

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професор СУББОТА АНАТОЛІЯ ІВАНОВИЧА на дисертацію Кропивницького Миколи Олександровича «Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

На підставі вивчення дисертації Кропивницького М.О. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук і автореферату, опублікованих за темою кандидатської дисертації наукових праць та матеріалів щодо практичного впровадження результатів дисертації слід констатувати наступне.

Актуальність обраної теми дисертації

За умов поширення глобальних тенденцій та кризового стану моделей соціального забезпечення більшість держав світу постала перед проблемою необхідності змінити засади розвитку й функціонування інституту фінансування соціального забезпечення своїх громадян. В Україні орієнтація на періодичне впровадження часткових змін у соціальній сфері призвела до згортання темпів позитивного розвитку її фінансування, поширення ризику консервування перехідного періоду від комуністичної адміністративної системи на засадах директивного планування до ринкової економіки із розвинутою приватною власністю та високим рівнем соціального забезпечення населення. У сучасних умовах ефективність фінансування соціального забезпечення в будь-якій країні значною мірою визначається станом національного інституційного середовища, найважливішими складовими якого є формальні інститути та інституціональні структури, які виникли в ході соціальної еволюції і наразі утворюють складну систему функціонування бюджетних і позабюджетних фондів, які забезпечують здійснення відповідного фінансування. Повноцінний адміністративно-правовий статус зазначених фондів є необхідною умовою сталості прогресу фінансування соціального забезпечення громадян, недостатній же рівень його розробки є

причиною соціальної нестабільності. Кожна успішна країна сьогодення має добре розвинуту, структурно визначену модель соціального забезпечення та – в її межах – інститут фінансування соціального забезпечення її громадян.

Аналіз указаних чинників і тенденцій, спричинених об'єктивними факторами, свідчить про актуальність концептуалізації й визначення основних адміністративно-правових характеристик сучасної моделі бюджетного й позабюджетного фінансування соціального забезпечення громадян України в контексті найкращих світових зразків правового регулювання. Відтак актуальність обраної теми дисертації вбачається безсумнівною.

Зв'язок дисертаційного дослідження з науковими програмами, планами, темами

Зв'язок дисертаційного дослідження Кропивницького М.О. із державними науковими програмами додатково підтверджує його актуальність, важливість та значущість питань, які вирішуються в дисертаційній роботі. Дисертація відповідає науковому напрямку кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка» «Адміністративно-правові проблеми реформування правової системи України». У межах науково-дослідної роботи «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0112U001217) автором узагальнено теоретичні основи здійснення бюджетного й позабюджетного фінансування соціального забезпечення, запропоновано методичні підходи до реформування адміністративно-правового статусу фондів соціального забезпечення населення.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій

Наукові положення, висновки й рекомендації, сформульовані в дисертації, мають достатньо високий рівень теоретико-методологічного й емпіричного обґрунтування, про що свідчить використання широкої джерельної бази за темою

дисертації і достатнього масиву аналітичних даних, зокрема, від провідних міжнародних інституцій. Вірогідність наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації Кропивницького М.О., забезпечується апробацією отриманих результатів на науково-практичних конференціях, достатньою кількістю публікацій, їх науковою глибиною.

Покладена в основу дисертаційної роботи наукова проблема отримала достатнє методологічне опрацювання. У роботі використано широкий спектр загальнонаукових і спеціальних методів: діалектичний, догматичний, системний, системно-структурний, історико-правовий, порівняльно-правовий, функціональний, формально-юридичного аналізу, тлумачення права, класифікації, доктринального моделювання, документального аналізу та прогнозування.

Достовірність та обґрунтованість отриманих результатів

Достовірність отриманих науково-практичних результатів обумовлюється глибоким аналізом теоретичного доробку вітчизняних і зарубіжних учених, значного обсягу аналітичної інформації, нормативно-правової бази. Запропоновані в роботі напрямки вдосконалення фінансування соціального забезпечення населення України підкріплюються відповідними розробками щодо їх практичної імплементації. Наукові положення, висновки та рекомендації повністю відповідають сучасним світовим тенденціям у сфері соціального захисту громадян. Можна констатувати, що наукова новизна та висновки сформульовані чітко й повною мірою дають змогу вирішити поставлені завдання. Розділи дисертації є завершеними, структурно цілісними й логічно послідовними, що обумовило високу достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій. Ознайомлення зі змістом дисертації, основними публікаціями та авторефератом дозволяє визнати, що мету дослідження виконано, що знайшло відображення в основних положеннях роботи, які сформульовані автором особисто й характеризуються науковою новизною.

Структура дисертації є логічно обґрунтованою, що дало змогу автору розкрити зміст проблеми, дослідити її теоретичні й практичні аспекти. У

дисертаційній роботі розглянуто й вирішено коло поставлених завдань, що дозволило здобувачеві досягти мети дисертаційної роботи, обґрунтувати свої пропозиції щодо вирішення сформульованого науково-практичного завдання. Дисертація й автореферат виконані на високому теоретичному і методичному рівнях. Основні положення, висновки й рекомендації дисертації пройшли апробацію на наукових та науково-практичних конференціях.

Зміст дисертації, ступінь її завершеності

Подане до захисту дисертаційне дослідження складається зівступу, двох розділів, що об'єднують десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку зі схемою структури управління у сфері соціальної політики. Загальний обсяг дисертації складає 275 сторінок, з них 225 сторінок – основний текст, 45 сторінок – список використаних джерел (396 найменувань) і додатки – 4 сторінки.

Структурні частини дисертаційної роботи Кропивницького М.О. внутрішньо пов'язані між собою і становлять органічну єдність. Зміст дисертації відповідає обраній темі, характеризується логічністю та комплексністю. Оформлення дисертаційної роботи відповідає державним стандартам. Дисертаційна робота виконана в професійному науковому стилі. Наукові положення й висновки, представлені в дисертації, є обґрунтованими й детально розкритими в межах рукопису. Результати вирішення поставлених завдань становлять цілісне й завершене дослідження.

Автореферат дисертації розкриває її основні положення, є ідентичним дисертації за структурою й змістом. Текст автореферату в повному обсязі відповідає змісту й основним положенням дисертаційної роботи. Дисертаційна робота Кропивницького М.О. за структурою, мовою та стилем викладання відповідає нормативним документам МОН України.

За змістом дисертаційна робота Кропивницького М. О. відповідає паспорту спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Оцінка повноти викладення дослідження в опублікованих роботах

Основні наукові положення, висновки й рекомендації автора опубліковані в 11 наукових працях, зокрема 6 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 1 статті у науковому міжнародному виданні та 4 тезах доповідей на науково-практичних заходах.

Кількість, обсяг і зміст друкованих праць відповідають вимогам МОН України щодо публікацій основного змісту дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук і надають авторові право публічного захисту дисертації. Детальний аналіз представленого рукопису й автореферату дисертації дає підстави констатувати ідентичність автореферату й основних положень дисертації. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки й рекомендації в повному обсязі розкриті й обґрунтовані в тексті дисертації.

Наукова новизна основних результатів дисертаційної роботи

Наукова новизна й висновки дисертаційної роботи сформульовані чітко й повною мірою дозволяють вирішити поставлені завдання. Розділи дисертації є завершеними, структурно цілісними й логічно послідовними, що обумовило достатню достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій. Ознайомлення зі змістом дисертації, основними публікаціями й авторефератом дозволяє визнати, що мету дослідження виконано, що знайшло відображення в основних положеннях роботи, які сформульовані автором особисто й характеризуються науковою новизною.

Наукова новизна дослідження полягає в комплексному оригінальному аналізі теоретичних і практичних аспектів бюджетного й позабюджетного фінансування соціального забезпечення громадян України в адміністративно-правовому вимірі. До найсуттєвіших положень дослідження, що зумовлюють новизну та визначають внесок автора у розробку зазначеної проблематики, слід віднести наступні.

У дисертаційній роботі автором *уперше* було запропоновано:

- дефініцію поняття «механізм правового регулювання бюджетного й позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України» (с. 88);

- принципи фінансування соціального забезпечення населення України (с. 61-64);

- можливість розгляду держави як особи публічного права в якості самостійного суб'єкта – поряд з іншими – фінансування соціального забезпечення громадян (с. 93-94);

удосконалено:

- періодизацію розвитку інституту фінансування соціального забезпечення населення на теренах сучасної України (с. 31-32);

- критерії розмежування понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» (с. 47);

- дефініції понять «фінансування соціального забезпечення», «джерело фінансування соціального забезпечення» (с. 48);

- класифікацію суб'єктів фінансування соціального забезпечення населення України (с. 91-93);

- класифікацію моделей фінансування соціального забезпечення населення, зокрема, шляхом розгляду східноєвропейської та конфуціанської концептуальних моделей (с. 170-175), а також розгляд як окремого повноцінного «кейсу» «чилійського дива» в світовій історії моделювання фінансового забезпечення населення (с. 175-177);

Набули подальшого розвитку:

- положення щодо історико-правового генезису інститутів опіки та соціального забезпечення на теренах України (с. 34);

- концепції кодифікації соціально-забезпечувального законодавства України (с. 74-75).

Загалом слід зазначити, що дисертаційна робота здобувача наукового ступеня Кропивницького Миколи Олександровича на тему «Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України:

адміністративно-правовий аспект» є завершеним науковим дослідженням, яке містить теоретичні й практичні розробки й конкретні пропозиції.

Теоретична та практична цінність результатів дисертаційної роботи й впровадження результатів дослідження

Теоретична значущість дисертаційної роботи Кропивницького М.О. полягає в теоретичному обґрунтуванні нових підходів до вирішення актуального наукового завдання щодо визначення юридичної природи, характеристик і особливостей правового регулювання інституту фінансування соціального забезпечення населення України з адміністративно-правового погляду й формулювання на цій основі науково обґрунтованих теоретично-прикладних пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання його бюджетної й позабюджетної форм, що безперечно створює вагомий внесок у розвиток науки адміністративного права. Практична значущість отриманих результатів полягає в тому, що вони доведені до конкретних науково-методичних і практичних рекомендацій і можуть бути використані в практичній діяльності органів виконавчої влади, а також у навчальному процесі.

Науково-методичні розробки автора, практичні висновки й пропозиції дисертаційного дослідження впроваджено в навчальний процес «Львівського університету бізнесу та права» та Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка» при викладанні дисциплін (акт ПВНЗ «Львівського університету бізнесу та права» про впровадження дисертаційного дослідження Кропивницького М.О. від 01.11.2019; довідка Національного Університету «Львівська політехніка» про використання в навчальному процесі результатів дисертаційного дослідження Кропивницького М.О. від 25.06.2020 № 67-01-961)

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

Загалом дисертаційне дослідження здійснено на високому науково-теоретичному рівні. Водночас з метою подальшого вдосконалення обумовленої

проблематики необхідно вказати і на зауваження щодо кандидатської дисертації М.О. Кропивницького, що мають переважно дискусійний характер у зв'язку з означенням дисертантом власної позиції щодо окремих досліджуваних проблем:

1. У розділі 1, підрозділі 1.1 автор наголошує тезу про розвиток інституту фінансування соціального забезпечення на теренах України в руслі загальноцивілізаційного процесу, який відтак мав усі характеристики, збіжні зі загальносвітовими. В такому разі в руслі загальноцивілізаційного підходу для порівняльної характеристики варто було б проілюструвати, у чому полягали послідовні зміни соціально-економічних (господарсько-технологічних) укладів розвитку світової цивілізації в частині розвитку інституту фінансування соціального забезпечення на прикладі сусідніх з Україною державних утворень чи в далекому зарубіжжі. Відтак автору доречно було б вказати, чому він для класифікації історичних етапів розвитку досліджуваного інституту обрав саме загальноцивілізаційну, а не класичну теорію формаційного підходу.

2. У підрозділі 1.3 після окреслення поняття «принцип права» як самостійної юридичної категорії наведені проаналізовані у фаховій юридичній літературі принципи права соціального забезпечення, принципи фінансової діяльності, принципи публічної фінансової діяльності. Водночас автор, пропонуючи перелік принципів фінансування соціального забезпечення з огляду на розглянутий у рамках дослідження доробок когорти вчених у галузях адміністративного, фінансового та права соціального забезпечення, не вказує на якісні критерії розмежування запропонованих принципів від вищевказаних суміжних.

3. У рамках дослідження, у підрозділі 1.4, автор, указуючи на хронологічний рубіж – 1991 р. – нормативно-правового регулювання сфери соціального забезпечення в Україні як незалежної держави, переходить до класифікації нормативно-правових актів у сфері фінансування соціального забезпечення за критерієм юридичної сили (при цьому не вказуючи його). Хоч цей критерій класифікації нормативно-правових актів і вважається найбільш вагомим і значущим у загальній теорії права, автору варто було б розглянути

можливості класифікації й за іншими критеріями, як-от: сфера правового регулювання, термін дії, територія дії, відкритість, правове призначення тощо.

4. Викликає сумнів доцільність розгляду правового статусу, обсягу компетенції й повноважень благодійних організацій, волонтерів, фізичних осіб, які відповідно до правових норм є правосуб'єктними у сфері соціального забезпечення, як суб'єктів фінансування соціального забезпечення населення України (підрозділ 1.6) в контексті дослідження з огляду на те, що воно має на меті аналіз адміністративно-правового аспекту бюджетного й позабюджетного фінансування соціального забезпечення, тобто такого аспекту, який охоплює органи публічної адміністрації, які діють від імені держави, у сфері владно-розпорядчої діяльності – органи виконавчої влади або виконавчі органи місцевого самоврядування чи інші органи, наділені державою владними повноваженнями у відповідній сфері.

5. Автор, розглядаючи транзитну східноєвропейську модель фінансування соціального забезпечення (підрозділ 2.3), у межах перехідної моделі Східної та Центральної Європи не вказує, чи можна розглядати Україну в рамках даної моделі зокрема, як і не зазначає, до якої із розглянутих моделей фінансування соціального забезпечення можна віднести Україну загалом. Також слід було б розглянути досвід гармонізації національного законодавства країн Центрально-Східної Європи з законодавством Європейського Союзу в частині соціального забезпечення і порівняти з відповідним досвідом України в сфері зближення законодавства України з сучасною європейською системою права із поступовим приведенням правової системи України до європейських стандартів, тобто приведення законів та інших нормативно-правових актів України у відповідність до *Acquis Communautaire* (гармонізація законодавства).

6. Розгляд автором параметрів соціальної сфери загалом і соціального забезпечення зокрема в ідеології лібертаріанства (підрозділ 2.4) слід було б доповнити висновком про те, що згідно з Конституцією Україна є соціальною державою, яка гарантує своїм громадянам соціальний захист, при цьому у 2015-2016 рр. нею (державою) були ратифіковані Конвенції № 102 про мінімальні

норми соціального забезпечення та № 117 про основні цілі та норми соціальної політики. Наприкінці ХХ ст. й до сьогодні соціальний захист населення став атрибутом соціальної політики всіх цивілізованих держав, спрямованої на підтримку соціально незахищених верств населення, ствердження в суспільстві соціальної справедливості, надання рівного доступу до медичної допомоги, необхідних соціальних послуг тощо, на що слушно вказує й сам автор, відтак методологічний підхід лібертаріанства щодо фактичного усічення бюджетної й позабюджетної форм фінансування соціального забезпечення вбачається концептуально неспроможним як із формально-юридичного, так і з погляду загальновизнаних цілей сталого розвитку ООН.

Наведені зауваження істотно не впливають на загальну позитивну оцінку виконаного дисертаційного дослідження, не знижують наукового рівня дисертації.

Загальний висновок щодо дисертаційної роботи та її відповідності встановленим вимогам

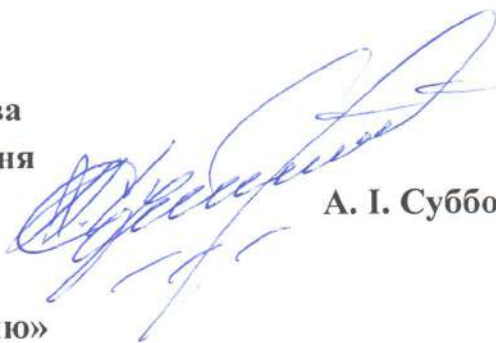
Дисертація Кропивницького Миколи Олександровича є, на наш погляд, науково завершеним, самостійно виконаним дослідженням, що має суттєву наукову новизну й безперечну практичну цінність. Автору вдалося досягти поставленої мети шляхом вирішення відповідних завдань, в результаті чого вирішено актуальне науково-практичне завдання у сфері фінансування соціального забезпечення громадян України в площині адміністративно-правової науки щодо формування нового бачення адміністративно-правових бюджетної та позабюджетної форм фінансування соціального забезпечення громадян України. Подана до захисту дисертація відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Наведені у відгуку зауваження не мають принципового характеру і не впливають на загальну високу оцінку дисертації.

Дисертація характеризується новизною одержаних результатів та обґрунтованістю висновків, має теоретичне і практичне значення та відповідає

вимогам, викладеним у пп. 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів» від 24 липня 2013 року № 567), а її автор, Кропивницький М.О., заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова**



А. І. Суббот

«Підпис професора Суббота А. І. завіряю»

**Вчений секретар
Хмельницького університету
управління та права
імені Леоніда Юзькова**



С. В. Лозінська