона подана до захисту, а зміст автореферату відображає основні положення дисертації.

Наукова новизна положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Дослідження проблемних аспектів правового регулювання публічних видатків у галузі охорони здоров'я містить результати, що мають ознаки наукової новизни (не буду їх наводити у відгуку, оскільки вони достатньо розкриті як у самій дисертації, так і в авторефераті дисертації) – це, по-перше, теоретичні підходи до визначення поняття «функції публічних видатків в галузі охорони здоров'я», по-друге, авторський підхід до розуміння методів фінансування видатків в галузі охорони здоров'я (удосконалено), а також методологічні засади щодо типізації юридичних норм, які описують процедури здійснення публічних видатків в галузі охорони здоров'я. Доповнюючи застосовувану типізацію, авторські пропозиції розвивають уяву про правове регулювання фінансових потоків в галузі охорони здоров'я, обґрунтовують правову стратегію трансформації фінансової складової сфери охорони здоров'я, які, у свою чергу, розвивають теорію бюджетно-страхової медицини, і відрізняються від нині використовуваних підходів до регулювання публічних видатків.

Методичні прийоми щодо аналізу стану правового регулювання публічних видатків у галузі охорони здоров'я на основі системного порівняння, дозволили автору дисертації по-новому описати правовідносини з регулювання видатків на медичні потреби та заробітну плату працівникам сфери охорони здоров'я.

Я вважаю, що наукова новизна результатів, одержаних С. В. Скіпкіним у процесі проведеного дисертаційного дослідження, в цілому відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України, які висуваються до положень наукової новизни, які мають міститися у дисертаціях.

Практичне значення одержаних результатів дослідження.

Отримані дисертантом результати можуть бути використані у: науково-дослідній діяльності – при проведенні загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення процесу здійснення публічних видатків; 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»; правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики застосування норм чинного законодавства щодо здійснення публічних видатків в галузі охорони здоров'я та навчальному процесі – матеріали дослідження можуть бути використані при викладанні студентам закладів вищої освіти навчальної дисципліни «Фінансове право».

Повнота викладання наукових положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях.

Основні положення дисертації знайшли відображення у 7 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а

також у 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Зауваження та дискусійні положення.

Водночас, не всі авторські тези, твердження і міркування сприймаються як логічний підсумок емпіричних спостережень, що на достатньому рівні обґрунтовані з теоретичних позицій, здобутків юридичної практики й аналізу нормативного матеріалу. Деякі з них потребують додаткових роз'яснень і уточнень з огляду на сучасний стан та перспективи розвитку правової теорії і відповідної законодавчої бази. У цьому зв'язку є необхідність висловити окремі зауваження до роботи та окреслити дискусійні положення.

1. Заслуговує на увагу положення дисертаційного дослідження щодо ухвалення Кодексу України про охорону здоров'я, проте, дискусійним є віднесення його до тих, які пропонуються вперше (п. 1 наукової новизни), адже ідея кодифікації законодавства в галузі охорони здоров'я не нова – ідеї щодо цього висловлювалися І. Я. Сенютою у 2006 році, Р. А. Майдаником у 2012 році, О. В. Клименком у 2013 році тощо.

2. Розглядаючи поняття публічних видатків в галузі охорони здоров'я, автор дисертації стверджує, що вони є “витратами публічних фондів грошових коштів, які виражають урегульовані правовими нормами соціально-економічні відносини публічного характеру” (С. 17, 29, 45, 54, 158), з чим не можна однозначно погодитися з огляду, по-перше, на розмежування Бюджетним кодексом України двох понять “видатки” і “витрати”, а по-друге, на доведеність науковою фінансового права, що у матеріальному аспекті видатки розглядаються як асигнування, а у юридичному – як суспільні відносини, врегульовані нормами права, пов'язані зі здійсненням таких асигнувань

3. Хибною є позиція автора дисертації щодо віднесення спеціально уповноваженого органу – служби здоров'я до централізованого бюджетного фонду (С. 25 дисертації та С. 6 автореферату), оскільки на сьогодні відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” головним розпорядником бюджетних коштів є Міністерство охорони здоров'я України, а Національна служба здоров'я України – відповідальний виконавець бюджетної програми “Надання первинної медичної допомоги населенню”, який не обов'язково стане фондом навіть у перспективі, а тим більше централізованим бюджетним фондом.

4. У підрозділі 1.3. дисертантом деталізовано функції публічних видатків, проте автору не вдалося їх органічно поєднати з такими системними елементами, як цілі та завдання держави щодо забезпечення публічними грошовими ресурсами реалізації прав громадян в галузі охорони здоров'я, що значно б поглибило результати наукового пошуку.

5. У роботі дисертант при дослідженні того чи іншого питання намагався висвітлити наукові позиції багатьох вчених з права із посиланням на їх роботи (С. 23, 39, 56, 93–94, 100, 125–126, ін.), проте висвітлення власної позиції автора щодо свого ставлення до положень, сформульованих вченими, спостерігається не завжди, що знижує цінність роботи з теоретичного погляду.

6. На сторінках 3–4, 108, 112 та у п. 6 Висновків (С. 160 дисертації і С. 16 автореферату) автор дисертації пише: “Виявлено, що міжнародно-правовими актами, що регулюють питання забезпечення прав громадян на охорону здоров'я, передбачено доступність для громадян медичної допомоги, але не її безоплатність, оскільки далеко не кожна держава світу спроможна забезпечити бюджетне фінансування”, однак, у частині III Декларації соціального прогресу та розвитку, прийнятій Генеральною асамблеєю ООН у 1969 році, ідеться саме про безоплатне медичне обслуговування для всіх громадян, що свідчить про вивчення автором дисертації не всіх міжнародно-правових актів з досліджуваної проблеми, а тільки тих, які дозволили зробити наведений висновок.

7. В цілому погоджуючись із результатами дослідження зарубіжного досвіду, які містяться в усіх підрозділах дисертації, вважаю, що було б доцільно здійснити не тільки аналіз зарубіжного законодавства, а й дослідити наукову доктрину у зазначеній сфері. Бажано було б також висвітити у роботі узгодження запропонованих автором пропозицій щодо запозичення позитивного зарубіжного досвіду із пріоритетними напрямками законопроектної роботи в Україні у відповідній сфері відносин.

Окреслені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, а свідчать, перш за все, про її системний та дискусійний характер, що дозволяє віднести її до одного із джерел подальших досліджень такої вкрай важливої соціальної проблеми, наявної в Україні, яка пов'язана із фінансовим забезпеченням права громадян на охорону здоров'я, закріпленого у Конституції.

Висновок

Зміст розділів дисертаційного дослідження дозволяє зробити висновок про вирішення автором дисертації завдань, поставлених на початку дослідження, досягнення мети, а винесені на захист положення характеризують проведеному роботу як комплексне дисертаційне дослідження.

Таким чином, дисертація на тему “Правове регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я в Україні”, подана Скріпкіним Сергієм Васильовичем на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, є завершеною працею (у якій отримано науково обґрунтовані достовірні результати, що мають значення для подальшого розвитку науки фінансового права, повністю готові до впровадження у практичну діяльність, яка характеризується актуальністю, новизною, практичною корисністю, глибиною, обґрунтованістю одержаних результатів, вирішених завдань, оформленням), та, урахувавши те, що вона виконана на

належному теоретичному рівні, відповідає вимогам до кандидатських дисертацій Міністерства освіти і науки України, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Професор кафедри правознавства ВНЗ «Полтавський університет економіки і торгівлі», д.ю.н., професор **О. В. Солдатенко**



Особистий підпис <u>Солдатенко О.В.</u>
ЗАВІРЯЮ
Начальник відділу кадрів ПУЕТ
<u>В.В.М.</u> <u>В.В.М.</u>