

## ВІДГУК

**офіційного опонента 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 сучасному етапі розвитку Української держави актуалізується питання фінансування соціального забезпечення громадян України через матеріальне забезпечення, соціальне обслуговування осіб коштом спеціально створених фондів у випадку настання визначених законом або договором ризиків (хвороба, інвалідність, старість, втрата годувальника, безробіття, нещасний випадок на виробництві тощо) з метою зміни динаміки соціального забезпечення на краще з огляду на закріплені в міжнародно-правових документах орієнтири гідного рівня життя людини в ХХІ ст.

Відтак тема дисертаційного дослідження «Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект» є досить актуальною і важливою для подальшого розвитку української юридичної науки щодо визначення механізмів адміністративно-правового забезпечення фінансування соціальної сфери.

Мету дисертаційної роботи здобувач визначив як системний, комплексний аналіз юридичної природи інституту фінансування соціального забезпечення населення та проблемних аспектів функціонування інституту фінансування соціального забезпечення в Україні і розробку оптимальної моделі реформування цього інституту з огляду на найкращі здобутки світового досвіду соціального забезпечення населення. На реалізацію цієї мети спрямований весь арсенал дослідницької методології – від ґрунтового аналізу стану наукового опрацювання теми, історіографічної оцінки праць попередників, скрупульозного пошуку джерел, їх систематизації і критики – до безпосереднього розв'язання конкретних завдань дослідження.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації** зумовлений, насамперед, раціональною та логічно узгодженою структурою дисертаційної роботи, використанням усього методологічного арсеналу сучасної правової науки. У дисертації з урахуванням мети і завдань дослідження сформовано сучасний методологічний інструментарій, який охоплює загальнонаукові та спеціально-юридичні методи наукового пізнання. Обґрунтованість наукових положень дисертації також зумовлена підтвердженими результатами наукових пошуків, широкою емпіричною базою, широким переліком використаних наукових праць, наукової та навчальної літератури, чинних нормативно-правових актів.

Структура роботи сприяє вирішенню дослідницьких завдань і складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаної літератури й додатків. Наукові положення роботи мають необхідне обґрунтування. Пропозиції засновуються на результатах вивчення теоретичних положень щодо об'єкту дослідження, яким є суспільні відносини у сфері бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України.

Аналізуючи змістовне наповнення дисертаційної роботи, слід зазначити, що у першому розділі розглядаються основні етапи розвитку правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення громадян України на основі загальноцивілізаційного підходу до розвитку інституту соціального забезпечення на теренах України, джерела фінансування, поняття «механізм правового регулювання бюджетного й позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України», суб'єкти фінансування соціального забезпечення населення України. Дисертант ґрунтовно аналізує вищезазначені теми, зокрема, наводить концептуальні підходи щодо розмежування понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», розглядає як складну конструкцію поняття «джерела фінансування соціального забезпечення» й пропонує власну дефініцію.

У першому розділі також формулюється перелік принципів фінансування соціального забезпечення, розглядається нормативно-правове регулювання

фінансування соціального забезпечення як сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили. Дисертант пропонує класифікацію за групами нормативно-правових актів у сфері соціального забезпечення. Слід підкреслити, що автор аналізує наявні концептуальні підходи й здійснює відповідне узагальнення поглядів щодо кодифікації соціально-забезпечувального законодавства. При цьому дослідник підтримує думку про те, що доцільно створити єдину державну систему соціального забезпечення шляхом кодифікації чинного законодавства на основі концепції соціальної стандартизації (с. 75). Особлива увага приділяється нормативно-правовим актам Ради Європи і Європейського Союзу в сфері соціального забезпечення.

Дисертант окреслює розуміння фінансового забезпечення соціальної сфери в цілому як цілісної системи організації фінансових відносин, яка включає відповідні форми, методи та інструменти їх реалізації в процесі мобілізації та розподілу фінансових ресурсів з метою створення умов для ефективного функціонування соціальної сфери в Україні на основі вирішення відповідних завдань, обумовлених соціальними функціями держави (с. 85). У результаті дослідження автор пропонує таку дефініцію механізму правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України: сукупність законодавчо закріплених елементів, які характеризують діяльність суб'єктів соціально-забезпечувальних відносин, реалізація яких передбачає належне бюджетне чи позабюджетне фінансування соціального забезпечення населення України (с. 88). Були ґрунтовно досліджені правовий статус, обсяг компетенції, повноваження й перелік суб'єктів фінансування соціального забезпечення населення України.

У другому розділі було здійснено огляд адміністративно-правового статусу й проблемних аспектів функціонування бюджетних і позабюджетних цільових фондів у системі фінансування соціального забезпечення населення України, розглянуто зарубіжний досвід у відповідній сфері, а також запропоновано систему напрямків і заходів щодо вдосконалення фінансування соціального забезпечення населення України.

Дисертант ґрунтовно проаналізував теоретичні й практичні засади функціонування соціальних фондів, розглянувши фондування як форму реалізації організаційних розподільчих грошових відносин, які виникають унаслідок планомірного утворення, розподілу, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, статус публічних фондів грошових коштів, державних фінансових фондів як особливої ланки фінансової системи держави (с. 114-115). Автор здійснив класифікацію бюджетних фондів грошових коштів за спрямуванням їх діяльності й предметно розглянув нормативне підґрунття й практичні аспекти діяльності Фонду соціального захисту інвалідів, слушно вдавшись до аналізу нормативного розуміння явища «інвалідності» в контексті міжнародних стандартів (с. 125).

Було здійснено розгляд діяльності цільових страхових фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття) не лише в розрізі нормативно-правового підґрунття їх діяльності, а й, що особливо вагомо, з погляду практичних результатів і конкретних недоліків, із залученням статистичних та інших інформаційно-довідкових даних не лише самих указаних органів, а й контролюючих суб'єктів (наприклад, Рахункової палати України).

Дослідник здійснив аналіз позицій і підходів представників українського наукового й експертного середовищ, фахівців у сфері соціального захисту щодо проблем державної політики в соціальній сфері, недоліків нормативно-правового регулювання системи соціального забезпечення, впливу адміністративної реформи й реформи децентралізації на рівень надання соціальних послуг в Україні. Слід наголосити на ґрунтовному аналізі дисертантом проблем органів місцевого самоврядування у вказаній сфері загалом і предметному розгляді ним проблемних аспектів фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в Україні зокрема. Пріоритетними завданнями в соціальній сфері автор вбачає модернізацію системи соціального страхування з метою підвищення ефективності управління, вдосконалення механізму призначення страхових виплат,

забезпечення фінансової стабільності фондів соціального страхування, вжиття заходів щодо посилення адресності надання пільг, тобто запровадження механізмів надання пільг окремим категоріям громадян за соціальною ознакою з урахуванням їх доходів.

**Достовірність та новизна висновків та рекомендацій.** Достовірність сформульованих у дисертації положень обумовлена поставленою метою та визначеними завданнями, вдалою структурою дисертаційної роботи. Достовірність наукових положень дисертації забезпечується завдяки комплексному дослідженню наукових праць, що мають історико-правову цінність, дозволяють зрозуміти специфіку фінансування соціального забезпечення громадян України, наукової юридичної літератури, що має вагомим значення для пізнання суті адміністративно-правових аспектів бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення громадян України.

Новизна дисертаційної роботи полягає в тому, що автор здійснив низку наукових узагальнень, висновків, оцінок, сформулював дефініції, які є новими та цінними для розвитку юридичної науки. У роботі вирішено коло взаємопов'язаних завдань, з огляду на які, можна стверджувати про досягнення поставленої мети дослідження. Узгодження об'єкту з предметом дослідження, коректне використання автором методів пізнання стало підґрунтям отримання результатів, які є достовірними та містять наукову новизну.

Новітніми і цінними для адміністративно-правової науки є положення щодо розгляду держави як особи публічного права в якості самостійного суб'єкта – поряд з іншими – фінансування соціального забезпечення громадян.

Критеріям наукової новизни відповідають визначення автором понять «механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення» (сукупність законодавчо закріплених елементів, за допомогою яких регулюється діяльність суб'єктів соціально-забезпечувальних відносин, що спрямована на належне бюджетне чи позабюджетне фінансування соціального забезпечення населення України) та «джерело фінансування соціального забезпечення» (охарактеризовано бюджетні та позабюджетні фонди



грошових коштів, з яких виділяються на безповоротній та безоплатній основі грошові ресурси, які спрямовані на матеріальне забезпечення, соціальне обслуговування осіб у разі настання визначених законом або договором ризиків).

Оригінальним і таким, що викликає інтерес, є виокремлення дисертантом у рамках аналізу зарубіжного досвіду моделювання фондів фінансування соціального забезпечення трьох моделей, відмінних від усталених у науковій літературі щодо соціального захисту: а) моделі держави загального добробуту в рамках спеціальних режимів перехідних країн Східної Європи, яку називають посткомуністичним консервативним корпоративізмом; б) сімейно-орієнтованої, конфуціанської моделі Японії та нових індустріальних країн Східної Азії; в) південноєвропейської (с. 209). Автор також окремо розглянув випадок «чилійського дива» (с. 175-177).

Результати дисертаційного дослідження були використані в методичних розробках ПВНЗ «Львівського університету бізнесу та права» і кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права, психології та іноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка» (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)

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, є достатньо висвітленими в публікаціях. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 11 наукових праць, з них 6 статей, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 6 з яких включено до наукометричної бази даних «Index Copernicus International», 1 стаття у науковому міжнародному виданні та 4 тези доповідей на науково-практичних заходах.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо

аргументованих положень, дискусійних моментів, що стосуються даного дисертаційного дослідження:

1. Так, у підрозділі 1.1 автор зазначає, що загальноприйнятою є теза про те, що витoki становлення інституту соціального забезпечення на теренах сучасної України сягають часів Київської Русі. При цьому попередньо констатується, що «історіографія фінансування соціального забезпечення сягає початків писемної історії людства». Відтак слід було хоча б побіжно окреслити, з урахуванням досягнень сучасної історичної науки й науки історії права, чи існували праобрази соціальної опіки на теренах сучасної України в проміжку від дописемної історії народів до появи слов'янських племінних утворень, хоча б з огляду на його кількасотлітню тривалість. Також у хронологічній рубрикації історіографії дослідження автор відштовхується від появи Союзу РСР, ділячи відповідні праці на «до» й «після» його появи, хоча радянська концепція соціального забезпечення цілісно сформувалася лише в другій половині 1960-х років і відрізнялася лише в частині суб'єктного складу – держава в межах прямого кошторисного фінансування з держбюджету поставала монопольним суб'єктом. Потребує детальнішого аналізу сфера соціального захисту населення на підавстрійських теренах Східної Галичини, а також західноукраїнських земель у складі Другої Речі Посполитої (1918-1939 рр.), Першої Чехословацької Республіки (1918-1938 рр.), Королівства Румунії (до 1940 р.).

2. Розглядаючи джерела фінансування соціального забезпечення населення України, автор констатує, що не буде помилковим синонімічний слововжиток понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» з огляду на те, що законодавець вважає ці два поняття тотожними (с. 46). Враховуючи, що перед тим дисертант наводить розгорнуту наукову полеміку щодо розмежування понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», логічним було б зупинити вибір на використанні поняття «соціальне забезпечення» як з огляду на сам предмет і назву дослідження, так і з метою уникнення смислової плутанини шляхом термінологічної уніфікації. Тим паче сам дослідник указує, що закріплення

терміну «соціальне забезпечення» в міжнародній практиці «спостерігаємо із 1970-х рр., воно вважається загально визнаним» (с. 47).

3. Дисертант зазначає, що «об'єктивовані на нормативному рівні механізми позитивного права – ще слабо вивчена правовою наукою реальність» (с. 8 автореферату), підкреслює складність використання поняття «механізм» у гуманітарних науках, при цьому в ході дослідження пропонуючи поняття «механізму правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України». Для обґрунтованості цього поняття доцільно було б більше уваги приділити загальнотеоретичним аспектам механізму правового регулювання.

4. Аналізуючи правовий статус, обсяг компетенції, повноваження й перелік суб'єктів фінансування соціального забезпечення населення України, дослідник виокремлює державу в якості такого суб'єкта, підкреслюючи «небезспірність» такого виокремлення, враховуючи «вагому кількість прихильників концепції держави як правосуб'єктної соціально зобов'язаної особи публічного права» (с. 93). Проте таке виокремлення містить внутрішню логічну суперечність із запропонованим автором визначенням суб'єкта фінансування соціального забезпечення населення України як спеціального правосуб'єктного соціально зобов'язаного органу, установи чи організації, уповноваженої державою, який згідно з покладеними на нього повноваженнями перебуває у правовому зв'язку й реально взаємодіє із суб'єктами права на соціальне забезпечення (соціально-правоможними суб'єктами) щодо фінансового забезпечення отримання належного соціально-правоможним особам та адекватного соціальному ризику соціально-забезпечувального надання (виплат). У цьому визначенні держава виступає як юридична абстракція, від імені якої діють відповідні інституції, відтак варто або включити державу в дефініцію поняття як окрему особу публічного права поряд із «уповноваженими нею спеціально правосуб'єктними соціально зобов'язаними органом, установою, організацією», або ж пристати на думку тих учених, які заперечують «соціально-зобов'язувальний статус за державою з огляду на те, що вона є лише акумулятором коштів і держателем фондів, який передоручив



фінансування (розподіл коштів) органам матеріального забезпечення ..., і хоча вона є особливим суб'єктом, однак юридичний зв'язок особи з державою відбувається в особі її органів».

5. Розглядаючи приклади зарубіжного досвіду моделювання у сфері соціального забезпечення населення, автор не виокремлює, які здобутки й напрацювання аналізованих моделей слід було б використати для вдосконалення фінансування соціального забезпечення населення України, зокрема, для подолання охарактеризованої автором як проблематичної «патерналістської» ментальності населення й скорочення розриву між усе менш дієвою «патрональною» функцією держави й все більш зрослими потребами населення в якісних соціальних забезпеченні й послугах.

Проте, зазначені зауваження не зменшують науково-теоретичної і прикладної цінності роботи в цілому і не відображаються на загальній позитивній оцінці дисертації.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.** З урахуванням викладеного, можна зробити висновок, що дисертація Кропивницького Миколи Олександровича «Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект» є завершеною комплексною кваліфікаційною працею, в якій отримано нові обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову проблему, яка має істотне значення для науки адміністративного права. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до обов'язкових вимог.

Таким чином, зважаючи на актуальність обраного напрямку дослідження, новизну отриманих автором наукових результатів, їх обґрунтованість, а також його практичну цінність, дисертаційне дослідження Кропивницького Миколи Олександровича «Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект» відповідає вимогам МОН України та «Порядку присудження наукових ступенів»,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

директор Інституту з підготовки фахівців

для підрозділів Національної поліції

Львівського державного університету внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, професор

Юрій НАЗАР

