

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента кафедри
адміністративного права та судочинства Західноукраїнського
національного університету**

Шевчук Оксани Романівни

**на дисертацію Олейнікової Тамари Володимирівни на тему:
«Адміністративно-правове регулювання підвищення кваліфікації та
атестації медичних працівників»,
поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії за
спеціальністю 081 «Право»**

**Актуальність теми дисертації та зв'язок із науковими програмами,
планами, темами**

Дисертаційна робота Олейнікової Т.В. присвячена дослідженню, яке перебуває на перетині адміністративного права, медичного законодавства та публічного управління – галузей, що в умовах тривалої реформи охорони здоров'я і воєнного стану набувають підвищеної практичної вагомості. Регулювання підвищення кваліфікації та атестації медичних працівників залишається фрагментарним: множинність підзаконних актів МОЗ, відсутність уніфікованої дефініції атестації та несформованість інституту лікарського самоврядування утворюють правові лакуни, які безпосередньо позначаються на якості медичних послуг і на національній безпеці в умовах воєнного стану.

Здобувачка обирає ракурс, що охоплює три взаємопов'язані наукові проблеми: теоретико-методологічні засади управління якістю медичної допомоги; адміністративно-правовий механізм запровадження лікарського самоврядування; організаційно-правові засади функціонування закладів

післядипломної медичної освіти в системі вищої освіти. Таке трирівневе охоплення теми є обґрунтованим і відображає внутрішню логіку предмета дослідження.

Окрему значущість становить проблема організації післядипломної освіти: у національному законодавстві відсутня єдина модель функціонування таких закладів, значна частина яких зберегла радянську інституційну структуру та не інтегрувалася в систему закладів вищої освіти. Водночас у країнах Європейського Союзу післядипломна медична підготовка здійснюється як структурна частина університетів або медичних факультетів, що забезпечує єдність стандартів та підвищує ефективність державного управління в галузі.

З 2020 року в Україні почав формуватись ринок безперервної освіти для лікарів, де провайдерами освітніх послуг виступають не лише державні установи, а й недержавні суб'єкти, що призводить до конкуренції між ними, але за відсутності чіткого правового механізму акредитації, контролю та фінансування освітніх заходів спостерігається зниження якості частини з них, що створює ризики для всієї системи охорони здоров'я.

Не менш важливою є спроба імплементації в Україні інституту лікарського самоврядування, за прикладом Польщі, Німеччини, Австрії, Болгарії. Запровадження саморегулювних повноважень професійної медичної спільноти, зокрема права на атестацію, видачу сертифікатів, контроль за етикою професійної діяльності, викликає широкий суспільний та професійний резонанс і потребує ґрунтовного науково-правового аналізу.

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

Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що авторка дійсно провела ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Відповідно до мети та завдань дослідження в дисертації використано систему методів наукового пізнання. Перший розділ – «Теоретико-правові проблеми підвищення кваліфікації та атестації медичних працівників» – демонструє високий рівень обізнаності авторки у теоретико-методологічних питаннях управління якістю. Аналіз класичних моделей (Донабедіан, Вуорі, Максвелл), розгляд концепції TQM та стандартів ISO/IWA 1:2007 засвідчують належний рівень теоретичної підготовки. Особливо вдалим є підрозділ 1.2, де авторка аналізує перехід від циклічних атестацій до системи БПР на основі Постанови КМУ № 725 від 14.07.2021, а також адаптаційні зміни в умовах воєнного стану (наказ МОЗ № 520 від 24.03.2022 та наступні акти). Виявлені суперечності між нормативними вимогами і недостатнім організаційним та фінансовим забезпеченням їхньої реалізації є реальними і потребують осмислення.

Другий розділ – «Адміністративно-правовий механізм запровадження лікарського самоврядування в Україні» – є найбільш дискусійним. Авторка обґрунтовано доводить, що українські медичні асоціації позбавлені регуляторних повноважень, характерних для європейських аналогів, і пропонує модель їхнього законодавчого закріплення як суб'єктів публічного права. Порівняльний аналіз систем Німеччини, Австрії, Польщі та Чехії засвідчує ґрунтовне знання зарубіжного досвіду. Підрозділ 2.2 про потенційний вплив лікарського самоврядування на безперервний розвиток медичних працівників містить конструктивні пропозиції, хоча умовний характер заголовка («у випадку його запровадження») точно відображає стан нормативного провадження.

Третій розділ – «Правове забезпечення організації післядипломної освіти медичних працівників у системі вищої освіти України» – є найбільш прикладним. Авторка аналізує механізми інтеграції спеціалізованих закладів післядипломної освіти до структури медичних університетів, показує суперечності між збереженням їхньої інституційної відокремленості та логікою «shared governance». Висновки про необхідність розмежування компетенцій МОЗ і МОН у сфері ліцензування та акредитації, а також пропозиція щодо впровадження державних ваучерів на БПР є новаторськими і практично орієнтованими.

Особистий внесок здобувача

Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо нормативно-правового регулювання підвищення кваліфікації та атестації медичних працівників.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації не викликає сумнівів, підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини адміністративного права та процесу, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується нормативно-правового регулювання підвищення кваліфікації та атестації медичних працівників.

Проведена науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити місця та значення нормативно-правового регулювання підвищення кваліфікації та атестації медичних працівників.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що:

вперше:

розроблено цілісну концепцію модернізації адміністративно-правового механізму функціонування післядипломної медичної освіти, яка охоплює оновлення нормативного забезпечення освітньої, наукової та фінансово-господарської діяльності закладів відповідного профілю. У межах цієї концепції обґрунтовано: необхідність розроблення галузевих державних стандартів післядипломної медичної освіти на основі доказової медицини, рекомендацій ВООЗ, ECFMG, директив ЄС; впровадження інституту лікарської резидентури з визначенням її правового статусу, тривалості, змісту програм і механізмів взаємного визнання на міжнародному рівні; створення національної електронної інфраструктури БПР: єдиний реєстр заходів, система накопичення балів, електронне портфоліо медичного працівника; закріплення на рівні закону права лікаря на вільний вибір форми БПР, з демонополізацією ринку післядипломних освітніх послуг; введення державного ваучера на БПР як інструменту адресного бюджетного фінансування підвищення кваліфікації.

запропоновано систему адміністративно-правових заходів, спрямовану на подолання бар'єрів у сфері післядипломної медичної освіти, що охоплює чотири ключові вектори трансформації: нормативно-правовий, організаційно-управлінський, інституційно-фінансовий та кадровий. У межах цієї системи обґрунтовано доцільність впровадження механізмів ваучерного фінансування, університетських клінік, оновлення процедур атестації тощо.

обґрунтовано доцільність закріплення на законодавчому рівні лікарського самоврядування як суб'єкта публічно-правових відносин, здатного реалізовувати повноваження у сфері атестації та БПР медичних працівників, за умови встановлення чітких меж адміністративного контролю й процедурної підзвітності.

уточнено:

понятійний апарат адміністративно-правового регулювання у сфері післядипломної медичної освіти, зокрема дефініції «післядипломна медична освіта», «лікарське самоврядування», «структурні бар'єри в БПР»;

зміст і межі компетенції держави та професійних організацій у забезпеченні якості післядипломної освіти та проведенні атестації медичних працівників;

ознаки правового статусу закладів післядипломної освіти у системі вищої освіти України як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

удосконалено:

нормативно-правовий підхід до визначення ролі професійних самоврядних організацій у системі охорони здоров'я України, зокрема через аналіз зарубіжних моделей (Німеччина, Чехія, Польща), що дозволило адаптувати окремі елементи до вітчизняних умов.

механізми нормативного забезпечення функціонування закладів післядипломної освіти, з урахуванням сучасних викликів реформування медичної освіти та реалій автономії ЗВО;

підходи до правового регулювання інтеграції післядипломної медичної освіти у загальнонаціональну систему вищої освіти на принципах міжгалузевої узгодженості.

дістало подальшого розвитку:

концепція впровадження лікарського самоврядування в Україні як складової адміністративно-правового механізму регулювання професійної діяльності медичних працівників; запропоновано авторське обґрунтування необхідності законодавчого закріплення професійних палат (лікарів, стоматологів, фармацевтів, медсестер) як органів публічного права з функціями ведення реєстрів, акредитації освітніх програм, регулювання безперервного професійного розвитку та етичного контролю.

ідея про необхідність поступового розмежування повноважень між державними органами та професійними спільнотами у процесі атестації лікарів і визнання неформального професійного розвитку;

реструктуризація закладів післядипломної освіти до існуючих закладів вищої освіти.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні та прикладні висновки і рекомендації дисертаційної роботи можуть бути використані у:

науково-дослідній роботі – для подальших доктринальних розробок нового бачення та змісту адміністративно-правового забезпечення функціонування інституту післядипломної освіти;

законотворчій діяльності – для вдосконалення норм, що регулюють процеси надання якісних медичних послуг, а також положень законодавства якими визначається правовий статус інституту післядипломної освіти і в свою чергу з метою підвищення ефективності та раціоналізації використання державних коштів;

навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін

«Адміністративне право», «Медичне право», «Трудове право», «Правові спори в сучасній науці і практиці», а також для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів.

Дискусійні положення дисертаційної роботи можуть стати основою для подальших наукових розробок.

Практичне значення результатів дисертаційного дослідження підтверджується відповідними актами та довідками про впровадження, зокрема: Акт впровадження результатів наукових досліджень Міністерства охорони здоров'я України, що складено комісією Управління медичних кадрів, освіти і науки Міністерства охорони здоров'я України за результатами розгляду матеріалів дослідження 23 березня 2026 року № 23/03. У документі зазначено, що результати дослідження можуть бути використані Міністерством охорони здоров'я України під час розроблення проєктів нормативно-правових актів та програмних документів, які регулюють питання підготовки, безперервного професійного розвитку та атестації працівників сфери охорони здоров'я. Довідка Київської обласної ради про впровадження результатів дисертаційного дослідження 16 березня 2026 року, № 675/06/32-2. Наукові положення, висновки та пропозиції використовуються під час підготовки й опрацювання матеріалів, що стосуються кадрового забезпечення закладів охорони здоров'я області, організації безперервного професійного розвитку медичних працівників, а також формування підходів до оцінювання рівня їх професійної компетентності. Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Національного медичного університету імені О. О. Богомольця, від 18 березня 2026 року № 36/1. У документі підтверджено, що результати дисертаційного дослідження впроваджено в діяльність Національного медичного університету імені О. О. Богомольця. Окремі результати дослідження використовуються у навчальному процесі під час підготовки здобувачів вищої освіти за медичними спеціальностями, а також у процесі удосконалення навчально-методичних матеріалів з питань правового регулювання професійної діяльності медичних

працівників, Акт від ДУ «Київський авіаційний інститут» від 05.05.2026 р., в якому зазначено, що робота має необхідний теоретичний та методологічний рівень, а також практичну значимість і використовується у науково-дослідній роботі Державного університету «Київський авіаційний інститут» під час проведення загально-теоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання підвищення кваліфікації та атестації медичних працівників.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дисертаційного дослідження апробовано на 7 міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Світ наукових досліджень» (м. Тернопіль, Україна – м. Переворськ, Польща, 16–17 лютого 2023 р.); «Свобода, безпека та незалежність: правовий вимір: проблеми та перспективи» (м. Київ, 24 лютого 2023 р.); «Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи» (м. Київ, 23 лютого 2024 р.); VII Міжнародному молодіжному науковому юридичному форумі до Дня науки (м. Київ, 16–17 травня 2024 р.); «Правова система України: Європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану» (м. Київ, 21 лютого 2025 р.); XVI Міжнародній науково-практичній конференції (м. Київ, 13 лютого 2026 р.).

Публікації. Основні результати дослідження опубліковано у 10 наукових працях, всі одноосібні, зокрема: 3 статей – у провідних наукових фахових виданнях України, і 6 тез – у матеріалах конференцій, 1 – колективній монографії.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

При загальній позитивній оцінці роботи вважаю за необхідне висловити ряд зауважень, що стосуються як методологічної коректності, так і змістовної повноти окремих положень.

1. На с. 55–67 авторка неодноразово апелює до «провайдерів освітніх послуг» як до ключових акторів системи БПР і наголошує на необхідності їхньої акредитації та контролю якості. Водночас адміністративно-правовий статус цих суб'єктів – їхнє місце в системі публічно-правових відносин, характер правового зв'язку з МОЗ, правові наслідки позбавлення акредитації – в дисертації не розкрито. Відтак потребує додаткової деталізації положення про те: чи є вони суб'єктами виконання публічних функцій (у контексті ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру»), яким є адміністративно-правовий режим їхньої діяльності, і хто несе публічно-правову відповідальність за якість наданих ними освітніх послуг? Без відповіді на зазначені запитання твердження про необхідність «контролю якості» (с. 163) залишається декларативним.

2. У підрозділі 1.2 авторка фіксує, що в умовах воєнного стану відбулося «спрощення процедур і пролонгація дії кваліфікаційних документів» (с. 67–68), і визначає це як прояв «адаптивності державної політики». На с. 25 наголошується, що від рівня кваліфікації медиків «залежать життя і здоров'я громадян», а наказ МОЗ від 07.03.2022 № 426 призупинив обов'язкові вимоги підвищення кваліфікації. Однак авторка не дає належної правової оцінки цьому явищу: чи є тимчасове зупинення кваліфікаційних вимог правомірним обмеженням в умовах надзвичайного правового режиму, чи воно входить у колізію з обов'язком держави забезпечити якісну охорону здоров'я (ст. 49 Конституції). Під час публічного захисту варто деталізувати де межа між виправданою

«адаптивністю» і послабленням публічного контролю за якістю медичної допомоги під час збройного конфлікту.

3. У дисертації ретельно описано процедурний вимір атестації та встановлено відсутність уніфікованого поняття, проте автор обходить питання адміністративного та судового оскарження рішень атестаційних комісій. Наказ МОЗ від 16 квітня 2025 р. № 650 «Про затвердження Порядку проведення атестації працівників сфери охорони здоров'я», аналізований на с. 184–185, передбачає певні процедурні гарантії, однак авторка не аналізує, наскільки ці гарантії відповідають стандартам належного врядування та принципам, закріпленим у Законі України «Про адміністративну процедуру» (2022). Зокрема, залишається відкритим питання: чи є рішення атестаційної комісії індивідуальним адміністративним актом у сенсі цього Закону, і якщо так – чи поширюються на нього вимоги щодо мотивованості та порядку оскарження.

4. Концепція ваучерного фінансування БПР потребує більш детального адміністративно-правового обґрунтування. На с. 25 та у висновках авторка пропонує запровадити «державний ваучер на БПР як інструмент адресного бюджетного фінансування підвищення кваліфікації». Ця ідея є перспективною і відповідає міжнародним практикам. Проте в тексті вона залишається на рівні постулату, а не повноцінної адміністративно-правової конструкції. Зокрема, не обґрунтовано: який орган видаватиме ваучери; яким є правовий характер ваучера (документ, що посвідчує суб'єктивне право чи платіжне зобов'язання держави); яким є механізм контролю за цільовим використанням бюджетних коштів провайдерами, що отримали ваучер; і як гарантується рівний доступ медичних працівників до такого фінансування. Зауваження, висловлені вище, мають конструктивний характер і не применшують наукового і практичного значення роботи. Їхня поява є природним

наслідком складності обраної теми та свідчить про те, що дослідження відкриває простір для продовження наукової дискусії.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Олейнікової Тамари Володимирівни на тему «Адміністративно-правове регулювання підвищення кваліфікації та атестації медичних працівників» є самостійним, завершеним і науково значущим дослідженням у сфері адміністративного права. Здобувачка продемонструвала здатність до самостійного наукового пошуку, системного осмислення міждисциплінарних правових проблем та формулювання практично орієнтованих рекомендацій.

Дисертація відповідає вимогам, установленим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» та Постанові Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії», а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
права та судочинства
Західноукраїнського
національного університету

Оксана ШЕВЧУК

