

## ВІДГУК

офіційного опонента кандидата юридичних наук Миргород-Карпової Валерії Валеріївни 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 теми дослідження

Відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Основний Закон гарантує кожному право на охорону здоров'я та соціальний захист, що супроводжується наявністю значної кількості органів публічного адміністрування, уповноважених на формування та реалізацію державної політики у цих сферах.

Важливим елементом системи охорони здоров'я та соціального захисту, а також окремою сферою публічно-сервісної діяльності є медико-соціальна експертиза, що становить складну й організовану систему, покликану задовольняти потреби населення в експертних послугах щодо встановлення ступеня обмеження життєдіяльності, визначення міри втрати здоров'я, групи інвалідності, видів і порядку проведення реабілітаційних заходів й іншого. Відтак питання, пов'язані з медико-соціальною експертизою, стосуються значного за кількістю кола осіб, насамперед осіб з інвалідністю та осіб, яким інвалідність може бути встановлена потенційно, зокрема з підстав прогресуючої хвороби, внаслідок нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання чи війни.

Отже, з вищезазначеного випливає, що проблематика організації та проведення медико-соціальної експертизи є особливо актуальною, а сама служба медико-соціальної експертизи повинна адаптуватися до сучасних викликів і функціонувати злагоджено й ефективно.

Особлива специфіка предмета дисертаційного дослідження обумовлює відсутність монографічних досліджень серед представників адміністративно-правової науки на аналогічну чи подібну тематику.

Дисертація спрямована на реалізацію положень Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 р. № 285-р, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021, Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 366-р, Плану заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я і Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1008-р, Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, затвердженої Законом України від 20.06.2022 р. № 2322-IX, Указу Президента України «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю» від 13.12.2016 р. № 553/2016. Дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495 від 12.10.2015 р.).

Дисертаційна робота Бондаря В.П. поглиблює і доповнює існуючий масив знань у відповідній сфері, а викладені вище обставини підкреслюють актуальність, своєчасність, суспільну значимість та важливість дослідження порушеної проблематики.

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

Дисертаційне дослідження Бондаря В.П. ґрунтується на використанні

сучасної методології пізнання складних правових явищ, яка передбачає поєднання як загальнонаукових, так і спеціальних наукових методів, зокрема таких як діалектичний, формально-логічний, герменевтичний, логіко-семантичний, порівняльно-правовий, прогнозування тощо. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації та дозволило послідовно й науково обґрунтовано реалізувати мету і завдання, поставлені на початку дослідження.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного права, публічного управління, офіційних статистичних матеріалів органів публічної влади.

Дисертант поставив перед собою досить важливу мету, яка полягає у тому, щоб з урахуванням загальнотеоретичних засад адміністративного права, положень чинного національного законодавства, існуючих наукових розробок і позитивного досвіду зарубіжних країн здійснити комплексний аналіз організації проведення медико-соціальної експертизи на території України та сформувати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення зазначеної діяльності.

Відповідно до головної мети дослідження чітко сформульовані основні завдання наукової роботи. Слід зазначити, що крім суто наукового значення, цілі дисертаційного дослідження передбачають характеристику медико-соціальної експертизи як об'єкта адміністративно-правового регулювання; визначення мети, завдань та принципів організації проведення медико-соціальної експертизи; виокремлення правових засад організації проведення медико-соціальної експертизи; з'ясування адміністративно-правового статусу Центральної медико-соціальної експертної комісії Міністерства охорони здоров'я України; визначення змісту та стадій адміністративної процедури проведення медико-соціальної експертизи; здійснення характеристики юридичної відповідальності за порушення порядку проведення медико-

соціальної експертизи; розгляду міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду організації проведення медико-соціальної експертизи та можливість їх впровадження; визначення напрямів удосконалення організації проведення медико-соціальної експертизи.

### **Достовірність та наукова новизна одержаних результатів**

Результатам дисертаційного дослідження Бондаря В.П. властива достатня наукова новизна, що проявляється як в обґрунтуванні підходів до вирішення поставлених дисертантом проблем теоретичного і прикладного характеру, так й у змісті самих цих проблем. Робота є одним із перших в Україні монографічних досліджень, в якому здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового аспекту організації проведення медико-соціальної експертизи.

Дисертант вміло та коректно аналізує праці вчених-юристів відповідних галузевих наук, у тому числі проводить ґрунтовний аналіз підходів вчених-адміністративістів, які займалися питаннями організації проведення медико-соціальної експертизи, зокрема: визначає систему принципів організації проведення медико-соціальної експертизи та запропоновану класифікувати їх шляхом розподілу на основоположні (визначають фундаментальні та найважливіші засади (вимоги) здійснення організації проведення медико-соціальної експертизи), загальні (притаманні адміністративному праву та його інститутам) та спеціальні (специфічні внутрішньогалузеві керівні засади, які прямо пов'язані з сутністю медико-соціальної експертизи, процедурами її впорядкування та здійснення); удосконалює понятійно-категоріальний апарат, а саме такі правові категорії, як «медико-соціальна експертиза», «адміністративно-правове регулювання медико-соціальної експертизи», «організація проведення медико-соціальної експертизи», «завдання організації проведення медико-соціальної експертизи», «принципи організації проведення медико-соціальної експертизи», «правовий статус особи», «адміністративно-правовий статус особи»; визначає медико-соціальну експертизу як об'єкт адміністративно-правового регулювання, що є

окремою сферою суспільних відносин, які складаються 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, і видом публічно-владної та публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що провадиться з метою задоволення відповідного публічного інтересу та задля впорядкованості, охорони і розвитку цієї сфери відносин; обґрунтовує доцільність 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.

Використаний під час роботи над дисертацією матеріал свідчить про опрацювання автором здобутків науки сучасного адміністративного права та відповідних прикладних знань. Так, дисертантом опрацьовані численні нормативно-правові, наукові та науково-публіцистичні джерела (список використаних джерел складається із 190 найменувань), що забезпечує, в свою чергу, достовірність отриманих науково-практичних результатів.

Про обґрунтованість здійснених досліджень та їх застосування свідчить практичне впровадження як у освітній процес, так і правозастосовну діяльність.

Все це дозволяє стверджувати, що в роботі Бондаря В.П. забезпечено належний рівень об'єктивності та достовірності результатів дисертаційного дослідження. Більшість положень висновків і практичних рекомендацій, сформульованих автором, кореспондують задачі дисертаційного дослідження, є новими та належним чином обґрунтованими й апробованими, а також достатньо повно викладені в опублікованих здобувачем працях.

Слід схвально оцінити намагання автора критично проаналізувати та визначити авторське бачення таких категорій як «служба МСЕ» як спеціальний вид публічного сервісу, який 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 (с. 42).

Варто погодитися із визначенням поняття «організація проведення МСЕ» як сукупність управлінських заходів, насамперед правового характеру, які здійснюються суб'єктами публічного адміністрування з метою забезпечення і гарантування злагодженого і впорядкованого функціонування системи публічного сервісу щодо надання населенню медико-соціальних експертних послуг (с. 45).

Використовуючи наукові доробки вчених-адміністративістів, автор сформулював власну позицію щодо визначення принципів організації проведення МСЕ як зумовлених об'єктивними соціальними чинниками загальні, відносно стабільні, основоположні та керівні засади здійснення управлінських заходів щодо забезпечення і гарантування злагодженого та впорядкованого функціонування системи МСЕ, які визначають зміст і спрямованість означеної діяльності органів публічного адміністрування (с. 62).

Аргументованою є пропозиція автора, що з урахуванням сутнісного критерію правові засади організації проведення МСЕ можливо диференціювати на: 1) основоположні – Конституція України, Конвенція про права осіб з інвалідністю та інші міжнародні договірні документи, а також резолюції ВООЗ; 2) визначальні – профільні закони України; 3) конкретизуючі – підзаконні акти, прийняті у зв'язку та на виконання профільних законів України (с. 79).

Бондар В.П. влучно зазначає, що враховуючи специфіку суб'єктів публічної адміністрації, у цій роботі автор підтримує позицію, згідно з якою адміністративно-правовий статус розглядають як сукупність взаємопов'язаних компонентів (елементів) та, відповідно, пропонуємо 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. 92-93).

Розглянувши досвід провідних країн світу, автор систематизує відповідні висновки: по-перше, міжнародні стандарти організації проведення МСЕ представлені Конвенцією про права осіб з інвалідністю та МКФ. Деталізація положень зазначених документів знаходить відбиток у відомчих документах (рекомендаціях, висновках) Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю, звітах ВООЗ, науково-дослідних роботах міжнародних експертів; по-друге, вбачається, що у поточному вигляді вітчизняна система МСЕ не відповідає міжнародним стандартам, згідно з якими відповідні процедури мають обов'язково узгоджуватись із Конвенцією про права осіб з інвалідністю. Відтак прогресивний механізм встановлення інвалідності, зорієнтований на людину, має базуватись на правозахисній моделі інвалідності, що передбачає мінімізацію медичного критерію та, на противагу, включає оцінку потреб, функціональних можливостей, волевиявлення та побажань самих осіб, а також низку інших характеристик, визначених та/або рекомендованих Комітетом ООН з прав осіб з інвалідністю, ВООЗ і міжнародними експертами, про які нами було означено у відповідній частині цього підрозділу; по-третє, враховуючи попередній пункт, для України існує нагальна необхідність комплексного впровадження МФК, що особливо актуально у зв'язку з триваючою війною. Водночас процес переходу на стандарти МФК необхідно розпочати невідкладно та здійснити в оптимальні розумні строки, а також на засадах тісної взаємодії з громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю; по-четверте, з метою удосконалення організації проведення МСЕ доцільно враховувати зарубіжний досвід, зокрема проаналізованих нами країн, відмічаючи як позитивні, так і негативні сторони, вибудованих ними систем (с. 175-176).

Автором пропонується розробити і прийняти Закон України «Про медико-соціальну експертизу», який буде комплексно визначати правові й організаційні засади функціонування системи МСЕ та надання медико-соціальних експертних послуг в Україні, спираючись на міжнародні стандарти. Функціональною метою цього Закону, як слушно зазначає автор, має бути створення прогресивного та людиноорієнтованого публічного сервісу з надання медико-соціальних експертних послуг, що, зокрема, включатиме встановлення інвалідності на основі оцінки функціонування, обмежень життєдіяльності, визначення потреб людини та впливу факторів середовища, попередження причин і компенсації її наслідків, створення умов для реабілітації та інтеграції осіб з інвалідністю у суспільство, забезпечення раннього включення у процес реабілітації тощо (с. 185-186).

Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями спрямованими на підвищення ефективності функціонування системи МСЕ.

### **Наукова і практична цінність дисертації**

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірених та аргументований підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження: висунуті й обґрунтовані дисертантом положення та рекомендації становлять значну наукову цінність, оскільки в дисертації вирішено важливу загальнодержавну проблему, що має суттєве значення для юриспруденції.

Результати дослідження використовуються у практичній діяльності та освітньому процесі, що підтверджується відповідними актами впровадження.

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

Позитивна оцінка дисертаційного дослідження Бондаря В.П. в цілому



не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру:

1. У підрозділі 1.2. «Мета, завдання та принципи організації проведення медико-соціальної експертизи» дисертант зазначає, що процес досягнення мети організації проведення МСЕ потребує від публічної адміністрації виконання значної кількості завдань, першочергово вищевказаних, які є різноманітними як за складністю, обсягом, так і сутністю. Враховуючи зазначене, автор виокремлює завдання організації проведення МСЕ з метою систематизації у залежності від суб'єктів їх реалізації на центральні, регіональні та внутрішньовідомчі. Зазначена система завдань здебільшого охоплює ієрархічну структуру суб'єктів та їх внутрішньо організаційні повноваження. У зв'язку з цим виникають питання щодо виділення як окремої складової координаційних завдань, які спрямовані на взаємодію між суб'єктами МСЕ та іншими інституціями.

2. Аналізуючи процедуру проведення Медико-соціальної експертної комісії, автор, визначає відповідний алгоритм чітко визначених та прописаних дій задіяних суб'єктів під час оформлення, переоформлення групи інвалідності та встановлення працездатності особи. При цьому автор визначає одинадцять послідовних кроків, які складають загальну процедуру проведення медико-соціальної. Аналіз нормативно-правових актів у відповідній галузі не систематизує відповідного загального порядку дій. У зв'язку з цим зазначена позиція дисертанта потребує відповідного пояснення та аргументування.

3. Аналізуючи зміст дисертаційного дослідження та порядок реалізації процедури проведення медико-соціальної експертизи в мирний час та адміністративної процедури під час введення правового режиму воєнного стану виникає чимало прогалин в її реалізації. З метою урегулювання, яких було прийнято чимало змін та доповнень до нормативно-правових актів у відповідній сфері. Як приклад, впровадження принципу екстериторіальності, спрощеної процедури проведення МСЕ, заочного розгляду, відтермінування

повторних оглядів тощо (с. 117-120). Зазначені нововведення в умовах воєнного стану пройшли відповідну апробацію і мають як практичне так і теоретичне пояснення, на яке слід більш детально констатувати свою увагу під час прилюдного захисту.

4. Досліджуючи процедуру проведення МСЕ, автор фактично у кожному підрозділі наводить авторські пропозиції її удосконалення, в частині: уточнення понятійного апарату, етапів реалізації процедури, удосконаленні діяльності уповноважених суб'єктів, юридичної відповідальності, зарубіжного досвіду тощо. У зв'язку з цим, як пропозиція, пропонується пропозиції внесення змін до нормативно-правових актів систематизувати та об'єднати в межах окремого додатку дисертаційного дослідження.

Разом з тим висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, вони суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Бондаря В.П. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення адміністративного законодавства, а також у науково-дослідній роботі та освітньому процесі. Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях.

Аналіз дисертації та автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

### **Висновок**

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Бондаря Володимира Павловича «Організація проведення медико-соціальної експертизи: адміністративно-правовий аспект» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного

права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною корисністю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів відповідає вимогам п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Бондар Володимир Павлович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

кандидат юридичних наук  
старший викладач кафедри адміністративного,  
господарського права та фінансово-економічної безпеки  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

**В.В. Миргород-Карпова**

