

До разової спеціалізованої вченої ради ДФ 01 -25 ЮФ
Східноукраїнського національного університету
імені Володимира Даля
за адресою: вул. Іоанна Павла II, 17,
м. Київ, 01042, Україна

ВІДГУК

офіційного опонента

**доктора юридичних наук, професора,
професора кафедри державно-правових дисциплін та
публічного управління**

Донецького державного університету внутрішніх справ

Нестеровича Володимира Федоровича

на дисертацію Панова Ігоря Вікторовича

*«Правове регулювання управління соціальною сферою об'єднаних
територіальних громад в умовах децентралізації»,*

подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії

за спеціальністю 081 – «Право»

У сучасних умовах глобальної трансформації систем публічного управління, що супроводжується стрімкими змінами політичного, соціального, економічного та правового характеру, особливого значення набуває наукове осмислення ролі місцевих громад як повноцінних суб'єктів реалізації публічної політики. В умовах зростаючої ролі локальних рівнів влади, зміщення акцентів у бік наближення послуг до громадян, а також формування нової архітекτονіки взаємодії між центром і регіонами, потреба у ґрунтовних міждисциплінарних дослідженнях лише посилюється.

Саме в цьому контексті дисертація Ігоря Вікторовича Панова постає надзвичайно своєчасною, соціально значущою та науково цінною. Вона присвячена вивченню правового механізму управління соціальною сферою в

об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) у контексті децентралізаційної реформи — одного з наймасштабніших інституційних перетворень в історії сучасної України. Такий вибір теми зумовлений не лише її науковим потенціалом, а й реальними викликами, з якими щоденно стикаються місцеві громади у процесі виконання соціальних функцій: від надання базових послуг до реалізації державних гарантій у сфері охорони здоров'я, соціального захисту, освіти.

Сама тема є багатовимірною та динамічною, оскільки охоплює не лише адміністративно-правовий аспект, а й активно перетинається з проблематикою соціального, муніципального, фінансового та конституційного права. Вона вимагає від дослідника не лише комплексного підходу, але й уміння синтезувати знання з різних правових галузей задля формування цілісної концепції функціонування соціальної сфери в умовах децентралізації. Дисертант успішно впорався з цим завданням, пропонуючи системний аналіз нормативної бази, організаційних механізмів і практик, що склалися на рівні ОТГ.

Актуальність обраного напрямку дослідження посилюється глибокими структурними змінами, які відбуваються в Україні протягом останнього десятиліття. Реформа децентралізації не лише змінила карту адміністративно-територіального устрою країни, а й кардинально трансформувала саму природу взаємодії між державою та громадянином. У цьому процесі наукові роботи, які не обмежуються констатацією фактів, а пропонують концептуальне, аналітичне і прогностичне бачення подальших змін, набувають особливої цінності.

З огляду на це, важко переоцінити значення досліджень, які не лише фіксують хід реформ, а й критично оцінюють їх результати, виявляють ризики, вразливі точки правового регулювання та пропонують цілісну модель правового простору, що ґрунтується на принципах демократичності, ефективності, субсидіарності, прозорості та підзвітності влади. Саме до таких досліджень належить робота Ігоря Вікторовича Панова, яка, безсумнівно, робить суттєвий внесок у розвиток юридичної науки, правозастосовної практики та стратегічного бачення майбутнього публічного управління в Україні.

Дисертація Панова І. В. вирізняється високим ступенем логічності, академічної послідовності, аналітичної глибини та практичної орієнтації, що засвідчує високий рівень наукової культури автора та його здатність до критичного осмислення складних правових і управлінських процесів. Структура дослідження повністю відповідає усталеним науковим стандартам, є цілісною, внутрішньо узгодженою й логічно побудованою. Робота складається з трьох змістовно насичених розділів, кожен із яких має чітку композицію, містить глибокий аналіз досліджуваної проблематики та завершується логічно вивіреними й обґрунтованими висновками.

Усі основні положення дослідження, що виносяться на захист, базуються на ґрунтовному аналізі чинної нормативно-правової бази, актуальної наукової літератури, а також практики функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС) в Україні в умовах децентралізації. Важливим джерелом аналізу став також міжнародний досвід, зокрема практики країн Східної Європи, які пройшли схожий шлях інституційного оновлення, що дозволило автору здійснити цінні порівняльно-правові спостереження й запропонувати адаптивні рекомендації для національного правового середовища.

У вступі (с. 5–8) автор чітко окреслює проблемне поле дослідження, переконливо обґрунтовує його актуальність, акцентуючи на необхідності правового переосмислення ролі ОМС у наданні соціальних послуг, особливо з огляду на нові реалії, спричинені війною, загостренням соціальних потреб та необхідністю мобілізації внутрішніх ресурсів громад. Формулювання мети, об'єкта, предмета та завдань дослідження є логічно пов'язаними з актуальністю теми, і надалі послідовно розгортаються протягом всієї роботи.

Окремої уваги заслуговує методологічна база дослідження, яка є не лише багат шаровою, а й концептуально виваженою. Автор вдало поєднує історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-юридичний, функціональний і логіко-семантичний підходи, що дозволяє забезпечити комплексне, всебічне та глибоке дослідження правових аспектів децентралізації в соціальній сфері. Такий методологічний підхід не лише забезпечує багатовимірне висвітлення об'єкта дослідження, а й демонструє високу методологічну зрілість дослідника,

здатного органічно інтегрувати різні наукові підходи для досягнення поставленої мети.

Завдяки поєднанню чіткої структури, логічного викладу, концептуальної цілісності та орієнтації на вирішення актуальних проблем публічного управління, дисертація Панова І.В. справляє враження зрілого наукового дослідження, яке має потенціал стати орієнтиром для подальших наукових розвідок, а також практичних кроків з удосконалення правового механізму функціонування соціальної сфери в умовах децентралізації.

Автором уперше в українському правознавстві запропоновано інтегральне поняття «архітектоніка децентралізації системи соціального захисту», в якому системно поєднані правові, організаційні, функціональні та ресурсні складники. Це поняття несе в собі потенціал для формування нової наукової школи дослідження місцевого самоврядування в умовах багаторівневої державної архітектури.

Крім глибокого теоретичного аналізу та систематизації наявних підходів, автор дисертації Ігор Вікторович Панов запропонував власні авторські тлумачення ряду ключових категорій, які мають особливе значення в умовах глибоких суспільних трансформацій і кризових викликів. До таких понять належать, зокрема, «адаптивність соціального захисту», «повноваження органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних режимів», «локалізація соціальних послуг» тощо. Ці концепти сформульовані на основі аналізу сучасного правового поля, практик функціонування територіальних громад, а також з урахуванням тенденцій розвитку європейського адміністративного права.

Зазначені категорії мають не лише теоретичну цінність, але й потужний прикладний потенціал, адже дають змогу формалізувати механізми реагування органів місцевого самоврядування (ОМС) на кризові ситуації, включаючи військові дії, енергетичні колапси, соціальні катастрофи. Зокрема, запропоноване автором розуміння «адаптивності соціального захисту» як здатності системи оперативно трансформуватися відповідно до актуальних

потреб громади й змін середовища, сприяє розробці нових стратегічних підходів до надання соціальних послуг.

Особливої підтримки заслуговує позиція дисертанта щодо необхідності нормативного закріплення так званих "кризових повноважень ОМС". У роботі справедливо зазначено, що сучасна система правового регулювання діяльності місцевого самоврядування не повною мірою охоплює ситуації надзвичайного характеру, що позбавляє громади необхідного інструментарію для швидкого реагування. Пропозиції щодо доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою Главою, яка регламентуватиме правовий статус, повноваження, відповідальність і процедурну активність ОМС у період надзвичайного чи воєнного стану, є вкрай актуальними та мають потенціал бути реалізованими на законодавчому рівні. Такий підхід демонструє здатність автора мислити в категоріях публічної політики, що значно підвищує практичну цінність дисертації.

Серед положень, що безперечно мають ознаки наукової новизни, варто виокремити кілька ключових здобутків:

- концептуалізацію поняття «локалізація соціальних послуг» (с. 198–205), де автор розкриває механізми перенесення центрів прийняття рішень ближче до отримувачів послуг, акцентуючи на потребі у гнучких, місцево орієнтованих моделях забезпечення соціальних прав;
- власну класифікацію повноважень ОМС у соціальній сфері (с. 178–180), яка враховує нову конфігурацію відповідальності в умовах децентралізації, включаючи розмежування базових, делегованих і кризових функцій;
- авторські пропозиції щодо нормативного врегулювання міжмуніципального співробітництва у сфері соціального захисту (с. 198–205), зокрема на основі спільного фінансування програм, обміну ресурсами та створення міжгромадських сервісних центрів.

Практична спрямованість дисертації виявляється не лише у висновках, а й у конкретних законодавчих ініціативах, сформульованих автором, що можуть бути втілені у національному законодавстві. У цьому аспекті робота Панова І.В. виходить за межі суто академічного дослідження і постає як інтелектуальний

ресурс для державних інституцій, органів місцевої влади, розробників політики, експертного середовища.

Таким чином, автор не лише аналізує існуючий стан, але й активно пропонує шляхи правового оновлення, що свідчить про його глибоке розуміння природи публічного управління в сучасних умовах та про прагнення перетворити результати наукової праці на реальний інструмент впливу у сфері соціальної політики.

Окремо варто наголосити на можливості використання результатів дисертації в освітньому процесі, під час розробки навчальних курсів із адміністративного, муніципального та соціального права. Робота також стане у пригоді для представників органів державної влади та місцевого самоврядування, що безпосередньо впроваджують політику у сфері соціального захисту.

Дисертація написана академічною мовою, з дотриманням вимог наукового стилю. Формулювання є чіткими, логічними, витриманими у дусі юридичної точності. Мова роботи наукова, водночас доступна для розуміння широкого кола фахівців. У роботі відсутні зайві декларативні твердження, кожне положення підкріплене джерельною базою або аргументацією.

Дисертант активно апробував результати своєї наукової праці на численних науково-практичних конференціях, круглих столах, форумах, у тому числі з міжнародною участю. Частина результатів оприлюднена в наукових виданнях, індексованих у Scopus, що відповідає критеріям академічної якості й підтверджує публічну значущість проведеного дослідження.

Попри всі переваги та високий рівень наукової опрацювання теми, дисертаційне дослідження Ігоря Вікторовича Панова може бути істотно розширене у межах подальшої наукової діяльності автора, що відкриває нові горизонти для поглиблення як теоретичної, так і прикладної бази проблематики децентралізації соціальної сфери. Запропоновані у роботі аналітичні рамки закладають міцний фундамент для розробки цілого спектру супутніх тем і напрямів, які лише підсилять наукову значущість обраного предметного поля.

Один із таких напрямів - глибший аналіз практики функціонування центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) у контексті соціальної децентралізації. На сторінках 112–113 дисертації вже подано загальну характеристику цифрових платформ, зокрема згадується «Дія.Соцпослуги», як інструмент доступу до соціальних сервісів. Водночас, доцільно було б деталізувати механізми реалізації таких сервісів на рівні громад, акцентуючи на їх інтеграції з адміністративними послугами, що надаються через ЦНАПи. Це дозволило б розкрити потенціал інституційної синергії між адміністративною та соціальною функцією ЦНАПів, особливо в умовах цифровізації державного управління. Аналіз, поданий на сторінках 133–135, можна суттєво доповнити оцінкою ресурсної спроможності, нормативного забезпечення та організаційної моделі ЦНАПів як ключових точок доступу громадян до соціальних прав.

Ще одним перспективним напрямом подальших розвідок є вивчення співвідношення між «конкуренцією юрисдикцій» та розподілом соціальних повноважень на міжмуніципальному рівні. У контексті децентралізації та міжмуніципального співробітництва виникає новий феномен — конкуренція між громадами за фінансові, людські ресурси та соціальну мобільність населення. Аналіз цього явища дозволив би по-новому оцінити механізми стимулювання ефективності соціальної політики на місцях, а також виявити ризики фрагментації або нерівномірного доступу до послуг внаслідок диференціації юрисдикцій. Дослідження цього аспекту вимагає також звернення до економіко-правових моделей управління публічними ресурсами.

Крім того, варто звернутися до міжнародного кейс-аналізу інновацій у сфері соціального управління, зокрема розглянути досвід країн Північної Європи (Швеції, Фінляндії, Норвегії) або Канади, де моделі соціального захисту базуються на активному залученні місцевих спільнот, високому рівні цифровізації, гнучкості управлінських рішень та ефективному управлінні міжмуніципальними структурами. Залучення таких кейсів до подальших досліджень не лише підсилить порівняльно-правовий компонент, а й дасть змогу адаптувати кращі практики до українського контексту з урахуванням особливостей постсоціалістичного та воєнного періодів трансформації.

Таким чином, зазначені напрями мають потенціал не лише для наукового розширення теми, а й для створення практичних рекомендацій, здатних вплинути на якість публічного управління на рівні територіальних громад. Поглиблення дослідження у цих площинах стане логічним продовженням дисертаційної роботи, розширить горизонти міждисциплінарного аналізу та зробить подальші наукові доробки автора ще більш вагомими й затребуваними.

Однак ці зауваження носять рекомендаційний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку дослідження.

Підсумовуючи, слід зазначити, що дисертаційна робота Панова І. В. є високоякісним, теоретично вивіреним і практично орієнтованим науковим дослідженням, яке вносить вагомий вклад у розвиток правової науки, зокрема в галузі адміністративного права, муніципального управління та правового забезпечення соціального захисту.

Робота Панова Ігоря Вікторовича *«Правове регулювання управління соціальною сферою об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації»* подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії, відповідає вимогам п.п. 6, 7, 8 Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її автор заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Опонент - доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових
дисциплін та публічного управління
Донецького державного університету
внутрішніх справ

Володимир НЕСТЕРОВИЧ

Підпис засвідчую

м.б.о. *накази*
ВРСР



Наталія Азуч