

## ВІДЗИВ

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Гулак Олени Василівни на дисертаційну роботу Бондаря Володимира Павловича «Організація проведення медико-соціальної експертизи: адміністративно-правовий аспект», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

### Актуальність обраної теми

Дисертаційне дослідження В.П. Бондаря присвячене актуальній проблемі сьогоденної правової науки – адміністративно-правовим аспектам організації проведення медико-соціальної експертизи. Актуальність рецензованої роботи пов'язана із здійсненням комплексного аналізу організації проведення медико-соціальної експертизи в Україні крізь призму адміністративного права. У результаті проведеного дослідження сформовано низку науково обґрунтованих положень, висновків, пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення нині існуючої системи медико-соціальної експертизи.

Актуальність дослідження зумовлена і проблематикою організації та проведення медико-соціальної експертизи, позаяк сама служба медико-соціальної експертизи повинна адаптуватися до сучасних викликів та функціонувати злагоджено й ефективно. Натомість, сучасні реалії свідчать, що вітчизняна система медико-соціальної експертизи є недосконалою, містить низку рудиментарних властивостей і недоліків правового й організаційного спрямування, серед яких: неналежне нормативно-правове забезпечення, неефективна інституційна побудова, ускладненість процедури, критично низький рівень цифровізації, наявність як корупційних ризиків, так і їх проявів.

Дисертаційне дослідження В.П. Бондаря є затребуваним як з позиції правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на

удосконалення чинної нормативно-правової бази. Дисертант у своєму дослідженні обрав низку найактуальніших питань, пов'язаних з практичними аспектами діяльності медико-соціальної експертної комісії й аналізом правових засад організації проведення медико-соціальної експертизи.

### **Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**

Робота, запропонована В.П. Бондарем, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою висновків, списку використаних джерел та додатків. Структура в цілому відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного та методологічного спрямувань з проблематики адміністративно-правових аспектів організації проведення медико-соціальної експертизи. Список використаних джерел містить 190 найменувань.

Високий ступінь вірогідності і наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних наукових методів – діалектичного, формально-логічного, герменевтичного, логіко-семантичного, порівняльно-правового, дедукції й індукції, аналізу та синтезу. Все це дозволило здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Висновки, зроблені у дисертації, зокрема пропозиції стосовно удосконалення національного законодавства, що закріплює відповідне адміністративно-правове забезпечення проведення медико-соціальної експертної комісії, здатні покращити діяльність суб'єктів забезпечення проведення медико-соціальної експертизи.

### **Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**

Положення дисертації у дійсності ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в тому, що дисертація є новітньою комплексною роботою, присвяченою дослідженню адміністративно-правових аспектів організації проведення медико-соціальної експертизи, в якій визначено низку актуальних науково-теоретичних і практичних позицій, висновків і напрямів удосконалення предмета дослідження.

Дисертантом проаналізовано значний масив спеціальної наукової правової літератури, присвяченої власне адміністративному праву, адміністративній діяльності, адміністративній реформі та іншим суміжним галузям.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його чітка практична спрямованість. Висвітлені автором пропозиції можуть бути застосовані для розвитку правового регулювання та підвищення ефективності діяльності Центральної медико-соціальної експертної комісії Міністерства охорони здоров'я України.

Заслуговують на увагу наступні положення дисертації:

- сформовано завдання організації проведення медико-соціальної експертизи, які диференційовано у залежності від суб'єктів їх реалізації на *центральні* (завдання, які стосуються всієї системи медико-соціальної експертизи та реалізуються органами публічної адміністрації, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, тобто мають національний рівень), *регіональні* (завдання, які виконують місцеві органи виконавчої влади – відповідні місцеві державні адміністрації, у тому числі в особі управлінь (департаментів) охорони здоров'я) та *внутрішньовідомчі* (завдання, які засновані на ієрархічності медико-соціальних експертних комісій, що передбачає наділення Центральної, Кримської республіканської,

обласних медико-соціальних експертних комісій низкою організаційних повноважень відносно нижчестоящих комісій);

- удосконалено науковий підхід щодо створення спеціалізованої інституції публічного адміністрування у сфері медико-соціальної експертизи – Національної служби медико-соціальної експертизи України – центрального органу виконавчої влади, діяльність якого буде спрямовуватися і координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, що реалізовуватиме державну політику у сфері медико-соціальної експертизи громадян і реабілітації осіб з обмеженнями функціонування та/або життєдіяльності й осіб з інвалідністю;

- обґрунтування доцільності розробки та прийняття Закону України «Про медико-соціальну експертизу», який, спираючись на міжнародні стандарти, буде комплексно визначати правові й організаційні засади функціонування системи медико-соціальної експертизи та надання медико-соціальних експертних послуг в Україні.

*У першому розділі «Загальна характеристика організації проведення медико-соціальної експертизи» на основі аналізу наукових розробок дисертант визначає поняття «медико-соціальної експертизи» як об'єкта адміністративно-правового регулювання окремої сфери суспільних відносин, що складається з приводу надання (отримання) медико-соціальних експертних послуг щодо встановлення ступеня обмеження життєдіяльності, визначення міри втрати здоров'я, групи інвалідності, порядку проведення реабілітаційних заходів конкретним особам; й виду публічно-владної та публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що провадиться з метою задоволення відповідного публічного інтересу задля впорядкованості, охорони і розвитку цієї сфери відносин (с. 42-43).*

Автором слушно підкреслено, що завдання організації проведення медико-соціальної експертизи – це наперед визначений, запланований до виконання обсяг робіт, покладений на суб'єктів публічного адміністрування, що потребує здійснення конкретних заходів задля злагодженого і

впорядкованого функціонування системи медико-соціальної експертизи. Такі завдання залежно від суб'єктів їх реалізації можуть бути розподілені на центральні, регіональні та внутрішньовідомчі (с. 62).

Слушною виглядає позиція автора стосовно пропозиції класифікувати принципів організації проведення медико-соціальної експертизи на:

1) основоположні – визначають фундаментальні та найважливіші засади (вимоги) здійснення організації проведення медико-соціальної експертизи;

2) загальні – притаманні адміністративному праву та його інститутам;

3) спеціальні – специфічні внутрішньогалузеві керівні засади, які прямо пов'язані з сутністю медико-соціальної експертизи, процедурами її впорядкування та здійснення (с. 58).

Дисертант зазначає, що послуговуючись традиційним розподілом нормативно-правових актів за їх юридичною силою, правові засади організації проведення медико-соціальної експертизи доцільно диференціювати на: 1) конституційні; 2) наднаціональні (міжнародні); 3) законодавчі; 4) підзаконні (с. 79-80).

Також заслугоує на увагу позиція автора щодо визначення сутнісного критерію правових засад організації проведення медико-соціальної експертизи, які запропоновано поділяти на: 1) основоположні – Конституція України, Конвенція про права осіб з інвалідністю та інші міжнародні договірні документи, а також резолюції Всесвітньої організації охорони здоров'я; 2) визначальні – профільні закони України; 3) конкретизуючі – підзаконні акти, прийняті у зв'язку та на виконання профільних законів України (підрозділ 1.3).

*Розділ 2 «Адміністративно-правовий механізм організації проведення медико-соціальної експертизи»* складається з трьох підрозділів, що розкривають адміністративно-правовий статус Центральної медико-соціальної експертної комісії Міністерства охорони здоров'я України, адміністративні процедури проведення медико-соціальної експертизи,

юридичну відповідальність за порушення порядку проведення медико-соціальної експертизи.

Дисертантом пропонується у структурі адміністративно-правового статусу Центральної МСЕК розрізняти:

- цільовий блок (мета, завдання, функції);
- організаційний блок (підвідомчість, зовнішня організаційна форма існування, внутрішній устрій, процедури діяльності тощо);
- компетенційний блок (повноваження – права та обов'язки, у тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки здійснення (неналежне здійснення) повноважень) (с. 92).

У зв'язку з цим, досить обґрунтованою виглядає позиція автора в частині визначення поняття «адміністративно-правового статусу Центральної МСЕК» як регламентованої нормами адміністративного права, структурно визначеного правового субстатусу, який відображає її юридичне становище в системі суб'єктів публічної адміністрації та комплексно окреслює функціональне призначення й компетенцію (с. 103).

Автор досить влучно зазначає, що сучасна процедура проведення медико-соціальної експертизи потребує: 1) адаптації існуючої процедури медико-соціальної експертизи до адміністративного провадження, регламентованого нормами нещодавно прийнятого Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX; 2) спрощення процедур її проведення не лише в період дії воєнного стану; 3) ведення нових форм її проведення, розвитку дистанційних форм її провадження на постійній основі; 4) мінімізації та ліквідації корупційних проявів; 5) прозорості та відкритості діяльності медико-соціальної експертизи; 6) створення єдиного електронного документообігу та належної цифровізації документування (діджиталізація); 7) необхідності формулювання висновків медико-соціальної експертизи у відповідності до МКФ; 8) належної регламентації юридичної відповідальності за порушення порядку проведення медико-соціальної експертизи (с. 121).

В.П. Бондар зазначає, що процедуру настання цивільно-правової відповідальності для винної особи (фізичної/юридичної) за порушення особистих немайнових та/або майнових прав особи, яка звернулася для встановлення інвалідності, можна умовно об'єднати у декілька етапів: 1) вчинення правопорушення; 2) доведеність причинно-наслідкових зв'язків між заподіяною шкодою та протиправним діянням, яким було порушено суб'єктивне право потерпілої особи; 3) відшкодування шкоди МСЕК; 4) право зворотної вимоги закладу охорони здоров'я до своєї посадової особи, винної у заподіянні відповідної шкоди (с. 130).

*Третій розділ дисертаційної роботи В.П. Бондаря присвячений напрямам удосконалення організації проведення медико-соціальної експертизи й складається з двох підрозділів, у яких на основі аналізу міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду організації проведення медико-соціальної експертизи сформульовано основні напрями удосконалення організації проведення медико-соціальної експертизи.*

Абсолютно логічними виглядають пропозиції автора стосовно визначення механізмів оцінки інвалідності задля відповідності правозахисній моделі, які власне мають: 1) ґрунтуватись на правозахисному підході; 2) розроблятися при залученні громадських об'єднань та осіб з інвалідністю; 3) забезпечувати залучення осіб з інвалідністю до отримання інформації, на основі якої проводиться оцінка інвалідності; 4) не допускати множинності методів оцінки інвалідності; 5) забезпечувати вільний і зручний для всіх зацікавлених осіб доступ до інформації про вимоги проведення оцінки інвалідності; 6) передбачати систематичний огляд методів оцінки інвалідності (с. 149).

Обґрунтованою вважається пропозиція розробки й прийняття Закону України «Про медико-соціальну експертизу» з наступною структурою: Розділ I. Загальні положення. Розділ II. Система медико-соціальної експертизи. Розділ III. Організація проведення медико-соціальної експертизи. Розділ IV. Порядок проведення медико-соціальної експертизи та надання відповідних послуг. Розділ V. Умови та критерії оцінки

функціонування, обмежень життєдіяльності, визначення потреб людини та встановлення інвалідності. Розділ VI. Оскарження висновків і рішень уповноваженого органу, надавачів медико-соціальних експертних послуг. Розділ VII. Контроль та нагляд у сфері медико-соціальної експертизи. Розділ VIII. Відповідальність за порушення вимог законодавства про медико-соціальну експертизу. Розділ IX. Прикінцеві та перехідні положення (підрозділ 3.2).

### **Дискусійні положення та зауваження до дисертації**

Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дисертаційного дослідження В.П. Бондаря, позитивно оцінюючи його в цілому, все ж варто зауважити, що окремі положення дисертації мають дискусійний характер, потребують більш глибокого дослідження та обґрунтування, зокрема:

1. Аналіз пунктів наукової новизни дисертаційного дослідження дозволяє стверджувати, що пріоритетного значення набувають положення, які визначаються уперше. Одним із таких пунктів є запропонована автором стратегічна мета організації проведення медико-соціальної експертизи, яка поділяється на *субцілі ординарного та пріоритетного спрямування*. За весь період, протягом впровадження медико-соціальної експертизи і до сьогодні, така експертиза вже має сталу низку цілей, з якими і пов'язане її виникнення і застосування. У зв'язку з цим виникає питання обґрунтування зазначеної пропозиції в частині її визначення та віднесення до наукової новизни.

2. Досліджуючи у підрозділі 1.1 «медико-соціальну експертизу як об'єкт адміністративно-правового регулювання» дисертант визначає вітчизняну службу медико-соціальної експертизи як спеціальний вид публічного сервісу, що функціонує з метою задоволення потреб населення в медико-соціальних експертних послугах щодо встановлення: ступеня обмеження життєдіяльності, визначення міри втрати здоров'я, групи інвалідності, видів і порядку проведення реабілітаційних заходів конкретним особам й іншого. Зазначена пропозиція заслуговує відповідного підтримання в



частині реалізації людиноцентристської ідеології в діяльності суб'єктів публічної адміністрації у відповідний період демократизації владних повноважень у соціальній сфері. Втім, у роботі, на нашу думку, не вистачає дослідження діяльності медико-соціальної експертизи в період бюрократизації українського суспільства та застосування окремими суб'єктами власне імперативного методу, в частині реалізації соціальної політики держави, у відповідний період становлення незалежності України.

3. Автор розмежовує принципи організації проведення медико-соціальної експертизи на основоположні, загальні та спеціальні (с. 62). Зазначена пропозиція є слушною та такою, що заслуговує на увагу. Водночас, автор акцентує увагу саме на основоположних та загальних принципах, детально розглядаючи їх, у той час як до спеціальних звертається лише дотично. Доцільним було б зупинитися на них більш детально.

4. У підрозділі 1.3 «Правові засади організації проведення медико-соціальної експертизи», з урахуванням сутнісного критерію, правові засади організації проведення медико-соціальної експертизи запропоновано розподіляти на: 1) основоположні; 2) визначальні; 3) конкретизуючі. Своєю чергою, на основі вищевикладеного, можна зробити висновок, що питання організації проведення медико-соціальної експертизи мають об'ємний правовий базис, оскільки ґрунтуються на значній кількості актів чинного законодавства, які регулюють певний спектр відповідних суспільних відносин. Водночас, кількісний показник, окрім того, що ускладнює правозастосування для безпосередніх суб'єктів медико-соціальної експертизи, не підкріплюється критеріями якості. Зазначене твердження дисертанта носить дискусійний характер з позиції практичної значимості запропонованої класифікації та виокремленні в ній групи конкретизуючих нормативних актів, які б урегульовували всі питання діяльності медико-соціальної експертизи.

5. У підрозділі 2.1 «Адміністративно-правовий статус Центральної

медико-соціальної експертної комісії Міністерства охорони здоров'я України» досліджуються різні точки зору тлумачення поняття адміністративно-правового статусу, його структурних елементів та їх взаємозв'язку. Аналізуючи усе зазначене, автор приходить до висновку, що структурна визначеність адміністративно-правового статусу Центральної МСЕК повинна бути представлена декількома взаємопов'язаними блоками, серед яких, запропоновано виділити: 1) цільовий; 2) організаційний; 3) компетенційний (с. 103). Зазначена точка зору заслуговує на увагу та відповідне пояснення в частині обґрунтування трьохелементної блокової структури правового статусу й наповнення окремо взятого блоку статусу (цільового, організаційного та компетенційного) та практичної значимості зазначеного розподілу.

Утім, викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

### **Висновок**

Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях.

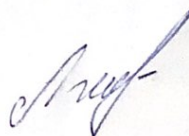
Автореферат у цілому відображає зміст дисертації. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Автором сформовано висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток адміністративного права. У цілому, дисертація Бондаря Володимира Павловича є самостійним, завершеним науковим дослідженням, присвяченим адміністративно-правовому аспекту організації проведення медико-соціальної експертизи.

Підсумовуючи, слід зазначити, що дисертація «Організація проведення медико-соціальної експертизи: адміністративно-правовий

аспект» є завершеною працею, в якій проведеного комплексний аналіз організації проведення медико-соціальної експертизи в адміністративно-правовому аспекті, сформульовано низку концептуальних положень і висновків, які відповідають змістовним ознакам наукової новизни, а її автор – Володимир Павлович Бондар заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**професор кафедри адміністративного  
та фінансового права  
Національного університету біоресурсів  
і природокористування України  
доктор юридичних наук, професор**



**Олена ГУЛАК**

