

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Юніна Олександра Сергійовича на дисертацію
Старосельцевої Оксани Валеріївни «Фінансово-правове регулювання
державного соціального страхування в Україні», поданої на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження

Прагнення України до європейських цінностей, що забезпечують справедливі та гідні умови життя всіх громадян, обумовлює необхідність удосконалення державної політики у сфері державного соціального страхування, орієнтації її на забезпечення соціальних інтересів громадян, дотримання вимог міжнародних стандартів з прав людини. Важливою гарантією забезпечення реалізації конституційних прав громадян на соціальний захист та на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням цього права, можна визнати формування дієвого фінансово-правового механізму інституту державного соціального страхування.

Фінансова система України, як динамічна структура перебуває у розвитку, що обумовлює закономірність формування стійких її складових, зокрема інституту соціального страхування, необхідного для економічного захисту людини, державного гарантування фінансового забезпечення соціальних потреб. Це, в свою чергу, вимагає послідовної реформації основоположних фінансово-правових засад соціального страхування, вихідних, ключових сутнісних характеристик. Слід зазначити, що проблематика правового регулювання обов'язкового державного соціального страхування була досліджена юристами, фахівцями різних галузей права, економістами, фахівцями з державного управління, проте механізм фінансово-правового регулювання державного соціального страхування потребує переосмислення на основі сучасних надбань юридичної науки, тенденцій державно-правової практики та новітньої правової методології. Тому тема дисертації, яка була обрана Старосельцевою О.В., є

актуальною, а дослідження своєчасне і корисне, як для практики, так і для фінансово-правової науки.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Високий ступінь обґрунтованості і достовірності результатів дослідження зумовлено досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційного дослідження. Його зміст складається зі вступу, трьох розділів, які поєднують вісім підрозділів, висновків і списку використаної літератури.

Обґрунтованість й достовірність результатів дослідження забезпечено використанням низки загальнонаукових і спеціальних методів пізнання: діалектичний, логіко-семантичний, системно-структурний, історичний, порівняльно-правовий тощо. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації та дозволило послідовно й науково обґрунтовано реалізувати мету і завдання, поставлені на початку дослідження.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, підзаконних, так і відомчих, загальнотеоретичних наукових праць українських і зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі економічної теорії, теорії права, фінансового права та інших галузевих правових наук.

Дисертаційне дослідження спрямовано на реалізацію положень Постанови НАН України від 20.12.2013 № 179 «Про основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки» та рекомендацій Ради президентів академії наук України для ВНЗ щодо виконання досліджень за Пріоритетними науковими напрямками досліджень, а також Плану пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2016–2019 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 24 квітня 2015 р. та комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ: «Законотворча та законодавча діяльність в

Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державний реєстраційний номер 0113U008197).

Дисертант поставив перед собою досить важливу мету – визначити сутність фінансово-правового регулювання державного соціального страхування в Україні та розробити наукові і практичні пропозиції щодо його вдосконалення в Україні.

Для реалізації визначеної мети дисертантом сформульовані основні завдання наукової роботи. Слід зазначити, що крім суто наукового значення, цілі дисертаційного дослідження передбачають внесення змін і доповнень до чинного законодавства, які спрямовані на вдосконалення фінансово-правового регулювання державного соціального страхування в Україні

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в тому, що робота є одним з перших дисертаційних досліджень фінансово-правового регулювання державного соціального страхування в сучасних умовах розвитку господарських відносин та реформування фінансової системи в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, які запропоновані здобувачем особисто та пораджено авторське бачення шляхів його удосконалення.

Логічним є те, що дисертант починає дослідження із визначення сутності державного соціального страхування, як з позицій економічної, так і правової науки. Це дало можливість зробити висновок, що останнім та ключовим аспектом у характеристиці страхування є - фінансово-правовий. Встановлено, що суспільні відносини, що складаються у сфері державного соціального страхування з організації та контролю страхової діяльності, це відносини публічно-правові і регулюються нормами фінансового права. На підставі норм чинного законодавства та поглядів науковців щодо мети, завдань та функцій державного соціального страхування, дисертант доводить виключно важливу роль фінансів соціального страхування, як інституту фінансової системи країни і публічних страхових правовідносин, як інституту фінансового права (с. 36; підрозділ 1.1.)

На підставі аналізу специфіки публічної страхової діяльності, що реалізується у фінансово-правових відносинах з державного соціального страхування надано авторське визначення об'єкту цих відносин, тобто «страхові кошти» і запропоновано уточнити у законодавстві це визначення. Дисертант слушно стверджує, що страхові кошти - це акумульовані страхові внески, що складаються від сплати єдиного внеску, суми від фінансових санкцій та інших надходжень відповідно до законодавства для здійснення матеріального забезпечення, страхових виплат та надання соціальних послуг згідно з законом всім застрахованим особам. (с. 37).

У 1 підрозділі дослідження визначено державне соціальне страхування, як цілеспрямована діяльність уповноважених органів державної влад, яка здійснюється з метою акумулювання та накопичення грошових коштів для подальшого їх використання з метою матеріального та грошового забезпечення громадян, які через ті чи інші життєві обставини потребують відповідної соціальної допомоги з боку держави (с. 72) з чим доцільно погодитися.

Дисертантом надано авторське розуміння фінансово-правового регулювання державного соціального страхування як сукупності фінансово-правових інструментів, які визначені в нормах фінансового права, та спрямовані на організацію і упорядкування суспільних відносин, що виникають у сфері державного соціального страхування України. Зазначено, що ключовою особливістю такого регулювання є те, що воно спрямовано на вузький спектр правовідносин, які носять фінансовий характер і визначені загальні та спеціальні правові принципи на яких будуються ці правовідносини (с. 42-52).

З огляду на розмаїття висновків учених, у роботі порушені та детально охарактеризовано правовий статус суб'єктів державного соціального страхування, як сукупності суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (с.57). У підрозділі 1.3. проведено аналіз повноважень страхових фондів, як суб'єктів що реалізують державну політику з соціального страхування на ринку страхових послуг і визначені відмінності в їх правовому становищі. Так, слушним є висновок дисертанта щодо правового статусу Пенсійного фонду України, як суб'єкта

публічного страхування, який визначається тим, що на відміну від інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, це - центральний органом виконавчої влади, наділений певним перелік владних повноважень, а також, правом перекриття дефіциту бюджету за рахунок Державного бюджету України (с. 75).

Отже у Розділі 1 роботи цілком обґрунтовано висновок, що державне соціальне страхування, як фінансово-правовий інститут характеризується як складний, оскільки поєднує норми матеріального та процесуального права (процедуру діяльності страховиків), що дійсно сприймається як новела у науці фінансового права.

Слушною є позиція дисертанта щодо особливого правового статусу Фонду соціального страхування, що обумовлений відносною самостійністю Фонду, його правом введення господарської діяльності, що відрізняє його від органів державного управління, та характеризує специфіку виконуваних ним завдань та функцій на ринку страхових послуг. Відповідно до запропонованої здобувачем систематизації функцій державного соціального страхування, як основної та обслуговуючої, до яких віднесені наступні: формування страхових коштів; перерозподілу страхових коштів, яка пов'язана з розподілом коштів у напрямку матеріальної підтримки непрацюючої частини застрахованих суб'єктів за рахунок працюючої частини відповідних суб'єктів; компенсаційна, що полягає у компенсації матеріальних витрат, обумовлених настанням страхового випадку; стабілізуюча функція, що тісно пов'язана з перерозподільною, оскільки спрямована на стабілізацію матеріального стану соціуму, контрольна функція і захисна, що проявляється у захисті матеріальних потреб застрахованих суб'єктів при настанні страхових випадків, визначені завдання діяльності Фонду соціального страхування і висновок про особливості його правового статусу. (с. 80-85). Можливо погодитися з думкою дисертанта про необхідність подальшої модифікації його повноважень по реалізації зазначених функцій, а саме в напрямку розвитку фінансових, інформаційних, організаційних, контрольних, профілактичних, регуляторних, адміністративних (с. 93-94)

Дисертант цілком слушно розглядає законодавство, що встановлює фінансово-правовий режим реалізації видів державного соціального страхування, і вказує на його неузгодженості. Дійсно у чинному законодавстві відсутньої правовий механізм регулювання медичного страхування, не в повному обсязі визначені особливості проведення страхування від нещасного випадку на виробництві, а також так званих видів "іншого страхування"(с. 96). Позитивно, що розгляд правового механізму фінансування різних видів державного соціального страхування здобувач починає з розгляду поняття "фінансово-правий режим", що приводе до слушного визначення цього поняття і встановлення складових, до яких віднесено: по перше, джерела формування страхових коштів (джерела надходжень коштів); по-друге, напрямки розподілення страхових коштів відповідних фондів; по-третє, використання страхових коштів, що спрямоване на виконання завдань певного виду державного соціального страхування; по четверте, контроль за відповідністю формування, розподілення та використання коштів страхових фондів, що здійснюються за видами державного соціального страхування, а також аналіз цих елементів в діяльності по проведенню пенсійного страхування та страхування на випадок безробіття (с.98-100). Оскільки фінансування видів загальнообов'язкове державного соціального страхування на сей час залежить від страхових коштів що формуються за рахунок сплати єдиного консолідованого внеску, слушним є висновок здобувача що удосконалення фінансово-правового механізму існуючих видів державного соціального страхування неможливо без комплексних змін у суспільстві щодо поліпшення матеріального стану громадян, як суб'єктів страхування, за рахунок комплексних заходів, спрямованих на виведення з тіні найманої праці, а також збільшення середньої заробітної плати і зайнятості населення на території України (с. 113).

Цікавим вбачається дослідження правових форм захисту прав застрахованих осіб в системі державного соціального страхування, як сукупності дій, спрямованих на визнання, поновлення прав застрахованих осіб, усунення протиправних перешкод в реалізації ними своїх прав в сфері державного

соціального страхування та притягнення винних у порушенні прав застрахованих осіб до відповідальності (Підрозділ 2.3). У дисертації пропонуються різноманітні підходи до здійснення класифікації форм захисту прав застрахованих осіб і розгляд з цих позицій повноважень Фонду соціального страхування, Державної служби зайнятості, Пенсійного фонду України, Державної служби України з питань праці, як адміністративно-правової форми захисту, а також судової, нотаріальної і неюрисдикційних форм захисту прав застрахованих осіб з висновком про ефективність впровадження в страхову діяльність саме адміністративно-правової та судової форми захисту прав застрахованих осіб.

Окреме місце в роботі займають питання закордонного досвіду фінансово-правового регулювання державного соціального страхування (Німеччині, Швеції, Великобританії, Данії, Ірландії, Франції, Японії, Чилі), огляд яких приводить до слушного висновку про типові концептуальні засади організації діяльності з державного соціального страхування, а саме, по-перше, про законом визначенні гарантії обов'язкового соціального страхування, такого як, пенсійне, страхування на випадок тимчасової втрати працездатності, страхування на випадок безробіття, страхування від нещасних випадків на виробництві і медичне; по друге, впровадження принципу часткової участі працівників і роботодавців у фінансуванні соціального страхування за додаткової участі держави, по третє, акумулювання страхових внесків у спеціальних фондах, які здійснюють страхові виплати; по четвертих, інвестування надлишкових коштів, що надходять від страхових внесків, з метою отримання додаткових доходів. (с.149 - 152). Надаються аргументи на користь створення трирівнкової системи державного соціального страхування, що використовуються в країнах центральної Європи (с. 159).

Дисертантом обґрунтована необхідність налагодження дійової системи державного фінансового контролю, як засобу удосконалення державного соціального страхування в системі фінансово-правового регулювання і аналізуються наступні функції фінансового контролю в сфері державного соціального страхування: інформаційна, аналітична, діагностична, координаційна,

стимулююча, превентивна, що приводе до слушного висновку про доцільність фінансового контролю як засобу забезпечення ефективного функціонування фінансової системи країни та захисту від шкідливих загроз застрахованих осіб.

Дисертант, досліджуючи завдання удосконалення фінансово-правового регулювання державного соціального страхування в Україні, обґрунтовує необхідність здійснення наступних правових та організаційних заходів: 1) усунення розбіжностей що склалися щодо видів державного соціального страхування в законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 03.10.2017 (ст. 1) та законі України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 20.01.2018 р. (ст. 4) шляхом доповнення видів обов'язкового соціального страхування; 2) поширенням прав страховиків щодо розпорядження страховими коштами з метою їх фінансового нарощування (право на інвестування); 3) розробка законодавчої і фінансової бази медичного страхування; 4) впровадження в механізм фінансово-правового забезпечення державного соціального страхування наступне: право на становлення мінімального набору базових виплат соціального страхування для всіх категорій населення; право на налагодження ефективної роботи інституту адресної соціальної допомоги; обов'язок встановлювати залежність розміру пенсії від розміру сплачених внесків; обов'язок щодо оприлюднення інформації фонду за всіма страховими випадками на офіційних веб-сайтах, що потребує внесення відповідних змін в ст.10 «Права, обов'язки та відповідальність Фонду соціального страхування України» та закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» 5) впровадження державного фінансового контролю за страховою діяльністю завданнями якого є планування, оперативне керівництво, інформаційне забезпечення процесу управління у сфері державного соціального страхування (с. 182-183).

Наукова і практична цінність дисертації

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала структурна побудова дисертації свідчить

про науково вивірених та аргументованих підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження. Висунуті й обґрунтовані дисертантом положення та рекомендації становлять наукову цінність, оскільки в дисертації вирішено важливу загальнодержавну проблему, що має суттєве значення для науки фінансового права.

Положення і висновки дисертації можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосовчій діяльності та у навчальному процесі. Зокрема, вони можуть бути використані у наукових дослідженнях – положення та висновки дисертації можуть бути підґрунтям для подальшого розроблення питань, пов'язаних із фінансово-правовими відносинами у сфері страхування; у законотворчій діяльності – для удосконалення чинних і розроблення нових законодавчих та підзаконних актів з питань організації державного соціального страхування; у правозастосовній діяльності – суб'єктами страхових відносин у ході реалізації наданих їм прав та покладених на них обов'язків, а також для покращення організації страхової діяльності та удосконалення діяльності з обов'язкового державного пенсійного та соціального страхування. Результати дослідження використовуються у навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Фінансове право», "Бюджетне право", "Податкове право" та «Правове регулювання страхової діяльності».

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивна оцінка рецензованої роботи та проведеного дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру.

1. В розділі 1 дисертаційного дослідження автор розглядає сутність та значення державного соціального страхування в системі фінансового права і приходить до висновку щодо державного соціального страхування, як виду публічного страхування. Проте, сфера публічного страхування не охоплюється обов'язковим соціальним страхуванням, тобто за межами дослідження залишилось добровільне страхування.

2. Розділ 2 роботи має назву «Фінансово-правовий механізм

адміністрування державного соціального страхування в Україні», але переважно досліджуються складові фінансово-правового режиму різних видів державного соціального страхування. Отже, на нашу думку, така назва розділу є дещо некоректною, і не логічним вбачається виклад матеріалу, оскільки фінансово-правовий механізм адміністрування державного соціального страхування охоплює питання, правового статусу суб'єктів страхування, які розглядаються у підрозділі 1.3. дослідження

3. До принципів фінансово-правового регулювання державного соціального страхування дисертант відносить загальні та спеціальні принципи, серед яких визначає принцип пріоритетності публічних інтересів. Проте доцільно, на нашу думку, було б приділити увагу та запропонувати заходи, які би сприяли реалізації цього принципу в діяльності Фондів соціального страхування, зокрема Пенсійного фонду України.

4. Аналізуючи поняття правовий статус державних страхових фондів у підрозділі 1.3. роботи, автор приходить до слушного висновку, що він реалізується у повноваженнях страховиків з адміністрування пенсійного страхування, страхування від нещасників випадків, страхування від безробіття, від тимчасової втрати працездатності, тобто у повноваженнях Фонду соціального страхування, Пенсійного фонду України та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Проте в роботі зосереджена увага на функціях та повноваженнях тільки Фонду соціального страхування, як суб'єкта адміністрування видів державного соціального страхування (підрозділ 2.1. роботи)

5. У підрозділі 3.2. дисертант розглядає особливості організації державного фінансового контролю за суб'єктами державного соціального страхування. Але вважаємо, що дисертаційна робота тільки б виграла якщо б автор приділив більшу увагу факторам підвищення ефективності здійснення контрольної діяльності у сфері державного соціального страхування.

Втім, зазначені зауваження не знижують в цілому високого рівня дисертаційного дослідження, а тому можна дійти такого загального висновку.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що вони становлять і науково-теоретичний, і практичний інтерес, а саме – можуть бути використані: у науково-дослідній сфері; у сфері правотворчості; у навчальному процесі; у правозастосовній діяльності. Висновки, отримані автором, вже використані у певних сферах, про що свідчать наявні довідки про впровадження одержаних у ході дослідження результатів.

Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях. Результати та основні здобутки дисертаційного дослідження були відображені у п'яти статтях, опублікованих у журналах і збірниках, що входять до переліку фахових наукових видань України, одній статті опублікованій у іноземному виданні, апробовані на науково-практичних конференціях (результати яких опубліковано у чотирьох тезах).

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

У цілому дослідження виконано на високому науковому рівні та заслуговує позитивної оцінки. Очевидним є те, що теоретичні напрацювання, рекомендації, пропозиції та висновки, які містить дисертація, характеризуються єдністю змісту. Автором вдало досліджено й вирішено основні завдання роботи, обґрунтовано її актуальність, розумно співвіднесено теоретичні міркування та приклади із практики, матеріал чітко викладено, аргументовано наукові висновки тощо. Усе це свідчить про достатній науковий рівень проведеного дослідження та цінність його практичного значення. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Дисертація Старосельцевої Оксани Валеріївни «Фінансово-правове регулювання державного соціального страхування в Україні» є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання – окреслення проблем правового регулювання державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні та формулювання рекомендацій щодо його подальшого удосконалення. На підставі проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень, висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на

досягнення поставленої мети. Дослідження відповідає вимогам пунктів 9, 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567; автор роботи – Старосельцева Оксана Валеріївна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

Офіційний опонент:

**директор ННІ ЗПК
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент**



О.С. Юнін