

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Кузьменко Оксани Володимирівни на дисертацію Медяника В'ячеслава Анатолійовича «Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. У Конституції України зазначається, що Україна є правовою і соціальною державою. Становлення демократичної, соціальної та правової держави неможливе без створення і впровадження належної та ефективної політики держави у соціальній сфері.

З іншого боку, у контексті євроінтеграційних процесів, які активно відбуваються в Україні, досить актуальною стає проблема забезпечення соціальних стандартів та рівня життя громадян, які б мали відповідати європейським. Крім того, необхідно враховувати, що одним з важливих показників діяльності влади, основним порівняльним показником розвитку країни є рівень життя населення. Чим краще живе населення країни, чим більше створено в країні умов для підвищення рівня життя, тим більшою повагою і довірою користується влада, тим привабливішою стає така країна для міжнародної співпраці, для набуття членства у різних економічних і політичних співтовариствах.

Наразі в нашій державі існує дуже багато проблем, які суттєво впливають на погіршення умов існування широких верств населення, падіння рівня їх матеріально-економічного і соціального благополуччя, тому такі трансформації актуалізують необхідність поліпшення спроможності та якості врядування на всіх рівнях, і як слушно зазначає дисертант, переосмислення ролі держави та її соціальних обов'язків у забезпеченні соціальних прав громадян, окреслення шляхів розподілу соціальної відповідальності між органами державної влади та

місцевого самоврядування у соціальній сфері, а також забезпечення формування ефективної системи виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, вироблення раціональної та обґрунтованої організаційної структури публічної адміністрації стосовно формування та впровадження у життя державної соціальної політики, пошуку оптимального балансу повноважень.

Таким чином, дослідження даної проблематики та пошук ефективних шляхів її вирішення зумовлено вимогами і реаліями нашого часу та науковими потребами сучасних наукових досліджень соціальної сфери.

Разом із тим, ознайомлення з відповідними науковими дослідженнями у цій сфері дає підстави для висновку, що усупереч наявності соціального запиту та суто доктринальної потреби у новітніх теоретичних розробках фундаментального значення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, наукові засади цієї проблематики в науці є недостатньо розробленими та, як правило, обмежуються дослідженнями державної соціальної політики в межах політології, економіки, теорії управління тощо без приділення комплексної критичної уваги вивченню сутності організації та діяльності публічної адміністрації з вироблення та забезпечення реалізації державної соціальної політики, особливостям адміністративних процедур її розроблення, змісту адміністративно-правового механізму впровадження положень державної соціальної політики у життя, питанням правового інструментарію, способам та методам організації діяльності виконавчої та місцевої влади, органів місцевого самоврядування з реалізації заходів державної політики, розподілу між ними повноважень тощо. Тому, дослідження адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики здебільшого характеризуються теоретичною незавершеністю та певною фрагментарністю наявних результатів.

Саме тому вивчення теоретичних питань, що стосуються розроблення та запровадження сучасних ефективних заходів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні, яким якраз і присвячено

дисертацію Медяника В'ячеслава Анатолійовича, видається актуальним, своєчасним і затребуваним як теорією, так і практикою.

Виконання даної дисертаційної роботи узгоджено з науковими програмами, планами, темами. Проблематика дисертації пов'язана і впливає з положень Указу Президента України № 722 від 30.09.2019 «Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», Постанов Кабінету Міністрів України № 179 від 03.03.2021р. «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» та № 695 від 05.08.2020р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 р. р.» та розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

Дисертантом належним чином сформульована мета дисертаційного дослідження, а саме, ґрунтуючись на основі аналізу теоретико-методологічних засад, законодавства та практики формування і реалізації органами публічної адміністрації державної соціальної політики теоретично обґрунтувати та розробити практичні рекомендації щодо подальшого вдосконалення їх діяльності, а також сформулювати пропозиції з підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні.

Це дало можливість вирішити наступні задачі дослідження: визначити категоріально-змістовні передумови дослідження адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні; висвітлити у короткостроковому історичному періоді процеси становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання державної соціальної політики в Україні; охарактеризувати стан наукових досліджень адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні; здійснити адміністративно-правову характеристику державної соціальної політики в Україні; розкрити зміст сучасної доктрини державної соціальної політики в Україні; охарактеризувати стратегічні напрямки та пріоритети сучасної державної соціальної політики в Україні; розкрити адміністративно-правові

засади формування та реалізації сучасної доктрини державної соціальної політики в Україні; сформулювати поняття механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні та здійснити його характеристику; охарактеризувати повноваження публічних органів з питань адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики; висвітлити інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики; розкрити зміст методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні; здійснити науковий аналіз адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України, як суб'єкта забезпечення реалізації державної соціальної політики та визначити шляхи його вдосконалення; з'ясувати особливості адміністративно-правового статусу центральних органів влади як суб'єктів реалізації державної соціальної політики та визначити шляхи вдосконалення їх статусу; визначити шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу регіональних (місцевих) суб'єктів реалізації державної соціальної політики; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні.

Належним необхідно визнати методологічний підхід щодо дослідження, що свідчить про достатній рівень володіння дисертантом загальними та спеціальними методами наукового пізнання та вмінням використовувати їх для вирішення завдань, поставлених у роботі. Достатній рівень наукових узагальнень базується на системному підході. Були також використані інші методи, характерні для наукових робіт з юридичних наук: системно-структурний та системно-функціональний, порівняльного правознавства та аналізу, логіко семантичний та моделювання тощо. Методи наукового дослідження обрані із врахуванням його мети та предмету наукового аналізу – адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. Методи і прийоми доречно використані для формулювання авторських понять, висновків та рекомендацій, в тому числі стосовно удосконалення відповідного законодавства.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна.

Дисертація підготовлена на основі комплексного, системного підходу до предмету дослідження. Наукові положення, висновки та практичні рекомендації, представлені у дисертації, зокрема й ті, що віднесені автором до наукової новизни, комплексно та достатньо обґрунтовано досліджені, що засвідчує зміст роботи.

Основні положення, висновки та рекомендації, що сформульовані В.А. Медяником у дисертації, в тому числі й ті, що віднесені ним до наукової новизни, мають відповідний рівень обґрунтованості. Цього вдалося досягти шляхом використання широкого кола наукової літератури та результатів емпіричних досліджень. Науковий апарат рецензованої дисертації та її автореферату є достатньо високим, матеріал викладений чітко, доступно та юридично грамотно. Авторські думки підтверджуються фактами, критичним аналізом чинного законодавства, вже висловленими в юридичній літературі позиціями вчених з відповідного приводу. Логіка викладення матеріалу, манера вести наукову дискусію з іншими авторами дозволяють легко, цілеспрямовано, доступно, вивчати поданий на рецензування матеріал, встановити конкретно і повно його позитивні і негативні риси. Наукові положення, висновки та пропозиції підкріплені посиланнями на велику кількість літературних джерел, ґрунтовним вивченням наявних праць інших науковців щодо відповідної проблематики, нормативних актів України, законодавства деяких іноземних країн.

Загальне позитивне враження від представленого дослідження підкріплюється результатами, які характеризують його наукову новизну.

Автору у Розділі 1 «Теоретико-правова характеристика засад адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні» вдалося суттєво удосконалити понятійний апарат, що стосується основних характеристик дослідження: соціальна сфера, галузі соціальної сфери, адміністративно-правове забезпечення. Це дозволило розробити нові уявлення

про соціальну сферу, як об'єкт адміністративно-правового забезпечення. Здобувачем ґрунтовно опрацьовано здобутки попередніх дослідників з означеної проблематики, сформульовано ретроспективну панораму передумов і стану наукових інтересів стосовно розвитку соціальної сфери, надано опис перспектив подальших досліджень.

Заслуговує на увагу проведене автором дослідження генези становлення та розвитку законодавства про державну соціальну політику. Аналіз відповідних законодавчих положень надав дисертанту змогу виявити певні прогалини стану адміністративно-правового регулювання державної соціальної політики, осмислити причини неефективності реформ у соціальній сфері, згрупувати та висвітлити ці причини, вказати на необхідність докорінної зміни правотворчої діяльності з вироблення державної соціальної політики (підрозділ 1.2).

Розділ 2 «Державна соціальна політика України як об'єкт адміністративно-правового забезпечення» присвячено опису та проблемним питанням, що стосуються визначення істотних, характерних особливостей та ознак сучасної державної соціальної політики, адміністративно-правовим засадам її формування та реалізації. Позитивно сприймаються положення стосовно конкретних пропозицій щодо покращення адміністративних процедур вироблення сучасної доктрини державної соціальної політики публічною адміністрацією. Позитивної оцінки заслуговують авторські висновки стосовно сутності сучасної доктрини державної соціальної політики та її напрямків.

Формулювання авторського поняття державної соціальної політики, як адміністративно-правової категорії, виявилось можливим завдяки дослідженню її тлумачень в суспільних та гуманітарних науках, виокремленню істотних, ідентифікуючих ознак соціальної політики, на основі яких і формулюється дана дефініція у рецензованому дослідженні.

Розділ 3 дисертації «Механізм адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні» репрезентує особливості механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, завдяки якому забезпечується її формування та впровадження у життя

публічної адміністрацією на всіх рівнях. Цей розділ складається з чотирьох підрозділів, в яких послідовно та логічно висвітлено зміст відповідного механізму та охарактеризовано його складові. У підрозділі 3.2 з'ясовано систему публічних органів на загальнодержавному, місцевому та регіональному рівнях, які забезпечують формування та реалізацію державної соціальної політики, досліджено зміст їх повноважень.

На підставі ґрунтовного опрацювання низки джерел емпіричної інформації зроблено обґрунтовані висновки стосовно удосконалення адміністративно-правового регулювання повноважень публічних органів щодо адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. Особливу наукову цінність, на нашу думку, представляють результати дослідження, в яких репрезентовано дані стосовно підходів та основи розмежування повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. Як наслідок – в дисертації сформовано повну, комплексну модель повноважень публічних органів з питань адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, підходів до їх розподілу.

Не оминається в роботі увагою система інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. Аргументованою є позиція дисертанта щодо необхідності уніфікації, належного нормативно-правового регулювання та поширення різних форм укладання публічно-правових та приватноправових угод (договорів, контрактів) з суб'єктами недержавного сектору (благодійними фондами, меценатами тощо); створення розвиненої інформаційно-комунікативної інфраструктури соціальної сфери, посилення автономії фінансової та управлінської об'єднаних територіальних громад в розподілі бюджетних коштів, визначенні методів оплат та фінансування соціальних послуг.

Не оминаються в роботі увагою методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики України. Позитивно сприймаються проаналізовані автором дослідження система прийомів, засобів та способів

практичного здійснення, втілення у життя положень соціальної політики. Відтак, варто підтримки авторське обґрунтування необхідності розроблення та прийняття Закону України «Про основні засади державного контролю за додержанням законодавства про соціальні послуги»; посилити відповідальність за порушення якості та стандартів надання соціальних послуг та інші пропозиції, запропоновані у підрозділі 3.2.

З викладеними вище та іншими положеннями дисертації є сенс погодитись, визнати їх новими, достатньо обґрунтованими й такими, що певною мірою визначають концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

Слід також підтримати пропозиції дисертанта щодо удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики, викладені у Розділі 4 «Характеристика та напрями удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики в Україні» дисертації.

Привертають увагу положення стосовно удосконалення нормативно-правового регулювання місця та ролі Міністерства соціальної політики України в системі суб'єктів реалізації державної соціальної політики, чіткої регламентації повноваження міністерства в умовах здійснення процесів децентралізації влади в соціальній сфері (підрозділ 4.1).

До наукових здобутків роботи слід віднести дослідження особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики центрального та місцевого (регіонального) рівнів, аналізу їх завдань, функцій та повноважень, висвітлення проблем правового регулювання розподілу між ними повноважень та координації діяльності. Конструктивними та обґрунтованими є запропоновані автором напрями покращення ситуації з плануванням та прогнозуванням у соціальній сфері об'єднаними територіальними громадами, правильності прийняття виважених управлінських рішень; удосконалення координації в системі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування у соціальній сфері; шляхів впровадження чіткого механізму

розподілу державних та самоврядних послуг, які надаються у соціальній сфері, механізмів їх фінансування та контролю за дотриманням стандартів та якості їх надання на державному і місцевому рівнях. Аргументованими є висновки автора про необхідність прийняття підзаконного нормативно-правового акту «Про організацію та порядок взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у соціальній сфері».

Вказані положення наукової новизни можуть бути використані для проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення суспільних відносин у соціальній сфері та формування і впровадження державної соціальної політики в Україні, удосконалення чинного законодавства, особливо тієї його частини, яка визначає ключові засади формування та реалізації державної соціальної політики в Україні та діяльність публічної адміністрації у цій сфері.

Повнота викладу основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях. Основні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, викладені у двадцяти восьми публікаціях, серед яких: одна монографія, двадцять наукових статей у фахових наукових виданнях України, чотири з яких, опубліковані у зарубіжних наукових юридичних виданнях, а також семи тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Усі основні висновки і рекомендації, отримані в процесі здійснення дослідження, знайшли відображення у наукових публікаціях.

Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно з використанням останніх досягнень теорії адміністративного права. Усі сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на основі особистих досліджень автора. Автор для аргументації власних положень і висновків використовував напрацювання інших учених, на які обов'язково робилися посилання.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України.

Встановлюючи значущість для науки і практики результатів дослідження, проведеного В.А. Медяником варто вказати, що воно вирішує наукову проблему, яка виявляється у визначені концептуальних засад адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні, а також шляхів удосконалення діяльності публічної адміністрації у цій сфері, а також містить висновки та пропозиції, що можуть бути використані для вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Наукове та практичне значення роботи. Дисертація В.А. Медяника має теоретико-прикладний характер. Тому її значення може бути виявлене як в сфері подальших наукових досліджень, так і на практиці.

Також слід відмітити стан та можливості впровадження результатів означеного дослідження, зокрема: у законодавчій діяльності – з метою удосконалення чинних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які визначають ключові засади формування та реалізації державної соціальної політики в Україні та діяльність публічної адміністрації у цій сфері; у науково-дослідній сфері – при проведенні загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення суспільних відносин у соціальній сфері та формування і впровадження державної соціальної політики в Україні, а також при написанні підручників, наукових і навчально-практичних посібників, розробці методичних рекомендацій; у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення державної соціальної політики, як підґрунтя розвитку та підвищення якості управлінських та адміністративних актів; у навчальному процесі – при підготовці навчально-методичних та лекційних матеріалів, при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Нормотворча діяльність»; «Державне будівництво та місцеве самоврядування», «Методи прийняття управлінських рішень» а також для підготовки навчальних посібників з відповідних навчальних курсів.

Дискусійні положення дисертаційного дослідження. У цілому позитивно оцінюючи дисертацію В.А. Медяника, необхідно висловити ряд

зауважень, звернути увагу на твердження, що викликають сумніви та можуть слугувати підґрунтям для дискусії під час її захисту:

1. На думку опонента, структура роботи має окремі недоліки. Розділ 1 «Теоретико-правова характеристика засад адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні» мав би містити підрозділ, у якому слід було б висвітлити методологічні засади дослідження. Вочевидь, методологічні засади дослідження у роботах рівня докторської дисертації варто розглядати в окремому підрозділі.

2. У підрозділі 2.2 «Сучасна доктрина державної соціальної політики України» автор досліджує сучасну доктрину державної соціальної політики і зазначає, що «...слід констатувати необхідність докорінних змін підходів до вирішення проблемних питань у соціальній сфері та зміни існуючої моделі соціальної політики і приведення її до європейських стандартів». У цьому підрозділі також виокремлено та висвітлено три моделі соціальної політики, що існують в країнах Західної Європи. Поряд з цим, дещо непереконливими є висновки, що «... корисною для України вбачається обрання передового досвіду скандинавської та німецької моделі соціальної політики» (с. 125).

3. Авторська характеристика нормативно-правових засад сучасної доктрини державної соціальної політики здійснена на основі вивчення насамперед таких програмних документів, як: Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Національній економічній стратегії на період до 2030 року, Стратегічного плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 рр.), Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Не зважаючи на ґрунтовний аналіз вищенаведених стратегічних документів, викладений на сторінках дисертації, не було приділено критичній увазі законодавству, яке визначає медичну та пенсійну реформи, пріоритетів державної політики у сфері охорони дитинства та захисту прав дітей.

4. У межах рецензованого дослідження виправданим видається прагнення дисертанта обґрунтувати деякі нові теоретичні положення, уточнити зміст окремих понять та категорій, що мають значення для науки адміністративного права. У підрозділі 3.3 «Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні» досліджено співвідношення понять «форми діяльності публічної адміністрації», «форми адміністрування», «форми управління» та «інструменти публічної адміністрації», запропоновано авторське визначення поняття «інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики», а також вказано на необхідність розмежування цих понять. При цьому потребують додаткової аргументації висновки автора стосовно доцільності вживання у дослідженні саме терміну «інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики». Також варто звернути увагу на такі суперечності, що містить авторська дефініція цього поняття. Так, під інструментами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики у дисертації розуміється «сукупність різноманітних засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, завдяки використанню яких державна соціальна політика втілюється у життя» (с. 236). Виникає питання, як це поняття узгоджується з таким терміном, як «методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики», сформульованим у дослідженні?

5. Одним із завдань дисертації є «сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні» (с. 34). На наш погляд таке завдання для докторської дисертації є дещо скромним. Хоча у дослідженні й містяться пропозиції щодо доцільності прийняття Доктрини соціальної держави Україна та Стратегії державної соціальної політики до 2030 року, інші цікаві та новаторські пропозиції, однак бажано було б розробити концептуальну модель державної соціальної політики, надати опис і характеристику її складових, зокрема мети, завдань, принципів та очікуваних результатів функціонування.

В цілому зазначені зауваження не впливають на позитивну оцінку виконаної роботи і характеризують її новаторський характер та складність предмету наукового аналізу, що викликає бажання дискутувати.

На підставі викладеного, слід резюмувати, що дисертація «Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики в Україні» є завершеною самостійною працею, в якій отримано ряд нових науково обґрунтованих теоретичних результатів, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему, яка полягає у визначенні концептуальних засад адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні, а також шляхів удосконалення діяльності публічної адміністрації у цій сфері. Вирішення вказаної проблеми є суттєвим внеском у розвиток вітчизняної науки адміністративного права. Дисертація відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок присудження наукових ступенів» від 24 липня 2013 року № 567 щодо докторських дисертацій, а її автор – Медяник В'ячеслав Анатолійович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

заступник директора Юридичного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»
доктор юридичних наук, професор

О.В. Кузьменко

