

ВІДГУК

офіційного опонента **Кравченко Мілени В'ячеславівни**
на дисертаційну роботу **Іщука Андрія Миколайовича**
«Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного
забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування»
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Вивчення дисертації та опублікованих праць дає підстави для розгорнутої характеристики результатів дослідження Іщука А.М. та визначення відповідності критеріям і нормативним вимогам до дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора філософії з публічного управління та адміністрування.

Актуальність теми дисертації роботи

Формування ефективної системи пенсійного забезпечення детермінує значну кількість питань, пов'язаних з механізмом її функціонування, управлінням, правовими та фінансово-економічними засадами тощо. Причинами кризи є соціально-економічні та демографічні зміни - низький рівень народжуваності, високий рівень смертності чоловіків працездатного віку, дисбаланс працездатного та непрацюючого населення, значна кількість зовнішньої трудової міграції економічно активних громадян, "тіньова" зайнятість, що негативно позначилося на наповненні бюджету пенсійного фонду, скороченні бази внесків і збільшенні кількості отримувачів пенсій; пенсійне законодавство, яке суперечливе, застаріле та містить низку неузгоджених правових норм тощо. Водночас в інших країнах є значний доробок заходів і механізмів, які дозволяють покращити стан пенсійної системи та диверсифікувати джерела отримання пенсій.

Із 23 червня 2022 року Україна є кандидатом на членство у ЄС. Обраний Україною курс на євроінтеграцію вимагає проведення низки реформ у сфері публічного управління, серед яких важливе місце посідає створення сучасної системи пенсійного забезпечення.

Реформа розподільчої (солідарної) системи пенсійного забезпечення в європейських країнах була покликана забезпечити позитивну зміну якості життя більшості громадян; сприяти створенню системи, незалежної від негативних демографічних тенденцій; знизити кризові стани у пенсійній системі, спрямувати пенсійну реформу на соціально-економічний розвиток держави.

У країнах Європи нині існують різноманітні моделі побудови пенсійних систем. Вони відрізняються за масштабами участі держави у розробленні та реалізації пенсійних програм, джерелами фінансування та видами пенсійних витрат; структурою категорій населення, які підпадають під дію певної пенсійної програми; видами пенсійних виплат; характером управління пенсійним фондом тощо. Спільним у європейських моделях сучасної пенсійної системи є забезпечення фінансової стабільності пенсійних систем, що досягалося за рахунок структурних і параметричних змін у цих системах.

Зазначене обумовлює актуальність теми дисертації Іщука Андрія Миколайовича «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі», її структурну побудову, наукове та практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

Тема дисертації «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі» виконана в рамках науково-дослідної теми кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного університету імені Михайла Коцюбинського «Теоретико-методологічні та практичні аспекти публічного управління суспільними процесами в Україні» (номер державної реєстрації 0122U000282).

Наукова новизна одержаних результатів

Тема дисертаційного дослідження є актуальною як у теоретичному, так і практичному аспектах.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає у вирішенні конкретного наукового завдання, а саме в опрацюванні теоретичних положень, порівняльному аналізу особливостей розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні та країнах Європи, а також розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів публічного управління системою пенсійного забезпечення в Україні, вибудованих на підставі вивчення європейського досвіду.

До найбільш важливих результатів, що характеризують наукову новизну дослідження, належать такі.

Уперше обґрунтовано концептуальні засади публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення. Зокрема розроблена їх класифікація, у якій запропоновано виокремити такі критерії:

- сферу виникнення (інтрасистемні та інтерсистемні);

- наявність засад влади-підпорядкування між учасниками правовідносин (горизонтальні та вертикальні);
- управлінську функцію, на реалізацію якої спрямовані відповідні правовідносини (контрольно-наглядові; правовідносини щодо здійснення керівництва системою пенсійного забезпечення або її окремими галузями; реординаційні та координаційні тощо).

Запропонована структура, яка скомпонована з трьох елементів:

- суб'єкти (Пенсійний фонд України та його територіальні органи, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк України; суб'єкти, які здійснюють діяльність з адміністрування недержавних пенсійних фондів, управління та зберігання пенсійних активів, учасники системи пенсійного забезпечення);
- об'єкти (стан системи пенсійного забезпечення, за якого досягають упорядкованості, ефективності функціонування системи);
- зміст правовідносин (система взаємопов'язаних прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин, спрямованих на реалізацію завдань і функцій у сфері публічного управління системою пенсійного забезпечення).

Автором удосконалено понятійно-категорійний апарат публічного управління, зокрема уточнено поняття «пенсійне забезпечення», «публічне управління в сфері пенсійного забезпечення» та запропоновано власну інтерпретацію концепту «публічно-управлінські правовідносини в сфері пенсійного забезпечення».

Також удосконалено класифікацію принципів і функцій публічного управління в сфері пенсійного забезпечення та історико-правову періодизацію розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення.

Заслужують на увагу порівняльно-правові дослідження публічного управління сферою пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах, у яких зосереджено увагу на тому, що, на відміну від України, у більшості країн управління пенсійною системою розділено між державним та приватним секторами; недержавні пенсійні фонди здебільшого утворюються у формі інституційних організацій – юридичних осіб, у яких функціонують внутрішні органи управління; значну увагу в європейських державах приділено забезпеченню надійності й економічної ефективності функціонування недержавних пенсійних фондів.

У дисертаційній роботі набули подальшого розвитку підходи до адаптації зарубіжного досвіду реформування системи пенсійного забезпечення в європейських державах, зокрема запропоновано проведення реформи публічного управління сферою недержавного пенсійного забезпечення на підставі комбінованої моделі публічного управління, яка ґрунтуватиметься на

засадах простоти, мобільності, достатності, надійності та прозорості, що дає змогу залучити до управління як державні, так і корпоративні органи, зокрема таких суб'єктів державного управління як Державна фіскальна служба; Пенсійний фонд України; Центральний адміністратор та Пенсійне казначейство, а також корпоративні суб'єкти – ради недержавних пенсійних фондів.

Слушними є пропозиції щодо запровадження в Україні трирівневої пенсійної системи на основі досвіду європейських країн, зокрема шляхом забезпечення організації надійних та економічно ефективних у довгостроковій перспективі недержавних пенсійних фондів; забезпечення постійного державного контролю за функціонуванням недержавних пенсійних фондів, а також забезпечення прозорості й відкритості інформації про діяльність таких фондів; стимулювання участі працівників, інших зайнятих осіб у накопичувальній системі пенсійного забезпечення шляхом надання податкових пільг, державних гарантій, а також розроблено практичні рекомендації щодо вирішення проблем та недоліків сучасної вітчизняної системи пенсійного забезпечення, серед яких виокремлено потребу узгодження пенсійної реформи з іншими сферами інституційних змін.

Ступінь обґрунтованості наукових положень та висновків, сформульованих у дослідженні

Завдяки чіткому й коректному формулюванню мети, завдань, об'єкта, предмета дослідження дисертація спланована та виконана на високому науковому рівні. Отримані автором наукові результати та висновки дисертаційної роботи характеризуються достатнім рівнем обґрунтованості і достовірності, що забезпечено використанням загальновідомих сучасних методів наукових досліджень: аналізу, синтезу, узагальнення, формально-логічний, діалектичний, інституціональний, системний, історичний, статистичний, порівняльний, структурно-функціональний та метод моделювання.

Теоретичною основою дослідження стали фундаментальні положення теорії державного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків публічного управління у сфері пенсійного забезпечення, сучасні напрацювання вчених із суміжних наук.

Структура і кількість опрацьованих літературних джерел свідчить про глибину проведеного дослідження, автор посилається на класичні та сучасні праці відомих науковців, пропонує власне бачення досліджуваної проблеми.

Заслужують на увагу визначені зони дискомунікацій між учасниками і суб'єктами системи обов'язкових пенсійних накопичень. Зокрема публічно-управлінські правовідносини:

- пов'язані з діяльністю ПФУ, які стосуються безпосередніх суб'єктів і учасників системи (при практичній реалізації чинного законодавства виникає чимало проблем, які потребують негайного правового доопрацювання на рівні законів і підзаконних актів);
- субординаційно-координаційного характеру, що виникають при взаємодії компанії з управління активами, зберігача, недержавного пенсійного фонду та інших учасників накопичувальної пенсійної системи (відсутня детальна правова регламентація);
- інтрасистемного характеру, що стосуються діяльності конкретних суб'єктів і учасників системи;
- пов'язані з врегулюванням системи пенсійних накопичень.

Автор слушно акцентує на недоліках правових засад регулювання пенсійної системи України: взаємна неузгодженість та заплутаність пенсійного законодавства, наявність великої кількості пільгових категорій пенсіонерів та відсутність уніфікованого підходу до регулювання розмірів та умов їхнього пенсійного забезпечення; неурегульованість питання взаємодії Накопичувального Фонду та недержавних пенсійних фондів, зокрема й для спрямування страхових внесків із Накопичувального Фонду до недержавних фондів; правова невизначеність у питаннях здійснення дієвого державного контролю за функціонуванням недержавних пенсійних фондів з огляду на неурегульованість специфіки їхнього правового статусу як неприбуткової організації.

Автором аргументовано доведено, що для запровадження в Україні трирівневої пенсійної системи важливо врахувати позитивний досвід європейських країн, зокрема: 1) забезпечити організацію надійних та економічно ефективних у довгостроковій перспективі недержавних пенсійних фондів; 2) забезпечити постійний контроль держави за функціонуванням недержавних пенсійних фондів, а також прозорість та відкритість інформації про діяльність таких фондів; 3) організувати систему недержавних пенсійних фондів, діяльність яких відповідатиме встановленим економічним нормативам; 4) залучити до організації й управління такими фондами роботодавців, профспілки та інших учасників соціального діалогу; 5) стимулювати участь працівників, інших зайнятих осіб у накопичувальній пенсійній системі шляхом надання податкових пільг, державних гарантій.

Дисертантом наголошено, що для активації пенсійної системи другого рівня важливо провести реформу публічного управління сферою недержавного пенсійного забезпечення, узявши за основу комбіновану модель,

що ґрунтуватиметься на інтерсистемних засадах простоти, мобільності, достатності, надійності та прозорості. Комбінована модель публічного управління дає змогу залучити до управління як державні, так і корпоративні органи, зокрема суб'єктів державного управління: Державну податкову службу; ПФУ; Центрального адміністратора та Пенсійне казначейство; корпоративних суб'єктів – ради недержавних пенсійних фондів. Крім того, у межах цієї моделі потрібно реформувати ПФУ у виплатне агентство; перетворити Фонд соціального страхування в Національне страхове агентство; створити правову базу регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів.

В умовах воєнного стану та повоєнного розвитку важливо вирішити проблеми пенсійного забезпечення військовослужбовців. Вартим уваги є запропоновані дисертантом пропозиції щодо утворення трирівневої системи пенсійного забезпечення для військовослужбовців.

Висновки конкретні, повні, розкривають поставлені завдання дослідження.

Практичне значення дисертаційної роботи

Теоретичні положення та наукові висновки дисертації доведені до рівня конкретних пропозицій, що робить їх придатними для використання органами публічної влади.

Основні результати дисертаційного дослідження впроваджено на практиці, що підтверджується 3 довідками: Комітета з питань соціальної політики та захисту Верховної Ради України № 04-30/19-2023/77118 від 13.04.2023, Пенсійного Фонду України № 2800-02-8/17632 від 03.04.2023, Академії праці, соціальних відносин і туризму № 01/02-219 від 19.04.2023.

Викладені в дисертації висновки й пропозиції можуть бути використані в процесі подальшого дослідження проблем науки публічного управління й адміністрування, соціального права та суміжних галузей права в таких видах діяльності як науково-дослідній, правотворчості, правозастосовній, освітньому процесі.

Оцінка змісту та завершеності дисертації

Зміст та основні положення дисертації свідчать про її завершеність та відповідність встановленим вимогам. Наукові положення, висновки та рекомендації, що відображені у дисертації, автор обґрунтовує на основі логічного викладу матеріалу. У висновках до розділів відображені результати дослідження конкретних питань. Розділи роботи взаємопов'язані між собою.

Найважливіші результати дослідження викладені у висновках дисертації, що відповідають поставленим завданням.

Зміст наукових праць доповнює основні положення дисертації.

Порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації) та текстових запозичень у дисертаційній роботі здобувача не виявлено.

Рівень набуття здобувачем теоретичних знань, відповідних умінь, навичок та компетентностей є високим.

Мова і стиль дисертації. Дисертація написана грамотною, літературною державною мовою. Отримані результати досліджень викладені у доступному для фахівців вигляді. Робота чітко структурована, логічно побудована, аргументація основних положень і висновків є достатньою.

Дисертація містить всі необхідні компоненти та відповідає вимогам до такого типу робіт. Текст дисертації оформлений згідно з чинними вимогами Міністерства освіти і науки України.

Повнота викладення основних результатів дисертації в наукових виданнях

Дисертація є результатом власних досліджень та самостійною науковою працею дисертанта. Усі наукові результати, викладені у дисертації, отримані автором особисто. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, у дисертаційній роботі містяться лише ті напрацювання, які становлять особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки та рекомендації, що сформульовані у дисертації є достовірними.

У цілому дисертаційна робота характеризується завершеністю, зміст дисертації відповідає поставленій меті. Основні наукові результати дисертації а також відповідні елементи наукової новизни з достатньою аргументованістю наведено в 14 наукових працях, зокрема в 7 статтях, що опубліковані у фахових виданнях України, наукових періодичних вітчизняних виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз даних (у тому числі 3 – у наукових періодичних виданнях інших держав), у 7 тезах доповідей на конференціях.

Дискусійні положення та зауваження

Відзначаючи високий рівень роботи, наукове та практичне значення отриманих результатів Андрія Миколайовича Ішука, вважаємо за доцільне вказати на деякі дискусійні положення та висловити окремі зауваження та побажання:

1. У дослідженні показано, що в усіх європейських державах запроваджено другий обов'язковий рівень пенсійного забезпечення, де значну увагу приділяють отриманню дохідності з накопичувальних недержавних пенсійних фондів. Це досягається належним регулюванням інвестиційних програм фондів. Чи можуть бути продемонстровані результати порівняння за цією тенденцією вітчизняної системи недержавного пенсійного забезпечення?

2. Автор слушно піднімає питання пенсійного забезпечення військовослужбовців, яке значно актуалізувалося після 24 лютого 2022 року. Нині немає консолідованого управлінського рішення для врегулювання проблем цієї категорії пенсіонерів. Здобувачем пропонується можливість утворення трирівневої системи пенсійного забезпечення для військовослужбовців, яка охоплюватиме: 1) державну пенсію як базовий солідарний рівень; 2) накопичувальну пенсію, що формуватиметься зі спеціалізованих накопичувальних фондів для військовослужбовців, утворених при військових частинах або командуваннях; 3) основну пенсію, яка буде залежати від вислуги років на військовій службі, а у разі отримання інвалідності внаслідок проходження військової служби – від ступеня втрати працездатності та групи інвалідності. При цьому залишається незрозумілою логіка формування та послідовність зазначених рівнів, що, з нашої точки зору, потребує додаткової аргументації та розкриття запропонованих положень.

3. Події останніх років – пандемія та повномасштабне вторгнення в Україну внесли суттєві зміни у роботу всіх суб'єктів процесу пенсійного забезпечення, особливо у частині прискорення та посилення цифровізації в публічному управлінні. Дисертаційне дослідження тільки виграло б, як би автор більше розкрив процес цифровізації, тобто запровадження у сферу управління системою пенсійного забезпечення цифрових технологій, надання електронних послуг у сфері пенсійного забезпечення, автоматизації певних управлінських процесів (ведення реєстрів, здійснення обліку, формування звітності) тощо.

4. На нашу думку, не набула належного розвитку представлена автором «Нова модель публічного управління у сфері пенсійного забезпечення», Рис. 3.5, с. 208 дисертації.

5. У роботі мають місце деякі редакційно-стилістичні неточності, зокрема в історико-правовій періодизації розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення упущено позначення в дужках періоду, який належить XX ст.; змістилася нумерація деяких висновків у відповідності до завдань.

Проте висловлені зауваження носять рекомендаційний характер, можуть стати предметом для наукової дискусії і не применшують наукової цінності дисертаційної роботи.

Загальний висновок

Дисертаційна робота виконана на високому теоретичному рівні, є самостійною, завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують складне, багатоаспектне й актуальне для теорії та практики публічного управління наукове завдання щодо опрацювання теоретичних положень і розроблення практичних рекомендацій по вдосконаленню механізмів публічного управління системою пенсійного забезпечення в Україні, вибудованих на підставі вивчення європейського досвіду.

Робота повністю відповідає вимогам, що ставляться до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 28 "Публічне управління та адміністрування", а саме: вона виконана на актуальну тему, сформульовані в ній наукові положення, висновки та рекомендації є обґрунтованими, достовірними, містять наукову новизну та мають практичну значущість.

Виходячи з вищевикладеного вважаю, що дисертаційна робота «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі» повністю відповідає вимогам наказу МОН України № 40 від 12.01.2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації (зі змінами), «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (Постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44), а її автор, Андрій Миколайович Ішук, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії (PhD) з галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

Офіційний опонент:

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри публічного
управління та адміністрування
Національного авіаційного університету

Мілена КРАВЧЕНКО

підпис гр.

з а с в і д ч у ю

Вчений секретар

Національного авіаційного університету



М. С. Кравченко