

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

**кандидата юридичних наук, доцента, доцента кафедри державного
будівництва Національного юридичного університету**

ім. Ярослава Мудрого

Чиркіна Антона Сергійовича

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»

Дисертаційне дослідження Ігоря Вікторовича Панова присвячене одній із найбільш актуальних проблем сучасного державотворення в Україні – правовому забезпеченню ефективного функціонування соціальної сфери на рівні об'єднаних територіальних громад в умовах триваючої реформи децентралізації. Тематика роботи перебуває у фокусі національного й міжнародного наукового дискурсу, оскільки трансформація системи публічного управління на локальному рівні має далекосяжні наслідки для гарантування соціальних прав громадян, зокрема в умовах кризових та надзвичайних ситуацій (див. с. 6–8 дисертації).

Дисертація вирізняється високим ступенем актуальності, зумовленим як внутрішніми трансформаційними процесами, що відбуваються в Україні, так і глобальними викликами сучасності. Реформа децентралізації, яка здійснюється в Україні з 2014 року, є не лише механізмом демократизації публічної влади та підвищення ефективності державного управління, але й важливим засобом наближення управлінських рішень до потреб конкретних територіальних громад. Одним із ключових завдань цієї реформи є забезпечення рівного доступу громадян до якісних соціальних послуг незалежно від місця їхнього проживання.

Обраний автором фокус на правовому регулюванні соціальної сфери у межах об'єднаних територіальних громад (ОТГ) виявляє комплексність і багаторівневість досліджуваної проблематики. Це охоплює не лише питання законодавчого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, але й правові аспекти розподілу повноважень, відповідальності та ресурсного забезпечення соціальних ініціатив на місцевому рівні. Особливої уваги заслуговує аналіз механізмів реалізації соціальних прав громадян у нових інституційних умовах, що виникають у результаті децентралізаційних перетворень.

В умовах війни, що суттєво ускладнює функціонування системи публічного управління, змінює пріоритети державної політики та обмежує бюджетні ресурси, тема правового забезпечення соціальної сфери набуває особливої ваги. Питання мобілізації внутрішніх ресурсів громад, ефективного використання міжмуніципального співробітництва, гнучкості нормативно-правових підходів та пошуку нових моделей соціальної підтримки стають надзвичайно актуальними. У цьому контексті результати дослідження мають не лише теоретичне значення, але й практичну цінність для органів влади, місцевого самоврядування, громадського сектору та фахівців, які працюють у сфері соціальної політики.

Автором обґрунтовано застосовано широкий спектр методів наукового пізнання, що охоплюють як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні підходи. Зокрема, використання історичного методу дало змогу проаналізувати еволюцію правового регулювання місцевого самоврядування та соціальної політики в

Україні в контексті суспільно-політичних змін. Формально-юридичний метод забезпечив можливість здійснення точного тлумачення нормативно-правових актів, виявлення прогалин, суперечностей і потенціалу для правового вдосконалення у сфері децентралізації. Застосування моделювального підходу, у свою чергу, дозволило сформувати теоретичні конструкції оптимального функціонування соціальної сфери в межах об'єднаних територіальних громад, ураховуючи як чинні правові механізми, так і потенційні напрями їх трансформації.

Такий міждисциплінарний та комплексний підхід дав змогу розглядати децентралізацію не лише як політико-правовий феномен, що зумовлює перерозподіл владних повноважень між різними рівнями управління, а й як ефективний інструмент соціального управління. У цьому контексті децентралізація постає засобом реалізації соціальної політики на місцевому рівні, де громадяни мають змогу впливати на прийняття рішень, спрямованих на покращення якості їхнього життя.

Результати дисертаційного дослідження ґрунтуються на всебічному та критичному аналізі чинного законодавства України, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування, порядок надання соціальних послуг та забезпечення соціальних прав населення. Особливу увагу приділено міжнародно-правовим актам, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування, яка закріплює фундаментальні принципи автономії та самостійності місцевих влад. Крім того, автор здійснив порівняльно-правове дослідження досвіду країн Східної Європи, зокрема Польщі, Румунії, Литви, де аналогічні реформи децентралізації сприяли не лише підвищенню ефективності управління, а й посиленню соціальної складової місцевої політики.

Таким чином, використання широкого арсеналу методологічних підходів і залучення міжнародного досвіду дозволили автору не лише глибоко осмислити об'єкт дослідження, а й сформулювати обґрунтовані практичні рекомендації щодо удосконалення правового регулювання соціальної сфери в умовах децентралізації.

У першому розділі дисертації (с. 12–81) здійснено комплексний аналіз теоретико-методологічних засад правового регулювання соціальної сфери в умовах децентралізації, що стало фундаментом для подальшого осмислення проблематики. Автор послідовно розглядає ключові концепції, категоріальний апарат, а також методологічні підходи до дослідження трансформаційних процесів у сфері публічного управління соціальними послугами на місцевому рівні. У цьому контексті здійснюється аналіз сучасних наукових підходів до поняття децентралізації, зокрема її соціально-правового виміру, а також наголошується на важливості міждисциплінарного бачення для адекватного відображення складності цього явища.

Особливої уваги заслуговує авторський внесок у розвиток наукової термінології, зокрема введення до наукового обігу поняття «архітектоніка децентралізації соціального захисту», що представлено на сторінках 36–40. Це поняття є важливою науковою новацією, оскільки дозволяє системно охопити всі ключові елементи функціонування соціального захисту в умовах децентралізованого управління. Автор обґрунтовує, що під архітектонікою слід розуміти не просто сукупність окремих складових, а цілісну, логічно впорядковану систему, яка включає:

- структуру повноважень між державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, які беруть участь у реалізації соціальної політики;
- правову регламентацію відповідних функцій і механізмів взаємодії на всіх рівнях управління;
- ресурсне забезпечення, що охоплює як бюджетне фінансування, так і інші форми мобілізації матеріальних та людських ресурсів;
- управлінські механізми, які включають інструменти планування, моніторингу, оцінки ефективності, а також залучення громадськості до процесів прийняття рішень.

Таким чином, архітектоніка децентралізації соціального захисту розкривається як багатоаспектна конструкція, яка забезпечує єдність змісту, форми та організаційної логіки дій на різних рівнях влади. Це поняття дозволяє

не лише описати існуючу систему, а й визначити вектори її подальшої модернізації, зокрема в умовах надзвичайних викликів, пов'язаних із війною, зміною демографічної ситуації, міграцією та зростанням потреб населення у соціальній підтримці.

Запропоноване автором концептуальне нововведення має потенціал для подальшого розвитку як у межах юридичної науки, так і в суміжних галузях – державному управлінні, соціології, економіці. Воно також може бути практично застосоване при розробці стратегічних документів, програм соціального розвитку територіальних громад, а також у нормотворчій діяльності, спрямованій на вдосконалення системи соціального захисту в Україні.

Науково обґрунтованими є також авторські визначення понять «децентралізація у сфері охорони здоров'я» (с. 144–176), «децентралізація у сфері освіти» (с. 177–202), «кризові повноваження місцевого самоврядування» (с. 187–190), «адаптивність соціального захисту» тощо, які свідчать про творче опрацювання нормативно-правової та практичної бази дослідження. Автор не просто констатує існуючий стан речей, але й пропонує чітко окреслені шляхи реформування законодавства, зокрема щодо функціонування ОМС в умовах надзвичайних ситуацій.

Наукова новизна дослідження не є декларативною, а підтверджується конкретними теоретичними і прикладними результатами. Уперше в науці адміністративного права системно представлено авторське бачення структури правового регулювання соціальної сфери в умовах децентралізації, розроблено власні дефініції ключових понять, здійснено комплексну класифікацію компетенцій ОМС.

Також заслуговує на підтримку ідея автора щодо необхідності закріплення на законодавчому рівні особливого правового режиму діяльності ОМС під час дії надзвичайного стану, воєнного стану та інших кризових обставин.

Дисертаційне дослідження Панова І.В. має вагомий прикладний потенціал, що значно підсилює його наукову й суспільну цінність. Сформульовані в роботі теоретичні положення, практичні рекомендації та аналітичні висновки можуть

бути ефективно використані в різних сферах державної, муніципальної, освітньої та правозастосовної діяльності.

Передусім, у законотворчій діяльності результати дослідження можуть бути використані під час доопрацювання чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування, соціального захисту населення, охорони здоров'я та освіти. Зокрема, йдеться про можливість уточнення правового статусу органів місцевого самоврядування у соціальній сфері, конкретизацію їхніх повноважень та відповідальності, врегулювання механізмів міжсекторальної взаємодії, а також забезпечення належного фінансування соціальних програм. Особливу увагу заслуговують положення, що стосуються правових гарантій надання соціальних послуг у сільських громадах та умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Крім того, положення дисертації можуть бути використані при підготовці проєктів підзаконних нормативно-правових актів, зокрема тих, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних ситуацій. Це включає, наприклад, порядок реагування на гуманітарні кризи, забезпечення базових соціальних потреб населення, координацію з органами державної влади та громадським сектором у сфері соціального захисту.

Значний потенціал дослідження має й в освітній сфері. Матеріали дисертації можуть бути використані як наочне джерело сучасного наукового тлумачення таких ключових понять, як «децентралізація», «повноваження органів місцевого самоврядування», «архітектоніка соціального захисту», «соціальні послуги» тощо. Їх доцільно включати до навчальних програм з адміністративного, муніципального та соціального права, а також курсів з державного управління, зокрема під час підготовки державних службовців і посадових осіб ОМС.

Окремий аспект прикладного значення дисертації полягає в її корисності для практичної діяльності органів місцевого самоврядування, які щоденно реалізують соціальні функції на рівні громад. Використання науково обґрунтованих підходів до організації управління соціальною сферою може

сприяти покращенню якості соціальних послуг, оптимізації внутрішньої структури ОМС, а також посиленню комунікації з жителями. Водночас для судової практики, зокрема адміністративної юстиції, результати дослідження можуть слугувати теоретичною базою при вирішенні справ, пов'язаних із оскарженням рішень ОМС щодо соціального забезпечення, допомогти у тлумаченні меж повноважень місцевої влади та оцінці належності виконання делегованих функцій.

У такий спосіб дисертація Панова І.В. є не лише вагомим внеском у розвиток юридичної науки, а й корисним практичним інструментом для широкого кола фахівців, які працюють на перетині права, соціальної політики та місцевого управління.

Робота відзначається чіткою логікою побудови, послідовністю викладення матеріалу, багатою термінологічною та джерельною базою. Стиль викладу науковий, академічно витриманий, мова є лаконічною, коректною та водночас достатньо глибокою.

Обсяг дисертації, що перевищує 260 сторінок, є виправданим і не обтяженим надмірним повторенням чи описовістю – автор системно розкриває об'єкт дослідження на всіх рівнях. Кожен розділ завершується чітко сформульованими висновками, що підсилює логічну завершеність дослідження.

Попри високий науково-методологічний рівень дисертаційного дослідження, варто звернути увагу на окремі аспекти, які можуть бути доопрацьовані в межах подальших наукових студій з цієї тематики. Їхнє поглиблення сприятиме не лише уточненню теоретичних положень, а й посиленню прикладного значення отриманих результатів.

По-перше, доцільно було б розширити емпіричну базу дослідження. Хоча в роботі (зокрема на с. 73–143) наявні окремі згадки про практичну діяльність територіальних громад, все ж залучення більшої кількості первинних даних — наприклад, аналізу офіційних звітів органів місцевого самоврядування, стратегічних планів розвитку ОТГ або проведення глибинних інтерв'ю з представниками місцевої влади — дозволило б глибше висвітлити реальний стан

правового регулювання соціальної сфери та проблеми його імплементації на місцях.

По-друге, актуальним і перспективним напрямом подальших досліджень є деталізація процесів цифровізації управління соціальною сферою. У дисертації (с. 133–135) ця тема окреслена лише загально. Проте в умовах активного впровадження цифрових технологій у публічне управління важливо висвітлити не лише наявні електронні сервіси та платформи, а й оцінити їхню правову регламентацію, ефективність, доступність для різних соціальних груп, а також виклики, пов'язані з цифровим розривом і кібербезпекою.

По-третє, заслуговує на увагу розширення огляду судової практики у сфері соціального захисту на рівні об'єднаних територіальних громад. Аналіз судових рішень міг би збагатити дисертацію прикладами конкретних правозастосовчих ситуацій, висвітлити проблемні аспекти реалізації соціальних прав громадян, а також показати, як судова влада реагує на недосконалість правового регулювання або адміністративну практику у цій сфері. Це дозволило б поглибити розуміння реального функціонування правових механізмів на рівні місцевого самоврядування.

Зазначені напрями не знижують загальної якості дисертаційного дослідження, але можуть слугувати важливим підґрунтям для подальшого розвитку наукової думки у сфері правового забезпечення децентралізованого соціального управління в Україні.

Дисертаційна робота Панова Ігоря Вікторовича *«Правове регулювання управління соціальною сферою об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації»* є самостійним, завершеним і науково новаторським дослідженням, яке відповідає вимогам, встановленим до кваліфікаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Автор виявив високий рівень теоретичної підготовки, аналітичного мислення та здатності до формулювання практично значущих рекомендацій.

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».

Офіційний опонент –

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
ім. Ярослава Мудрого

Антон ЧИРКІН