

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

РЕЦЕНЗІЯ

на дисертаційну роботу

Панова Ігоря Вікторовича

на тему: *«Правове регулювання управління соціальною сферою об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації»*,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 –
«Право»

Дисертаційна робота Панова Ігоря Вікторовича присвячена комплексному правовому аналізу управління соціальною сферою об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у контексті децентралізаційних процесів в Україні. Актуальність обраної тематики зумовлена не лише трансформацією системи публічного управління, а й тим, що саме соціальна сфера - охорона здоров'я, освіта, соціальний захист - найгостріше реагує на зміни в моделі розподілу владних повноважень. Територіальні громади виявилися не лише адресатом нових управлінських функцій, а й осередком реальної відповідальності за якість повсякденного життя громадян. У цьому контексті надзвичайно важливо з'ясувати, наскільки правове регулювання сприяє або, навпаки, ускладнює виконання соціальних функцій на місцевому рівні.

У вступі (с. 5–6) автор обґрунтовано вказує, що саме територіальні громади стали ключовою ланкою реагування на системну соціальну кризу, спричинену широкомасштабною збройною агресією, масовим внутрішнім переміщенням

населення, руйнуванням інфраструктури та загальним зростанням соціальної напруги. Органи місцевого самоврядування, опинившись на передовій гуманітарної відповідальності, фактично стали першою інституційною відповіддю держави на потреби населення - задоволення базових потреб, розміщення внутрішньо переміщених осіб, надання медичної допомоги, організація освітнього процесу в умовах ризику.

Така фактична ефективність місцевої влади, як справедливо зауважує дисертант, не була належним чином підтримана інструментальною базою - законодавчо визначеними повноваженнями, стабільними фінансовими механізмами, процедурною визначеністю дій в умовах кризи. Відсутність системних правових механізмів, які б відповідали реальному спектру обов'язків, що взяли на себе громади, створює асиметрію між відповідальністю і ресурсом для її реалізації. Інакше кажучи, громади виконують функції, які нормативно не завжди на них покладені, а отже - не забезпечені ані гарантіями, ані належними алгоритмами реалізації.

Ця дилема між де-факто відповідальністю та де-юре компетенцією й стала центральною дослідницькою проблемою роботи. Вона має не лише теоретичне значення - як виклик для адміністративно-правової доктрини, - але й безпосередньо впливає на якість публічного управління у сфері соціальної політики. Саме з неї постає ціла низка запитань, на які прагне відповісти дисертант: якими мають бути межі автономії місцевої влади в кризових умовах? Як забезпечити правову легітимність швидких і гнучких рішень на місцях? Які гарантії має отримати громада, що бере на себе першу хвилю відповідальності?

Таким чином, автор не просто фіксує емпіричну реальність, а формулює з неї системну проблему державної правової політики, яка вимагає комплексного переосмислення та оновлення нормативного поля. Це й визначає значущість дослідження як у науковому, так і в прикладному аспектах.

Дисертація має чітку логічну структуру, написана державною мовою, витримана у науковому стилі й відповідає формальним вимогам. Робота охоплює вступ, три змістовно насичені розділи, висновки, список використаних джерел

(271 позиція) та додатки. Обсяг - понад 260 сторінок - свідчить про масштабність дослідження та його методологічну глибину.

Перший розділ «Теоретико-методологічні засади правового регулювання управління соціальною сферою в умовах децентралізації» (с. 12–81) містить глибоке опрацювання понятійного апарату, у тому числі введення авторських категорій. На с. 29 запропоновано власне визначення управління соціальною сферою ОТГ, яке поєднує правову і організаційну компоненти. Категорія «архітектоніка децентралізації соціального захисту» (с. 36–38), запропонована в цьому розділі, задає аналітичну рамку для всього дослідження, дозволяючи бачити не лише фрагменти реформи, а цілісну систему її правової побудови.

Другий розділ «Правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в основних напрямках соціальної сфери» (с. 82–164) присвячений аналізу окремих напрямів соціальної політики на місцевому рівні. Серед них:

Соціальний захист (с. 73–143) - автор піднімає питання неузгодженості у призначенні пільг та допомог на місцевому рівні. Він розглядає правовий статус місцевих програм соціальної допомоги, вказуючи на відсутність чітких нормативних підстав для їх реалізації. Панов також акцентує увагу на ролі громад у гарантуванні соціальної стабільності вразливих груп населення, підкреслюючи необхідність надання ОМС достатніх повноважень та ресурсів для ефективного виконання цих функцій.

Охорона здоров'я (с. 144–176) - у цьому підрозділі Панов аналізує складнощі у визначенні меж компетенції між центральними органами виконавчої влади та ОМС у сфері надання медичних послуг. Він зазначає, що нечітке розмежування повноважень призводить до розбалансування системи охорони здоров'я, ускладнює координацію дій та ефективне використання ресурсів. Це, в свою чергу, негативно впливає на доступність та якість медичних послуг для населення.

Освіта (с. 177–202) - дисертант досліджує проблеми, пов'язані з передачею управління закладами освіти територіальним громадам. Він вказує на брак фінансування, що ускладнює належне матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів та виплату заробітних плат педагогічним працівникам.

Також підкреслюється відсутність кадрових резервів, зокрема дефіцит кваліфікованих управлінських кадрів на місцевому рівні. Крім того, автор звертає увагу на нормативну фрагментарність, тобто неповну узгодженість та недостатню деталізацію законодавчих актів, які регулюють діяльність освітніх установ в умовах децентралізації.

Загалом, розділ 3 «Правові засади надання окремих видів соціальних послуг в умовах децентралізації» дисертації Панова І.В. демонструє глибокий аналіз та системне розуміння проблем, що виникають у процесі децентралізації управління соціальною сферою. Автор не лише ідентифікує ключові виклики, але й закладає підґрунтя для подальшого пошуку шляхів їх вирішення, що має важливе значення для формування ефективної та збалансованої системи публічного управління в Україні.

На с.152 сформульовано надзвичайно важливу думку: в умовах надзвичайних ситуацій громади не лише можуть, а й повинні діяти оперативно - проте без належного правового регулювання така ініціатива залишається вразливою з точки зору законності та ефективності. Цей висновок стає основою для переходу до третього розділу.

Третій розділ «Напрями удосконалення правового регулювання управління соціальною сферою в об'єднаних територіальних громадах» (с. 165–220) є практикоорієнтованим і містить пропозиції щодо реформування правового поля. Автор наводить конкретні приклади та аналізує реальні правові прогалини:

-На с.173 ілюструється фрагментарність та колізійність чинного законодавства, яка перешкоджає ефективному виконанню соціальних функцій на місцевому рівні.

-На с.187–189 пропонується доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування», зокрема щодо нормативного закріплення дій ОМС в умовах надзвичайного стану.

-На с.198–205 розгорнуто концепцію «кризових повноважень» - тимчасових, але правових інструментів, які мають забезпечити оперативну відповідь громад на виклики (війна, пандемія, техногенні катастрофи).

Цінність третього розділу полягає в тому, що автор не лише виявляє проблеми, а й пропонує механізми для їх вирішення, що ґрунтуються на принципах правової визначеності, пропорційності та функціональної спроможності громад.

Окремо слід наголосити на науковій новизні дисертації, що підтверджується системністю викладених положень:

- введення й розвиток категорії «архітектоніка децентралізації» (с. 36–38);
- концептуалізація адаптивної моделі соціального управління, яка враховує змінність запитів населення та динамічні зовнішні обставини (с. 144–148);
- пропозиція внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» щодо кризових повноважень ОМС - нова правова конструкція, релевантна для сучасних умов (с. 187–190);
- запровадження типології соціальних функцій громад за критеріями: власні, делеговані, кризові, міжмуніципальні (с. 178–180).

Таким чином, дисертація Панова І.В. є вагомим внеском у розвиток теорії публічного управління в соціальній сфері, з виразною практичною спрямованістю. Вона поєднує нормативно-аналітичну глибину з конструктивними пропозиціями, спрямованими на підвищення ефективності та легітимності соціальної політики в децентралізованій Україні.

Дисертація Панова І.В. має як фундаментальне теоретичне значення, так і очевидний прикладний потенціал. Її результати можуть бути використані: у нормотворчості - як підґрунтя для розробки змін до законів про місцеве самоврядування, соціальний захист, бюджетну систему; у практиці органів влади, зокрема щодо розробки локальних соціальних програм; у викладанні навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Право соціального захисту», «Муніципальне право».

Результати дисертаційного дослідження пройшли належну апробацію в рамках більш ніж десяти наукових і науково-практичних заходів, включаючи конференції, круглі столи та фахові семінари, що свідчить про активне включення автора в наукову комунікацію. Окремі положення дослідження оприлюднені у фахових виданнях, включених до переліку наукових фахових

журналів України, а також у міжнародних наукометричних базах, зокрема Scopus. Такий рівень представлення матеріалу підтверджує наукову цінність та релевантність отриманих результатів.

Робота оформлена відповідно до встановлених вимог, структура логічна, текст стилістично витриманий, апарат посилань - коректний. Список використаних джерел є репрезентативним і містить 271 позицію, що охоплює як фундаментальні теоретичні праці, так і сучасні нормативні акти, судову практику, аналітичні звіти та зарубіжні джерела. Це засвідчує належний рівень обґрунтованості авторських висновків.

Разом із тим, рецензент вважає за доцільне звернути увагу на низку моментів, які не знижують наукової цінності роботи, проте можуть стати орієнтирами для її вдосконалення або розширення у подальших дослідженнях:

1.Цифровізація соціальної сфери. На с.112–115 автор лише побіжно згадує про застосування цифрових сервісів в охороні здоров'я, однак цифрова трансформація всієї соціальної сфери (включаючи соціальний захист, освітні послуги, управління пільгами) заслуговує на ширше та глибше висвітлення. Цифрові інструменти дедалі більше відіграють роль не допоміжного, а системоутворювального елементу у локальному управлінні, що відкриває широкі перспективи для майбутніх наукових розвідок у цій площині.

2.Міжмуніципальне співробітництво. У дисертації увага зосереджена переважно на повноваженнях окремих громад, однак важливим сучасним трендом є розвиток міжмуніципальних форм співпраці, зокрема у сфері соціального забезпечення. Аналіз таких форм - спільного утримання інтернатів, мобільних сервісів, центрів реабілітації тощо - дозволив би доповнити бачення ефективної децентралізованої моделі та показати альтернативу централізованим підходам.

3.Термінологічна повторюваність. У деяких розділах (особливо в підсумкових частинах) спостерігається незначне дублювання термінів і формулювань, зокрема у висновках. У подальших наукових публікаціях доцільно звернути увагу на варіативність термінологічного викладу з метою уникнення стилістичних повторів і збереження академічної точності.

Усі наведені зауваження мають виключно конструктивний характер і не впливають суттєво на змістову цілісність чи наукову завершеність дисертації. Навпаки - вони відкривають перспективні напрями для подальших досліджень, розвиток яких, без сумніву, тільки посилить актуальність та цінність наукового доробку Ігоря Вікторовича Панова.

Загальний висновок. 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 йому наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент – кандидат юридичних
наук, доцент, доцент кафедри
публічного та приватного права
Східноукраїнського національного університету
ім. В. Даля

Григорій ГРИЦЕНКО

Підпис засвідчую
Начальник відділу кадрів
СНУ ім. В. Даля



Ольга КУРТОВА