

співства.

По-друге, якщо природоохоронне законодавство СРСР було неспроможне належним чином забезпечити охорону навколишнього природного середовища, то сприятливі умови для створення наукової правової основи щодо цього виникли після здобуття Україною державної незалежності.

По-третє, від того, наскільки ефективною і досконалою буде система законів, що забезпечують охорону навколишнього середовища та природних ресурсів в інтересах нинішнього та наступних поколінь, залежить розвиток суспільства та становлення правової держави.

Бібліографічні посилання

1. Петров В. В. Экологическое право России : учеб. / В. В. Петров. – М., 1993.
2. Малишко М. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха / М. И. Малишко. – К., 1982.
3. Панковец А. И. Система управления окружающей среды как одно из приоритетных направлений природоохранной деятельности / А. И. Панковец, С. В. Миротский // Безопасность жизнедеятельности. – 2004. – № 10. – С. 92-94.
4. Стеценко С. Г. Административное право Украины : нач. учеб. / С. Г. Стеценко. – К., 2007.
5. Малишко М. И. Правовое регулирование в экологич. сфере: стат. и перекл. / М. И. Малишко. – К., 2002.
6. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради 28 черв. 1996 р. – Х., 2008.
7. Кравченко С. М. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища / С. М. Кравченко, А. О. Андрусевич. Дніпропетровськ : ДІА, 2002.
8. Загальнодержавна програма аналітич. законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. – Х., 2008.

Надійшло до редакції 02.04.2012

О.І. Надісько
кандидат юридичних наук
(Запорізький національний
технічний університет)

УДК 342:347.73:369.5.046(477)

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті сформульовано визначення, здійснено класифікацію та проведено аналіз принципів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

Ключові слова: принципи, державне регулювання, пенсійне забезпечення, пенсійна система, органи, адміністративне право, систематизація.

В статті сформульовано определение, осуществлено классификацию и проведен анализ принципов государственного регулирования в сфере пенсионного обеспечения в Украине.

Ключевые слова: принципы, государственное регулирование, пенсионное обеспечение, пенсионная система, органы, административное право, систематизация.

The article deals with problem the definition and classification and analysis of principles of government regulation of pension system in Ukraine.

Key words: principles, government regulation, pension provision, pension system, organs, administrative law, systematization.

Постановка проблеми. Здійснення державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення (ПЗ) неможливе без стійкого підтримання регулювання, яким виступають основоположні джерела, найбільш загальні ідеї, що пронизують зміст правових норм, за якими діє регулююча система, відображають її найважливіші закономірності, внутрішню єдність і перспективи розвитку – принципів державного регулювання. Вони відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення суспільного ладу; спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання; є критерієм законності й правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату [8, с. 27]. Саме принципи протистоять вседозволеності у державному регулюванні і здійснюють вплив на всі його сторони [17, с. 15].

Сьогодні, на етапі кардинальних змін в усіх сферах життєдіяльності суспільства, розбудови України як соціальної та правової держави, в контексті дослідження сутності державного регулювання у сфері ПЗ питання його принципів набуває особливого значення. Виникає потреба у формуванні таких принципів, що відповідали б сучасним реаліям розвитку суспільства. Значення ж виділення принципів полягає у розумінні тісного зв'язку між об'єктивно існуючими певними правилами, які мають основне, вихідне значення, й такими суб'єктивними властивостями, як внутрішнє переконання, погляди, оскільки якщо принципи сприймаються, вони повинні глибоко усвідомлюватися, детально засвоюватися, перетворюватися на професійні переконання [5, с. 73].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання принципів завжди було актуальним у науці адміністративного права, а самі принципи – традиційним об'єктом досліджень. Значний внесок у дослідження принципів державного регулювання в Україні зробили такі вчені, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Зайчук, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, С. Стеценко, В. Тимошук, С. Жадан. Та, незважаючи на вагомий напрацювання науковців, принципам державного регулювання у сфері ПЗ належної уваги дотепер не приділялось. Залишаються недослідженими питання їх визначення, законодавчого закріплення, класифікації, сутності. Вищезазначене й обумовлює дослідження за обраною тематикою на сучасному науковому підрунті.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на підставі опрацювання наявних наукових, науково-публіцистичних та нормативних джерел визначити принципи державного регулювання у сфері ПЗ в Україні, здійснити їх класифікаційний розподіл та провести системний аналіз.

Висклад основного матеріалу. Поняття «принципи» має латинське походження і за Коротким словником іншомовних слів означає основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення [11, с. 396]. Аналогічно трактує поняття «принципи» загальна довідникова література: основне, вихідне положення будь-якої теорії, науки; переконаність, точка зору [21]. У філософському словнику принципи визначаються як центральне поняття, основа системи, узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї галузі, з якої принципи абстраговано [23, с. 362].

Загально-філософські засади розуміння принципів знайшли відображення і в юридичній науці. Так, П. Рабінович принципами права називає керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування й розвитку людини та суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [16, с. 99]. О. Смирнов юридичні принципи визначає як основні ідеї і навіть як поняття, що виражають сутність історичного типу права [19, с. 5].

В адміністративно-правовій теорії під принципами зазвичай розуміються основні ідеї, що характеризують зміст права, закономірності його розвитку та визначають механізм регулювання управлінських відносин. В. Авер'янов зазначає, що принципи – поняття суб'єктивне. У них міститься не стільки сама закономірність і взаємозв'язок, скільки наше знання про них [1, с. 20]. С. Стеценко вважає, що принципи державного управління – це основні засади, закономірності, на яких базується державне управління [20, с. 52]. В. Колпаков – позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил [9, с. 22].

Тож, принципами державного регулювання є закріплені у правових нормах основні ідеї, засади, закономірності, які визначають зміст і спрямованість регулювання. А під принципами державного регулювання у сфері ПЗ варто розуміти основні ідеї, засади, закономірності, які визначають зміст і спрямованість організаційно-правового державного впливу на ПЗ громадян.

У системі принципів права Г. Сverdлик традиційно відмежовує принципи загальноправові, галузеві, окремих інститутів, підгалузеві та міжінституційні [18, с. 105]. П. Рабінович виділяє загальнолюдські (цивілізаційні), типологічні, конкретно-історичні, галузеві та міжгалузеві принципи [16, с. 99].

Щодо принципів державного управління, фахівці вирізняють принципи побудови апарату управління та його функціонування [9, с. 22]; принципи загальносистемні та специфічні [22, с. 81]; загальні, часткові та організаційно-технологічні принципи [13, с. 70]; суспільно-політичні, структурні та принципи державно-регулюючої діяльності [6, с. 33]. У В. Авер'янова і С. Стеценка знаходимо принципи загальні та спеціальні [2, с. 82; 20, с. 52]. Г. Атаманчук поділяє принципи на загальносистемні, структурні, спеціалізовані [3, с. 268].

Аналіз праць науковців дає підстави стверджувати про наявність

значної кількості принципів державного регулювання і чисельні спроби систематизації. Дослідивши наявні точки зору та враховуючи специфіку дослідження, вважаємо за доцільне виділити загальні принципи державного регулювання ПЗ (базуються на положеннях Конституції, законів) та спеціальні (враховують організаційні аспекти діяльності органів державного регулювання у сфері ПЗ).

Загальні принципи впливають на всі складові державного регулювання у сфері ПЗ, є відображенням його сутності. Здебільшого принципи державного регулювання універсальні, тобто притаманні будь-якому об'єкту, щодо якого здійснюється регулювання. В. Авер'янов до загальних принципів відносить принципи пріоритету прав та свобод людини і громадянина, рівності громадян перед законом, демократизму нормотворчості й реалізації права, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму й справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [2, с. 82].

Серед тих, що закріплені Конституцією України, можна зазначити принципи верховенства права, законності, гласності, демократизму, гуманізму, розподілу влади, соціальної спрямованості тощо.

Принцип верховенства права (ст. 8 Конституції [10]) є визначальним у формуванні та функціонуванні всіх державних інституцій. Його сутність полягає в тому, що право виступає найвищою соціальною цінністю суспільства.

Нерозривно пов'язаний з вищезгаданим принцип законності. Він означає, що всі органи державного регулювання утворюються відповідно до закону та спираються на закон у своїй діяльності. Закон передбачає повноваження цих органів, межі, форми, методи здійснення повноважень. Виключно на правових засадах здійснюється функціонування органів державного регулювання у сфері ПЗ. Дотримання законності цими органами означає дотримання їх посадовими особами нормативних та індивідуальних актів управління; узгодженість їх актів з актами вищого рівня; прийняття управлінських рішень не лише відповідно до законодавства, а й принципів права. Отже, діяльність органів державного регулювання у сфері ПЗ, як і діяльність їх посадових осіб, ґрунтується на законі і полягає в його практичній реалізації з чітким дотриманням повноважень.

Принцип гласності в діяльності органів державного регулювання у сфері ПЗ означає відкритість та прозорість їх функціонування. Використання принципу є запорукою дотримання зазначеними органами законності. Згідно з принципом суб'єкти пенсійних відносин мають можливість отримання достовірної своєчасної інформації про стан пенсійної сфери та діяльність органів державного регулювання у ній, громадсько-го контролю за діяльністю «пенсійних» органів, зокрема через засоби масової інформації.

Принцип демократизму притаманний державному регулюванню в цілому. Він відповідає Конституції України (ст. 5) та означає відтворен-

ня народоладдя у державному управлінні. Цей принцип потребує встановлення глибоких та постійних взаємозалежностей і взаємозв'язків між суспільством та державою, між громадянами та уповноваженими державою органами [22, с. 83].

Принцип пріоритетності прав і свобод людини та громадянина є одним з головних принципів адміністративного права, вказує на основні цінності української держави. Визнання зазначеного пріоритету має безумовний вплив на визначення основних якостей державного регулювання у досліджуваній сфері суспільних відносин, його механізми, форми та методи.

Формулюючи спеціальні принципи державного регулювання у сфері ПЗ, слід виходити з того, що їх підґрунтям, базисом є принципи державного регулювання загалом. Волночас потрібно враховувати й особливості прояву державного регулювання у сфері ПЗ: обумовлені специфікою об'єкта регулювання. У зв'язку з цим викликає інтерес класифікація принципів ПЗ, запропонована М. Бойко. Вчений виділяє принципи загальності і доступності умов реалізації права на пенсію; багатоманітності видів ПЗ; диференціації умов і форм забезпечення; ПЗ на рівні не нижчому прожиткового мінімуму, на засадах обов'язкового і добровільного страхування; здійснення забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету, Пенсійного фонду (НПФ), Накопичувального фонду (НФ) та недержавних пенсійних фондів (ННПФ); визначення форми і виду ПЗ виключно законами України; охорони права громадян на ПЗ тощо [4, с. 8].

На формулювання спеціальних принципів державного регулювання ПЗ впливають принципи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, передбачені ст. 7 Закону України № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (Закон № 1058) [14].

Вважаємо за доцільне виділити спеціальні принципи, що враховують організаційні аспекти діяльності органів державного регулювання у пенсійній сфері: субординації, реордінації, професіоналізму та компетентності, об'єктивності, прозорості, паритетності, конетальності, відповідальності органів пенсійної сфери та персональної відповідальності їх службових осіб.

Принцип субординації виявляється, наприклад, у відносинах внутрішньої підпорядкованості у ПФ України, його органах, що полагать в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з посади посадових осіб Фонду.

Відносно новим принципом у діяльності органів державного регулювання є принцип реордінації. Реордінація реалізується шляхом з одного боку надання громадянам (як підвладним об'єктам) права вимагати від керівних, владарюючих суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з іншого — покладання на цих суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог громадян [24]. Принцип реордінації передбачає встановлення рівних прав

щодо вимагання належної поведінки обох сторін, а також рівного юридичного захисту цих прав у разі їхнього порушення [7, с. 12]. Реалізація принципу реордінації у пенсійних правовідносинах проявляється через їх юридичний зміст: а) можливість визначеної поведінки самого суб'єкта права на забезпечення як правомочного; б) можливість правомочного суб'єкта вимагати певної поведінки зобов'язаного суб'єкта, який здійснює забезпечення [4, с. 21]. Принцип покладення в основу «сервісних» відносин та відносин адміністративних послуг, що надаються суб'єктами державного регулювання пенсійної сфери, які виникають з ініціативи суб'єктів, що не мають владних повноважень, при їх зверненні до зазначених органів.

Принцип професіоналізму та компетентності працівників органів пенсійної сфери займає особливе місце в системі принципів державного регулювання у цій сфері та відіграє важливу роль у реалізації завдань і функцій її органів. Характер діяльності органів вимагає від працівників знання широкого кола питань, зокрема, галузевого законодавства, елементів соціології та економіки, конкретних прийомів роботи з людьми, об'єктивності, неупередженості, гуманізму. Слід відзначити, що поступово фаховий рівень працівників органів пенсійної сфери підвищується. Так, кількість працівників органів ПФ України, які мають вищу освіту, по Запорізькій області за минулий рік зросла і досягла 1106 чол. або 77,0%. Позитивну динаміку має і кількість службовців, які мають фахову освіту (економічну, юридичну тощо). За даними управління ПФ України в Запорізькій області порівняно з 2010 р. їх частка зросла на 0,4% і у 2011 р. склала 85,9%. З метою вдосконалення знань, умінь та навичок у системі підвищення кваліфікації шквартально проходять навчання близько 150 державних службовців [12]. Масою переконання, що вдосконалення законодавства щодо державного регулювання у пенсійній сфері повинне включати законодавче закріплення кваліфікаційних вимог до працівників органів ПФ та НПФ.

Принцип об'єктивності виражає залежність системи державного регулювання ПЗ від рівня розвитку та закономірностей суспільства, суспільних шлей, наявності засобів та ресурсів, які підлягають залученню до регулювання, внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку як суспільного явища.

Поступове впровадження принципу прозорості організації та діяльності органів державного регулювання в пенсійній сфері забезпечить відкритість та передбачуване функціонування зазначених органів, підвищить їх авторитет та наблизить до населення. Так, ст. 53 Закону України № 1057 «Про недержавне пенсійне забезпечення» (Закон № 1057) покладає на органи, що надають послуги з недержавного пенсійного забезпечення, обов'язок інформувати громадськість про здійснювану діяльність шляхом оприлюднення інформації. Вимоги до складу інформації та періодичності оприлюднення встановлює відомчий орган з регулювання ринків фінансових послуг [15]. Основні засади інформаційного забезпечення у сфері

