

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ЗАПОРІЗЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

О. І. Надієнко

**ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

монографія

Запоріжжя • НУ «Запорізька політехніка» • 2020

УДК 342:347.73:369.5.046(477)

Н 17

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету «Запорізька політехніка»,
(Протокол № 2/19 від 23.12.2019 р.)*

Рецензенти:

Н. А. Берlach – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, професор;

Ю. В. Пирожкова – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету.

Надієнко О.І.

Н17 Пенсійне забезпечення в Україні : організаційно-правові засади державного регулювання : монографія. – Запоріжжя : НУ «Запорізька політехніка», 2020. – 195 с.
ISBN 978-617-529-253-2

Монографія присвячена аналізу організаційно-правових засад державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Проаналізовано генезу державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в законодавстві та правовій доктрині, визначено поняття та особливості пенсійного забезпечення як об'єкта державного регулювання; розглянуто елементи організаційно-правового механізму державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні із детальним визначенням кожного з них. У монографії міститься систематизований аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання пенсійного забезпечення та сформульовані передумови і пріоритети його запозичення в Україні; окреслено основні перспективи розвитку законодавства у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення в Україні (теоретичні та практичні аспекти) на сучасному етапі.

Для науковців, практичних працівників, викладачів і студентів, широкого кола читачів.

УДК 342:347.73:369.5.046(477)

ISBN 978-617-529-253-2

© Надієнко О. І., 2020

© Національний університет
«Запорізька політехніка», 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
ПЕРЕДМОВА	6
Розділ 1. ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ	10
1.1. Генеза державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в законодавстві та правовій доктрині	10
1.2. Поняття та особливості пенсійного забезпечення як об'єкта державного регулювання	34
Висновки до розділу 1	51
Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ	54
2.1. Поняття, мета, завдання, функції та принципи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення	54
2.2. Система суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення та особливості їх діяльності	78
2.3. Форми та методи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення	98
Висновки до розділу 2	115
Розділ 3. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ	119
3.1. Аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання пенсійного забезпечення та основні передумови і пріоритети його запозичення в Україні	119
3.2. Перспективи розвитку законодавства у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення в Україні: теоретичні та практичні аспекти	144
Висновки до розділу 3	165
ВИСНОВКИ	170
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	174

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК	Автономна Республіка Крим
АСПОВ	автоматизована система персоніфікованого обліку відомостей
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВРУ	Верховна Рада України
ВУЦВК	Всеукраїнський центральний виконавчий комітет
ВЦРПС	Всесоюзна центральна рада професійних спілок
ЄС	Європейський Союз
Закон № 1057	Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» № 1057 від 09 липня 2003 р.
Закон № 1058	Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058 від 09 липня 2003 р.
ЗМІ	засоби масової інформації
КМУ	Кабінет Міністрів України
КУА	компанія з управління активами
Мінпраці	Міністерство праці та соціальної політики
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики України
МОП	Міжнародна організація праці
Наркомпраці	Народний комісаріат праці
Нацкомфінпослуг	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг
НБУ	Національний банк України
НКДО	Народний комісаріат державної опіки
НКСЗ	Народний комісаріат соціального забезпечення
НКЦПФР	Національна комісія з цінних паперів та

	фондового ринку
НПЗ	недержавне пенсійне забезпечення
НПФ	недержавний(і) пенсійний(і) фонд(и)
НФ	Накопичувальний фонд
ПФ	Пенсійний фонд
РНК	Рада Народних Комісарів
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка
ЦК ВКП(б)	Центральний комітет всесоюзної ёкуністичної партії (більшовиків)

ПЕРЕДМОВА

Сучасна Україна знаходиться на етапі становлення демократичної та правової держави, якою її проголосила Конституція (ст. 1). Одночасно закладаються підвалини України як держави соціальної, що орієнтується на забезпечення соціальної спрямованості економіки та повне здійснення громадянами своїх соціальних прав. Основною метою діяльності держави України є людина, що їй забезпечено достатній життєвий рівень, гарантовано соціальний захист, рівність та підвищення добробуту.

Соціальний захист працездатних осіб, зокрема – пенсіонерів, як найбільш вразливої верстви населення вважається загально визнаною домінантою державотворення в цивілізованому суспільстві. Україна – одна з останніх держав на пострадянському просторі, яка долучилася до пенсійних реформувань, спрямованих на створення надійної й адекватної ринковим умовам системи соціального захисту громадян, які втратили працездатність. Перші, найбільш значущі кроки вже зроблено, є й перші позитивні результати. Проте від офіційного початку національної пенсійної реформи значна кількість нагальних проблем до цього часу залишається невирішеною. Прибутки пенсіонерів продовжують залишатися низькими. Індексація пенсій значно відстає від темпів інфляції. Стрімко продовжуються процеси старіння населення, при цьому пенсійний вік в Україні залишається одним із найнижчих у світі. Забезпечення гідного рівня життя українських пенсіонерів ускладнюється за умов кризового стану національної економіки.

Незадовільний рівень пенсійного забезпечення обумовив необхідність подальшого реформування пенсійної системи та створення дієвого організаційно-правового механізму її державного регулювання. Нові соціально-економічні виклики сьогодення, структурні зміни та поява нових акцентів у зазначеному механізмі зумовлені, зокрема, підвищенням ролі недержавного сектору останнього, підкреслюють актуальність теоретичних та практичних досліджень, спрямованих на пошук

нових пріоритетів подальшого розвитку та вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення.

Теоретичну основу дослідження становлять, насамперед, праці вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, Д. Бахраха, Н. Берлач, Ю. Битяка, А. Васильєва, І. Голосніченка, О. Зайчук, С. Ківалова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, І. Коліушка, А. Комзюка, В. Курила, Н. Нижник, В. Олуйка, В. Поліщука, О. Старцева, С. Стеценка, В. Тимошука, О. Харитонової та ін.

Враховуючи міжгалузевий характер об'єкта державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, в процесі роботи було проаналізовано дослідження, в яких висвітлювалися окремі аспекти державного регулювання пенсійної сфери в контексті права соціального забезпечення, зокрема, праці Н. Болотіної, В. Грушка, М. Мицай, С. Прилипка, С. Сивак, І. Сироти, Ю. Сокоринського, Н. Стаховської, Б. Сташківа, Б. Стичинського, О. Чутчевої та ін., дослідження з економічної тематики (праці Н. Бахмач, О. Бевзенко, В. Бессараба, В. Білака, Д. Бочкарьова, В. Гордієнка, Л. Грушка, М. Лазебної, М. Папієва, А. Самойловського, О. Соломки, М. Федорової, А. Якиміва та ін.), роботи вчених у галузі теорії та історії державного управління (О. Белінської, Н. Луговенко, О. Макаренко, В. Собченко, Н. Тополенко).

Проте варто відзначити, що питання державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення з точки зору адміністративно-правової науки досліджувались фрагментарно або в межах більш змістовної проблематики, що підтверджує актуальність та новизну обраної теми.

У зв'язку з цим авторка поставила перед собою мету: на підставі аналізу наявних наукових, науково-публіцистичних та нормативних джерел, у тому числі й перспективного законодавства, визначити сутність та особливості державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, а також виробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері та практики його застосування.

Згідно з цим зроблено спробу вирішити наступні завдання:

- визначити особливості національної системи пенсійного забезпечення та основні етапи законодавчого розвитку адміністративно-правового регулювання цієї сфери;

- охарактеризувати основні стадії генези адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення в правовій доктрині;

- узагальнити положення сучасної правової доктрини щодо сутності пенсійного забезпечення та співвідношення його із суміжними правовими категоріями;

- виділити та охарактеризувати особливі ознаки пенсійного забезпечення як об'єкту адміністративно-правового регулювання;

- розкрити складові механізму адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення;

- узагальнити зарубіжний досвід реформування пенсійних систем та адміністративно-правового регулювання відповідної сфери із виділенням основних передумов і пріоритетів його запозичення в Україні;

- визначити основні перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення;

- розробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання пенсійного забезпечення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що проблеми організаційно-правових засад державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні у вітчизняній адміністративно-правовій науці не досліджувалися, хоча в цьому є нагальна потреба у світлі сучасного обґрунтування основних пріоритетів державотворення.

Монографія саме і є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки дослідити проблемні питання організаційно-правових засад державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні та сформулювати авторське бачення шляхів її вирішення.

Одержані результати становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес: можуть бути використані як основа для

подальших наукових досліджень з відповідної проблематики, використані для підвищення ефективності практичної діяльності органів державної виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення, а також у навчальному процесі студентів юридичних факультетів.

Монографія розрахована на науковців, практичних працівників, викладачів і студентів, всіх, хто цікавиться проблемами державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

РОЗДІЛ 1

ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

1.1. Генеза державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в законодавстві та правовій доктрині

Досліджуючи пенсійне забезпечення як об'єкт державного регулювання, доцільно звернутися до вивчення генези цього інституту, враховуючи відповідні особливості механізму державного регулювання на різних етапах його розвитку.

Пенсійне забезпечення завжди займало одне з визначальних місць у житті суспільства та держави. У той же час сам інститут пенсійного забезпечення, незважаючи на онтологічну постійність існування, змінювався за змістом і формою. У науковій фаховій літературі досить широко висвітлені питання пенсійного забезпечення в Україні, але майже не досліджені його витоки. А історія свідчить, що в Україні особливий, самостійний шлях розвитку, зокрема й у сфері пенсійного забезпечення, історія якого налічує декілька століть. При цьому саме використання власного досвіду найчастіше дає позитивні результати, адже сліпе копіювання західних моделей поки що вагомого результату не дало [100, с. 16].

Дослідження генези державного регулювання пенсійного забезпечення неможливе без екскурсу до відповідного історичного розвитку правового регулювання останнього. Аналіз наукової правової літератури свідчить про наявність різних підходів щодо його періодизації. Так, на думку І. Оклей, можна виділити три основних етапи розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення: 1) зародження правового регулювання пенсійного забезпечення до 1917 р.; 2) становлення законодавства щодо матеріального забезпечення осіб похилого віку в радянський період; 3) розвиток національного пенсійного законодавства в період незалежності України [128, с. 7]. Своєю чергою, В. Фещук на підставі історико-правового аналізу

еволюції системи пенсійного забезпечення виокремлює наступні етапи: стихійного зародження (утворення перших пенсійних кас – прототипів добровільних приватних страхових організацій у період зародження капіталізму); становлення державного пенсійного забезпечення (зародження солідарної системи пенсійного страхування та державне регулювання цього процесу); реформування (упровадження багаторівневої системи пенсійного страхування, розподіл зобов'язань щодо пенсійного забезпечення населення між державою, працедавцями та робітниками) [222, с. 7].

Заслуговує на увагу підхід, запропонований О. Макаренком, який, досліджуючи державне управління пенсійним забезпеченням осіб похилого віку, розглядає історичні передумови створення системи державного соціального захисту населення на підставі сукупності критеріїв, таких як етапи суспільного розвитку, характерні риси соціального захисту та роль держави у соціальному захисті. Відповідно, виділені три етапи. Перший – аграрне суспільство, в якому соціальний захист існує у формі соціального утримання, не є обов'язком держави, має суб'єктивний характер, обумовлюється характером та функціями держави. Для цього етапу характерні такі форми утримання непрацездатних: утримання як право-привілей; приватна благодійність; самозабезпечення і забезпечення в межах родини, громади; колективна взаємодопомога. На цьому етапі роль держави є незначною (здійснюється соціальний захист окремих категорій населення – панівна верхівка, воїни, чиновництво). Основний суб'єкт соціального захисту – локальна соціальна мережа (родина, громада). Наступний етап – індустріальне суспільство, коли державні системи соціального захисту складаються з державної системи страхування по старості, недержавних (приватних) систем страхування й різних форм добродійності. Відповідно соціальний захист охоплює все суспільство в цілому, залежить від рівня економічного розвитку та моделі соціальної політики, характеризується нежорсткою залежністю від виплат до державних або недержавних страхових фондів. В індустріальному суспільстві саме держава є основним суб'єктом соціального захисту. Нарешті, третій етап пов'язаний

із формуванням постіндустріального суспільства, на якому відбувається зближення під впливом глобалізації конкретних моделей соціального захисту щодо основних форм, принципів, функцій, оптимізація заходів соціального захисту, з'являються більш жорсткі умови надання державної соціальної допомоги, більш жорстка зумовленість форм, розмірів та видів соціального захисту попередніми виплатами особи і визначеною потребою (перевірка потреби); адресність; формування в індивіда почуття особистої відповідальності за власний добробут у літньому віці; залучення до програм соціального страхування приватного капіталу, громадських, благодійних та релігійних організацій. Роль держави поступово послаблюється під впливом глобалізації, а також внаслідок поступового зміщення акцентів на локальні соціальні мережі (родину, родичів, місцеву або релігійну громаду, громадські організації) [90, с. 6].

Запропоновані підходи з урахуванням відповідних особливостей в цілому можуть бути покладені в основу виділення основних етапів розвитку державного регулювання пенсійного забезпечення. Перший етап – «початковий», етап зародження інституту пенсійного забезпечення як суспільно необхідної історичної категорії та усвідомлення доцільності його регулювання, появи перших спроб нормативного закріплення та структурного оформлення відповідного організаційно-правового механізму останнього. Хронологічно межі цього етапу простежуються від часів Київської Русі до другої половини XIX століття, коли державний вплив на інститут пенсійного забезпечення набуває сучасного вигляду.

Пенсійне забезпечення бере свої витoki з благодійництва та громадської опіки, які за давніх часів ініціювались князями під тиском соціальних протиріч ранньофеодального суспільства. Перша спроба державного соціального врегулювання належала князеві Володимирі, який встановив обов'язковість відрахування десятої частини прибутків до церковних фондів [28, с. 62–66; 91, с. 52]. Фахівці відзначають чисельні благодійницькі ініціативи князя [33, с. 38]. Першим східнослов'янським законом, в якому з'явилась певна соціальна програма, фахівці вважають «Руську Правду» Ярослава Мудрого [54, с. 2]. Спочатку турбота мала

натуральну, а згодом – і грошову форму. Протягом тривалого часу відбувалось поєднання цих форм.

Н. Бахмач, аналізуючи передумови реформування системи пенсійного забезпечення в Україні, з'ясувала, що поступово в системі органів державного управління виокремилися спеціалізовані структури, на формування яких суттєво вплинули аналогічні процеси в Росії, де за царя Михайла Федоровича був створений патріарший приказ, що здійснював контроль за утриманням благодійних закладів. За царя Олексія Михайловича робилися перші спроби законодавчого оформлення соціальних програм: у 1650 р. була видана Кормча книга, що мала законодавчу силу. За часів царювання Федора Олексійовича в містах було обліковано злидарів з метою надання казенного утримання безпомічним і роботи – працездатним [24, с. 29–33].

Науковці дійшли висновку, що до кінця XVII ст. на українських землях набули розвитку три основні форми соціального захисту: державна, земсько-церковно-парафіяльна та приватна. У межах цих напрямів благодійництво та соціальне піклування розвивалося до 1917 р. Зазнавали змін лише методи надання допомоги та органи, на які було покладено обов'язок з її надання, залежно від конкретних соціально-економічних умов [211; 212].

Отже, зародження пенсійного забезпечення пов'язано з початком формування системи соціального захисту, яка базується на поєднанні державної та самоврядної складової. Процес безпосереднього становлення пенсійного забезпечення в Україні визначається XVI–XVII сторіччями; його суб'єктами виступали служиві люди та їх сім'ї з одного боку, а держава – з іншого. Існувала залежність ступеня розвитку пенсійних правовідносин від ступеня розвитку правовідносин з приводу несення служби. Об'єктом пенсійного забезпечення довгий час виступала земля з прикріпленими до неї селянами. Органами державного апарату, що регулювали питання пенсійного забезпечення військовослужбовців, були накази.

У середині XVII ст. близько половини території України увійшло до складу Російської держави. У міру ускладнення соціальних проблем органи влади, громадськість змушені були

шукати нові підходи до боротьби з жебрацтвом та злиденністю. При цьому враховувалися такі правові новації Соборного Уложення 1649 р., як інститут «прожитку» – виділення частини маєтку після смерті господаря на утримання вдови, батьків і дітей та право дворян на отримання маєтку у випадку відставки від служби в разі старості, каліцтва чи відсутності спадкоємців. Служиві люди після залишення служби отримували, за відсутності землі та родичів, з казни грошове, а частіше – хлібне жалування.

Петро I з одного боку застосовував суворі заходи проти «лінивих прошарків», заборонивши приватну благодійність, а з іншого – заснував смиренні будинки – для чоловіків-злидарів і прядильні – для незаможних жінок. Саме за його часів Морським статутом 1720 р. було закріплене пенсійне забезпечення військових, що залишали службу за станом здоров'я або за вислугою років. Певні виплати призначались вдовам, а також дітям у випадку смерті батька. Пізніше норми Морського статуту було поширено на ремісників та службовців, що працювали для флоту. Наприкінці XVIII ст. за зразком Морського статуту було видане положення для сухопутних військ.

Отже, за Петра I було закладено основи державної системи соціального, зокрема, пенсійного забезпечення. У цьому випадку, як вважає Н. Бахмач, доцільно вживати термін «державна соціальна політика». Хоча ще не можна говорити про законодавчу систему пенсійного забезпечення, адже «... і за масштабами, і за рівнем організації вона не відповідала дійсним потребам держави, але головним було те, що відбулася зміна поглядів на сенс пенсії», що перестала бути милістю, перетворившись на систематичну грошову виплату [25, с. 15].

Закладені за петровської доби підвалини системи організації державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення підняла на новий щабель Катерина II, встановивши державну систему опіки над непрацездатними, що залишилися без годувальника. Відповідно до Указу від 07 листопада 1755 р. до складу губернських установ увійшли особливі прикази суспільного призріння, що діяли за принципами самостійності, залучення до управління населення та забезпечення достатніми

коштами. З розвитком купецьких гільдій, ремісницьких цехів була започаткована взаємодопомога у зв'язку з каліцтвом, нещасним випадком на виробництві.

Безумовно, подібні заходи з наукової точки зору навряд чи можна вважати розвинутим механізмом державного регулювання пенсійного забезпечення, але слід погодитися з Н. Болотіною, що саме тоді сформувалась громадська думка щодо обов'язку суспільства турбуватися про тих, хто потребує допомоги [33, с. 40]. Можна стверджувати, що головним надбанням «початкового» етапу є зародження інституту пенсійного забезпечення та усвідомлення необхідності здійснення державного регулювання останнього.

Наступний етап розвитку державного регулювання пенсійного забезпечення хронологічного сягає XIX ст.: 06 грудня 1827 р. Микола I затвердив Статут про пенсії, підписавши Указ про введення його в дію. Пенсійне забезпечення як привілей, торкнулось окремих категорій державних службовців, у першу чергу – військовослужбовців. Згідно зазначеного Указу та Статуту було визначено, що виплата пенсій і різних видів допомоги покладалась на Державне казначейство, якому для цього перераховувались усі «пенсійні капітали» і кошти на пенсії та допомоги. До Статуту додавався приблизний перелік окладів для визначення пенсій чиновникам відповідно до посад. Гарантувалось пенсійне забезпечення вдовам і сиротам службовців. Основні положення Статуту про пенсії 1827 р. були діючими аж до 1912 р. Саме в цей час було прийнято новий Статут про пенсії, яким передбачалось збільшення розмірів пенсій військовим та їх подальшу диференціацію залежно від особливостей та стажу військової служби.

Хоча, на нашу думку, підвалини державного регулювання пенсійного забезпечення було закладено ще за часів існування Київської Русі, а аналізувати історичні передумови концепції пенсійного забезпечення слід з петровських часів, безпосередньо становлення пенсійного забезпечення як державного інституту в усіх країнах світу стало результатом розвитку капіталістичних відносин. Соціально-правові форми забезпечення непрацездатних та осіб похилого віку, що існували в Україні, з розвитком

капіталізму перестали задовольняти потреби населення. Чинником, під впливом якого зросла необхідність у соціальному захисті, стало різке, внаслідок втрати заробітку, зниження рівня забезпеченості економічно неактивної частини населення. Виникла об'єктивна необхідність активного втручання держави в регулювання пенсійних відносин, що диктувалась інтересами суспільства і була умовою збереження соціальної стабільності.

У цей же час дала про себе знати одна з найсерйозніших проблем пенсійної системи, що залишається актуальною й до сьогодні – великий фінансовий тягар перерозподільного механізму, за яким пенсійні виплати формуються за рахунок працюючих. Як наслідок – держава або повинна зменшувати розмір виплат, або скорочувати кількість отримувачів пенсії. Тому не дивно, що спроби зробити пенсійне забезпечення загальним у дореволюційні часи ні до чого не призвели.

На даному етапі започатковується організаційне оформлення недержавного пенсійного забезпечення, яке поряд із державним ще не є загальним і поширюється на окремі суспільні групи. Попередниками недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ) можна вважати емеритальні, а трохи пізніше – і страхові каси, утворені різними відомствами за ініціативою уряду. Метою їхнього створення було забезпечення додатковими пенсійними коштами членів каси, що вийшли у відставку, незалежно від того, які пенсії їм буде призначено на підставі загальних законів або особливих статутів.

Фахівці відзначають надзвичайну поширеність кас в Україні наприкінці XIX ст. [211]. У 1861 р. у Галичині та на Буковині розпочало свою діяльність Краківське товариство взаємного страхування «Флоріанка». З 1870 р. на території Полтавської, Чернігівської, Харківської, Катеринославської, Таврійської губерній почали діяти пенсійні каси вчителів. Увагу вчених привертає діяльність Пенсійного фонду працівників міських електричних закладів (м. Львів) [241, с. 76], який мав на меті забезпечення пенсією працівників міських електричних закладів, а також їхніх родин у разі смерті годувальника. У 1892 р. почало здійснювати страхові операції Кооперативне товариство взаємного страхування «Дністер» [84, с. 89], у 1902 р. була

створена Харківська лікарська взаємна страхова каса, на Галичині та Буковині функціонувало Страхове бюро М. Губчака, що страхувало зокрема й пенсію [61, с. 91]. Викликають також інтерес організаційно-правові засади діяльності страхового товариства «Любов», де планувалось страхування пенсії на випадок удівства та допомоги в разі сирітства [241, с. 75], а також досить ефективна діяльність Товариства взаємного страхування життя і пенсій «Карпатія», яке розпочало свою діяльність 27 серпня 1911 р. в Чернівцях [84, с. 101]. Не зважаючи на те, що функціонування зазначених органів виявилось недовгим (їх діяльність на початку Першої Світової війни було припинено у примусовому порядку), можна зробити висновок про історичний досвід формування на землях України системи органів недержавного пенсійного забезпечення (далі – НПЗ).

Вважаємо, що засади державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення на наших теренах у XIX ст. було достатньо деталізовано. Нормативно-правовими актами того часу були врегульовані навіть такі відносини, як спадкування пенсійних накопичень, облік коштів на індивідуальних пенсійних рахунках тощо. Незважаючи на відсутність єдиного кодифікованого акту про пенсійне забезпечення, діюча система нормативно-правових актів досить чітко закріплювала загальні засади, умови призначення пенсій, види пенсійного забезпечення, зокрема, державних службовців та членів їх сімей [224, с. 11].

З початком XX ст. підвищується рівень правових, зокрема, законодавчих засад державного регулювання пенсійного забезпечення. 15 травня 1901 р. вводяться «Тимчасові правила про пенсії робітникам казенних гірничих заводів і рудників, які втратили працездатність», а 02 червня 1903 р. – Закон «Про винагороду потерпілих внаслідок нещасних випадків, працівників і службовців, а також членів їх сімей на підприємствах фабрично-заводської, гірничої і гірничозаводської промисловості», який, як вважає Н. Болотіна, передбачав не право робітників на забезпечення в разі нещасного випадку на виробництві, а особливу відповідальність підприємців (у формі винагороди за майнову шкоду – пенсії) [33, с. 43].

Разом з тим слід констатувати фрагментарність зазначених процесів у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення. Так, В. Молчанов вважає, що у 1900–1914 рр. найкраще пенсійне забезпечення мали державні службовці, а найгірше – робітники. Причиною важкого становища останніх було втручання підприємців у діяльність робітничих кас та недосконале законодавство, яке регламентувало цю важливу сферу [100, с. 10].

Внаслідок різкого погіршення економічного стану України протягом Першої Світової війни та Громадянської війни 1918–1920 рр. існуючу систему пенсійного забезпечення з приходом до влади більшовиків було ліквідовано [105, с. 64–65]. Подальша історія державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення вже пов'язана з радянським етапом, який, своєю чергою, можна умовно поділити на три періоди, кожен з яких має специфіку.

Перший період – 1917–1933 рр. – почав свій відлік з перших днів радянської влади і пов'язаний із формуванням системи планового управління галузями господарства. Стару пенсійну систему було скасовано, розподіл матеріальних благ став залежати від засобу виробництва та обсягу виробленого продукту; регулювання міри потреб взяла на себе держава. Соціальний захист мав розвиватися за напрямками: державне забезпечення, соціальне страхування, громадська допомога [241, с. 78].

Важливим кроком у напрямку організації державного впливу на соціальне страхування було створення Народного комісаріату праці (далі – Наркомпраці) [14, с. 44–45]. 13 листопада 1917 р. набрало чинності «Урядове повідомлення про соціальне страхування», за яким страхові товариства та організації усіх видів і форм було ліквідовано, страхування стало монополією держави. Було створено Народний комісаріат державної опіки (далі – НКДО), у якому утворювались відділи, що мали курирувати проблеми соціальної допомоги.

3 квітня 1918 р. почала здійснюватися цілеспрямована державна підтримка нужденних. Соціальному страхуванню, передбаченому спочатку для робітників та службовців, згодом прийшло на зміну соціальне забезпечення всіх трудящих, що

регулювалось Положенням «Про соціальне забезпечення трудящих» від 31 жовтня 1918 р. Саме в цьому акті вперше було застосовано поняття «соціальне забезпечення» в сенсі, що в нього вкладався. Положення серед інших видів забезпечення передбачало і пенсії з інвалідності [24].

Поступово сформувалась адміністративна система соціального забезпечення. Значну роль у цьому відіграв I з'їзд комісарів соціального забезпечення (червень 1918 р.), який визначив організаційну структуру управління соціальним забезпеченням, його центральних, губернських і повітових органів. Мала місце спроба розмежувати повноваження Наркомату соціального забезпечення (далі – НКСЗ) з іншими відомствами, що здійснювали діяльність у зазначеній сфері (Наркомпраці, Біржею праці, Комісаріатом землеробства). Останнє призводило до дублювання функцій. До повноважень Наркомпраці з 1920 р. віднесено встановлення загальних норм пенсій.

У 1919 р. було скасовано внески на соціальне страхування для державних підприємств, встановлено порядок кошторисного пенсійного фінансування. Постановою Наркомпраці від 13 травня 1919 р. вводився облік працівників, що втратили працездатність за віком. Є. Астрахан вважає Постанову першим радянським актом, де йшлося про пенсійний вік, який визначався в 60 років. Пенсії за віком ще не вводилися і старість враховувалася як одна з причин інвалідності [19, с. 24]. При місцевих органах Наркомпраці було створено підвідділи соціального забезпечення. З утворенням НКСЗ до нього та органів на місцях було передано справи соціального забезпечення. НКСЗ визначив нову стратегію соціальної допомоги, почав формувати класовий підхід в її наданні.

Критичний стан народного господарства в 1920–1921 рр. обумовив курс уряду на нову економічну політику (далі – НЕП). З переходом підприємств на госпрозрахунок у 1921 р. соціальне забезпечення працівників, відповідно до Декрету «Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею», було замінено страхуванням. Однак, стан повоєнної економіки не дозволив здійснити страхування у повному обсязі [241, с. 79; 14, с. 46].

У 1922 р. Україна увійшла до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР). В умовах нового державного утворення змінилась і модель соціального забезпечення, і структура управління ним. Попередні форми, назви, сутність управління були визнані пережитками. Постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (далі – ВУЦВК) 1923 р. справи соціального страхування з відання НКСЗ було передано до Управління уповноваженого Наркомпраці Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) [132, с. 74]. Основними напрямками діяльності НКСЗ у той період були: забезпечення селян у порядку взаємодопомоги, кооперація інвалідів, соціальне страхування, державне соціальне забезпечення.

За перші п'ять років радянської влади було прийнято більше ста актів з питань соціального, у тому числі й пенсійного забезпечення. Проте забезпечення селян не увійшло до державної системи і здійснювалось за рахунок товариств взаємодопомоги, створення яких передбачалось Положенням від 28 вересня 1924 р. Внаслідок колективізації виникли нові форми соціального забезпечення колгоспників. Було створено фонди допомоги престарілим і непрацездатним [32, с. 55]. Контроль за наданням допомоги покладался на НКСЗ. Відносно ж осіб, які у минулому займали посади вищих державних чиновників у апараті Російської імперії, проводилася, як зазначає О. Соломка, «політика обмеження чи позбавлення прав в області соціального забезпечення» [194, с. 80].

У 1930 р. Наркомпраці СРСР були затверджені Правила забезпечення по старості, якими встановлювалися стаж роботи (25 р./20 р.) та пенсійний вік (60 р./55 р.) для чоловіків і жінок, які відтоді не змінювалися. Правила також передбачали пільгові умови забезпечення пенсіями. У цей час для окремих категорій працівників (освітян, медиків, науковців, працівників цивільного повітряного флоту) запроваджується пенсійне забезпечення за вислугою років. 23 червня 1931 р. Постановою ЦВК і Ради Народних комісарів (далі – РНК) СРСР «Про соціальне страхування» було встановлено диференційований порядок пенсійного забезпечення.

Забезпечення пенсіями по старості почало поширюватись на робітників усіх галузей народного господарства з 1932 р., після обстеження працівників, які виходили на пенсію через інвалідність. Воно охопило усіх робітників і прийняло форму, що дійшла без суттєвих змін аж до кінця 80-х років.

Отже, період 1917–1933 рр. характеризується започаткуванням організаційно-правових засад державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення радянського зразка, існуванням державної пенсійної системи.

У другому періоді – 1933–1956 рр. – соціальне страхування почало набувати рис соціального забезпечення. Помітною віхою вважається період з червня 1933 р., коли був ліквідований Наркомпраці, а його функції передано Всесоюзній центральній раді профспілок (далі – ВЦРПС) [25, с. 18; 132, с. 75]. Витрати було віднесено на держбюджет, фактично об'єднаний з бюджетом соціального страхування. Система охопила випадки втрати заробітку з непрацездатності, старості, безробіття. Напрацювання щодо страхової медицини та диференціації тарифів було ліквідовано. Профспілки фактично стали частиною державного апарату. У 1937–1938 рр. профспілки було звільнено від виплати пенсій. Функцію передано до державного, а згодом – до місцевого бюджету.

У грудні 1936 р. було прийнято Конституцію СРСР, яка проголосила право громадян на матеріальне забезпечення в старості (ст. 120) та віднесла до відання СРСР в особі вищих органів влади й управління організацію державного страхування (ст. 14). Обмеження пенсійного забезпечення у зв'язку з походженням або минулою діяльністю було скасовано. Проте колгоспникам пенсій довелося очікувати ще понад 30 років. Загалом же слід зазначити, що пенсійне забезпечення продовжувало регулюватись не законами, а через ухвалення постанов ЦК ВКП(б), РНК СРСР і ВЦРПС.

У 1939–1940 рр. до складу СРСР увійшла Західна Україна, на мешканців якої поширилось радянське пенсійне законодавство. Аналіз законодавства дозволяє вважати, що в його розвитку був зроблений значний крок уперед. На початок війни в СРСР було створено пенсійну систему, яка охоплювала робітників,

службовців, військових, членів їх родин у всіх випадках втрати працездатності. Воєнні роки відзначаються прийняттям численних директив [194, с. 81].

У перші повоєнні роки значно розширилася сфера діяльності Наркомату (Міністерства) соціального забезпечення. Проте вказаному міністерству не вдалося створити дієву й оперативну систему роботи. Діяльність установ соцзабезпечення викликала чисельні скарги та нарікання від населення, а також критику з боку директивних органів [132, с. 76]. Однак саме після війни почався процес активного упорядкування і вдосконалення пенсійного законодавства.

Пенсійна система УРСР, незважаючи на особливий політичний шлях СРСР, формувалась у відповідності до загальносвітових тенденцій. У повоєнні роки було прийнято Положення про пенсії працівникам науки (1949 р.), переглянуто розміри пенсій медикам та вчителям.

У середині 50-х років усе чіткіше стали виявлятися засади адміністративно-командної системи управління. 09 квітня 1948 р. Рада Міністрів УРСР затвердила Положення про Міністерство і місцеві органи соціального забезпечення. На Міністерство покладалося загальне керівництво соціальним забезпеченням, підготовка нормативно-правових актів, зокрема й пенсійне забезпечення робітників, службовців, військовослужбовців строкової служби, членів їх сімей. Через двадцять років норми Положення були скореговані з урахуванням проблем, що потребували вирішення. У 1969 р. було затверджене нове Положення, яке регламентувало аналогічне коло питань.

Отже, загальною особливістю цього періоду розвитку організаційно-правового механізму державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення можна визнати тотальний адміністративно-командний характер втручання держави у зазначену сферу.

Створення єдиної пенсійної системи у наступному періоді – 1956–1991 рр. – було покладено Законом «Про державні пенсії» 1956 р. [124]. Закон відокремив пенсійне забезпечення від соціального страхування, розмежувавши джерела фінансування. Майже одночасно із Законом було видано низку підзаконних

актів, зокрема Радою Міністрів СРСР 04 серпня 1956 р. затверджено Положення про порядок призначення і виплати державних пенсій. Закон закріпив існуючу на той час нерівність у пенсійному забезпеченні робітників і службовців з одного боку та колгоспників – з іншого. Неврегульованість питання призвела до того, що протягом п'ятдесяти років радянської влади половина економічно активного населення України була виключена з державної пенсійної системи [25, с. 20].

З кінця 1961 р. були здійснені чергові зміни в системі державного управління народним господарством – відновлено регулювання через міністерства, організовано Держплан. Зазнало змін і державне управління пенсійною сферою. На централізований фонд соціального забезпечення колгоспників відповідно до Закону від 15 липня 1964 р. «Про пенсії і допомогу членам колгоспів» [127] було покладено фінансування пенсійного забезпечення колгоспників.

У 70–80 роки в країні здійснювалися економічні, соціальні та культурні перетворення, розвивалися міжнародні відносини, відбулася систематизація законодавства. Це зумовило суттєве оновлення законодавства про пенсії. Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше підвищення розмірів пенсій інвалідам і сім'ям, що втратили годувальника» від 21 листопада 1973 р. підняв на новий щабель пенсійне забезпечення [125]. У 1978 р. було прийнято Закон «Про подальше покращення пенсійного забезпечення колгоспників», який наблизив умови забезпечення пенсіями членів колгоспу до робітників та службовців [126]. Подальше покращення пенсійного забезпечення робітників, службовців, членів колгоспів та їх сімей знайшло своє втілення у відповідному Указі Президії Верховної Ради СРСР від 22 травня 1985 р.

З 1988 р., відповідно до постанови Ради Міністрів СРСР та ВЦРПС, в Україні розпочалося страхування додаткової пенсії. Умови страхування регулювалися Правилами, затвердженими Мінфіном СРСР за погодженням з Держкомпрацею СРСР та ВЦРПС. Джерелом для виплат додаткової пенсії слугував страховий фонд Укрдержстраху, що формувався за рахунок внесків застрахованих та коштів держбюджету [180, с. 204].

Проте, гіперінфляційні процеси початку 90-х років призвели до знецінення коштів фонду; головним джерелом пенсійних виплат в Україні став Пенсійний Фонд (далі – ПФ) [25, с. 44].

Наприкінці 80-х років продовжився і поглибився процес переходу на дво-та триланкові схеми державного управління, в керівництві пенсійною сферою підвищилась роль Рад. У зазначений період країна опинилась у важкій економічній ситуації. Загострення проблем відбулося і в пенсійному забезпеченні: стали домінувати зрівняльні тенденції, знизився розмір пенсій стосовно заробітної плати. Розв'язання проблем пенсійної системи мало відбутися шляхом кардинальних змін у напрямку формування та зміцнення страхових принципів з урахуванням вимог включення бюджету ПФ в бюджетно-фінансову систему країни. Пенсійна реформа покликана була підвищити матеріальний стан пенсіонерів.

У 1990 р. було ухвалено Закон СРСР «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців», ст. 10 якого поклала здійснення функцій пенсійного забезпечення військовослужбовців строкової служби та їх сімей на комісії з призначення пенсій органів соціального забезпечення. Органами ж пенсійного забезпечення інших військовослужбовців та їх сімей були названі пенсійні органи Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ та Комітету державної безпеки СРСР.

З прийняттям у 1990 р. Закону СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР» [167], одного з основних актів, у СРСР здійснювалася і законодавча регламентація організаційних засад державного регулювання пенсійного забезпечення. Як зазначає Б. Надточій: «...завершився процес створення єдиної всеохоплюючої системи пенсійного забезпечення» [117]. Система заклала страхові основи, передбачивши відокремлення від Держбюджету. ПФ став основним джерелом коштів для виплати пенсій населенню країни. Порядок управління фондом, рівно як і державна експертиза умов праці здійснювались у порядку, що визначався Радою Міністрів СРСР (ст. 10). До відання Ради Міністрів Закон також відніс питання визначення порядку призначення і виплати пенсій, особливостей обрахування стажу

тощо (ст. 12). Функцію призначення пенсій було покладено на комісії, що утворювались місцевими Радами народних депутатів, а контроль за пенсійним забезпеченням – на профспілки.

Підсумовуючи цей період, зазначимо, що на момент розпаду СРСР на українських теренах існувала достатньо розвинена державна система пенсійного забезпечення, разом з тим слід погодитися із думкою А. Якиміва: «Зважаючи на очевидні обставини, ця система не могла бути пристосована до нових економічних умов, і тому зазнала невдачі» [241, с. 83; 103, с. 67].

Пострадянський етап – 1991–2004 рр. – розпочався із здобуттям Україною незалежності, розбудовою самостійної демократичної держави, розвитком ринкової економіки. Однак, зазначені процеси супроводжувалися зростанням інфляції та безробіття, зниженням рівня життя переважної більшості населення. Радянська система пенсійного забезпечення за таких умов перестала виконувати свою основну задачу – захист пенсіонерів. Тому постало нагальне питання про перехід до нових принципів діяльності держави у пенсійній сфері, про реформування системи державного регулювання у цій сфері.

Незалежна українська держава стала на шлях дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини. Ключові принципи основних міжнародно-правових актів стосовно пенсійного забезпечення знайшли своє відображення в українському законодавстві, серед яких Європейська соціальна хартія (1961 р.) та поправки до неї, гарантовані Додатковим протоколом 1988 р., Кодекс соціального забезпечення, підписаний у Страсбурзі 1964 р., «П'ятнадцять принципів регулювання приватних пенсійних систем», що схвалені Міжнародною мережею органів регулювання і нагляду у сфері пенсійного забезпечення (INPRS) у 2002 р. та інші [112, с. 106–107].

05 листопада 1991 р. було прийнято Закон України «Про пенсійне забезпечення» [166]. Закон забезпечував непрацездатним громадянам право на матеріальне забезпечення за рахунок коштів ПФ, Державного та місцевих бюджетів шляхом надання трудових і соціальних пенсій. Були прийняті також Закони: «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 19

грудня 1991 р. «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» (чинний у редакції назви «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб») від 09 квітня 1992 р. [168], «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. [171], «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р. [163], «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (втратив чинність) [148] та інші, які встановлювали особливості призначення пенсій окремим категоріям громадян.

Загалом у період 1991–2004 рр. було прийнято низку законів про пільгове пенсійне забезпечення, зокрема, працівників прокуратури (1991 р.), наукових працівників (1991 р.), жертв політичних репресій (1991 р.), суддів (1992 р.), народних депутатів України (1992 р.), працівників державних спеціалізованих установ судових експертиз (1994 р.), громадян, що проживають у гірських населених пунктах (1995 р.), донорів (1995 р.), помічників-консультантів народних депутатів України (1995 р.), журналістів (1997 р.), посадових осіб місцевого самоврядування (2001 р.), державних службовців, які перебувають на дипломатичній службі (2001 р.), працівників митних органів (2002 р.), дітей війни (2004 р.) тощо.

У 1993 р. Верховна Рада України (далі – ВРУ) ухвалила «Концепцію соціального забезпечення населення України», започаткувавши комплексну реформу національної системи пенсійного забезпечення [74].

Ще одним кроком у напрямку створення законодавчої бази пенсійного забезпечення, зокрема – недержавного, стало прийняття у 1996 р. Закону України «Про страхування», ст. 4 якого передбачено, що об'єктами страхування можуть бути майнові інтереси, пов'язані з додатковою пенсією [172].

Суттєві зміни відбулися у структурі органів, що здійснювали державне регулювання у сфері соціального та, зокрема, пенсійного забезпечення. Указом Президента України від 13 листопада 1992 р. № 566/92 було ліквідовано Міністерство соціального забезпечення України і створено Міністерство

соціального захисту населення України [160]. Постановою від 30 серпня 1993 р. № 678 Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) затвердив «Положення про обласне, Київське і Севастопольське міське управління соціального захисту населення, районний, районний у містах Києві та Севастополі відділ соціального захисту населення» (втратило чинність) [153]. У цьому ж році були затверджені типові штати для районних і міських відділів соціального захисту населення.

У 1995 р. продовжують відбуватися структурні зміни в системі органів соціального забезпечення. 22 лютого 1995 р. КМУ було прийнято постанову № 136 «Про вдосконалення управління у сфері соціального захисту населення», якою зобов'язав реорганізувати діючі районні та міські відділи соціального захисту населення в управління соціального захисту населення без збільшення чисельності працівників у межах асигнувань на утримання та в межах штату станом на 1 січня 1995 р. [146]. Стосовно ж функцій нових підрозділів – то їх змінено не було.

Указом Президента України від 25 липня 1997 р. № 705/97 на базі Міністерства праці України та Міністерства соціального захисту населення України було створено Міністерство праці та соціальної політики (далі – Мінпраці) України, яке почало активно займатися проблемами пенсійного забезпечення як важливої складової соціального захисту населення.

Прийнятий 26 червня 1997 р. Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» [159] визначив порядок справляння та використання збору на обов'язкове державне пенсійне страхування.

З метою реалізації Концепції соціального забезпечення населення України у січні 1998 р. ВРУ було ухвалено рамковий Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [130], де визначено принципи та загальні правові, фінансові й організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян. Відповідно до Основ передбачено запровадження в Україні п'яти видів соціального страхування, серед яких названо пенсійне страхування.

Закладені в Концепції соціального забезпечення населення України ідеї передбачали поряд із вдосконаленням діючої солідарної пенсійної системи розвиток обов'язкового пенсійного страхування, пенсійного забезпечення за місцем роботи через пенсійні плани, що перебувають у приватному секторі, добровільного особистого страхування через НПФ. Ідеї знайшли відображення у схвалених 13 квітня 1998 р. Президентом України Основних напрямках реформування пенсійного забезпечення в Україні [164], якими фактично було розпочато пенсійну реформу. Основні напрями передбачали створення в Україні трирівневої системи, яка поєднуватиме елементи державного солідарного й приватного пенсійного забезпечення. У ПФ України планувалося сконцентрувати всі функції, пов'язані з наданням пенсійних гарантій, зокрема з нарахуванням і виплатою пенсій.

Позитивним у розвитку вітчизняного приватного пенсійного забезпечення є ухвалення у 2001 р. Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [175], який створює правові основи державного регулювання ринку послуг у сфері страхування та НПЗ.

Таким чином, у період 1991–2004 рр. відбувся перехід від універсального соціального забезпечення радянського зразка до соціального захисту, що базується на засадах адресності та індивідуальності.

Формування національного законодавства про пенсійне забезпечення набуло розвитку в останні роки. З 2004 р. розпочався і донині триває новітній, реформаторський етап розвитку державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення України, який характеризується тим, що держава перебуває в стані активного пошуку оптимальної моделі державного регулювання пенсійного забезпечення.

Законодавче підґрунтя для запровадження в державі пенсійного страхування було закладено прийняттям 09 липня 2003 р. Законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення» № 1057 (далі – Закон № 1057) [161] та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058 (далі – Закон № 1058) [152], що набули чинності з 01 січня 2004 р. На зміну солідарній пенсійній системі поступово приходила солідарно-

накопичувальна. Вищезазначені законодавчі акти визначили основні завдання та напрями діяльності органів державного регулювання та нагляду у відповідних сферах суспільних відносин [104, с. 167].

18 травня 2004 р. ВРУ було прийнято Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», який набув чинності 01 січня 2005 р. [149].

Після набрання чинності базовими пенсійними законами постало питання приведення у відповідність з ними чинних нормативно-правових актів, а також прийняття нових, необхідних для реалізації пенсійної реформи. З цією метою було внесено зміни до 39 законів України, зокрема – до 5 Кодексів [196].

Загалом станом на початок 2012 р. питання пенсійного забезпечення в Україні регулювалося кількома десятками важливих законів і підзаконних нормативно-правових актів, що визначали правові та організаційні засади державного регулювання у пенсійній сфері. Зокрема, на той час вже набули чинності Закони України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» тощо. Указами Президента України від 06 квітня 2011 р. було затверджено Положення про Міністерство соціальної політики України та Положення про Пенсійний фонд України. Розроблено цілу низку базових програмних документів – Програми стратегічного розвитку, Послання Президента України до ВРУ та КМУ, Програми дій уряду тощо, націлених на результативне реформування пенсійної системи.

У 2015 р. ВРУ ухвалюється Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення», у 2017 р. – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким зазнало змін пенсійне законодавство, та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій».

Досить вдалою вважаємо систематизацію ключових подій, пов'язаних із змінами у пенсійному законодавстві за останнє десятиріччя, зроблену Ю.В. Сокоринським:

1) забезпечено виплату мінімальної пенсії за віком за наявності у чоловіків 25 років, а в жінок – 20 років страхового стажу у розмірі прожиткового мінімуму;

2) сприяння у поступовому розвитку недержавного пенсійного страхування;

3) до ПФ України передано функції з призначення і виплати пенсій та грошового забезпечення від 13 відомчих силових і судових органів;

4) встановлено мінімальну пенсійну виплату всім категоріям одержувачів на рівні не нижче розміру прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність;

5) запроваджено щомісячну звітність роботодавців до системи персоналізованого обліку внесків, що дало змогу забезпечити щомісячне оновлення бази даних про сплату страхових внесків за кожного громадянина [193, с. 63].

Загалом періоди розвитку пенсійного законодавства незалежної України характеризуються інтенсивною нормотворчістю.

Розвиток правової доктрини щодо державного регулювання пенсійного забезпечення тісно пов'язаний із дослідженням загальних питань правового регулювання пенсійного забезпечення, яким учені почали опікуватись ще у першій третині XIX ст. Різні аспекти механізму правового регулювання зазначеного виду забезпечення в той час аналізували Н. Бунге, К. Гротт, Я. Козельський, В. Коркунов, Ф. Салтиков, І. Тарасов та ін. На межі XIX та XX ст. правове регулювання цієї сфери опинилось у центрі уваги теоретико-правової думки. К. Безменовим, В. Гагиним, С. Гогелем було розроблено систему правових категорій, що дозволила здійснити аналіз пенсійної сфери. Питання пенсійного забезпечення не залишають байдужими представників церкви. Фахівці вважають важливою працю митрополита А. Шептицького «Оквестії соціальній» [241, с. 18]. Вагомий внесок у вирішення проблем пенсійного забезпечення зробили М. Туган-Барановський [55, с. 43] та видатний український дослідник К. Воблий [38, с. 4–16].

Значним є внесок у розвиток науки пенсійного забезпечення науковців XX ст. – В. Андрєєва, С. Астрахана, М. Баглая,

К. Бадигіна, В. Борейка, Н. Вигдорчика, Л. Забеліна, М. Захарова, Р. Іванової, Є. Мачульської, В. Рогожина, В. Тарасової, В. Толкунової, Е. Тучкової, В. Усеніна та ін. Аналізуючи відповідні наукові праці, слід зауважити, що в радянські часи розробка питань державного регулювання пенсійної сфери мала своїм підґрунтям марксистсько-ленінську теорію. Як зазначає В. Корицька, «напрямок дослідження диктувався потребою в «подавленні» колишніх панівних класів та соціальній підтримці «дружніх класів» [76, с. 9].

Розробка проблеми організаційно-правових засад державного регулювання пенсійного забезпечення отримує міцний імпульс розвитку з початком реформ у незалежній Україні. У цей період можна виділити праці, в яких висвітлювалися окремі питання державного регулювання пенсійного забезпечення. Серед них роботи Н. Бахмач, О. Бевзенко, Н. Болотіної, Т. Гарасиміва, В. Грушка, І. Гуменюк, Т. Дідковської, О. Зайчук, М. Ждана, М. Клапківа, М. Клемпарського, Т. Кравчук, О. Машкова, С. Прилипка, С. Сивак, І. Сироти, Б. Сташківа, Б. Стичинського, А. Якиміва та ін.

На загал, досліджуючи розвиток правової думки ХХ–ХХІ ст.ст. щодо різних аспектів державного регулювання пенсійного забезпечення, можна дійти висновку про певну стадійність процесу, причому відповідна періодизація може бути максимально наближена до періодизації генезису державного регулювання пенсійного забезпечення у законодавстві. Так, на першому етапі (1917–1933 рр.) здійснюється вивчення основних аспектів захисту державними органами прав, у тому числі й на соціальне забезпечення; роботи М. Туган-Барановського, Б. Кістяковського, М. Вигдорчика, а також фахівців з трудового права – К. Варшавського, Й. Войтинського, Л. Таля та ін. Спеціальні дослідження з питань державного регулювання у соціальній сфері відсутні. Другий етап (1933–1956 рр.) не можна вважати інтенсивним; роботи Є. Астрахана та В. Толкунової присвячені дослідженню проблем правового регулювання пенсійної сфери. На третьому етапі (1956–1991 рр.) питання державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення розглядаються у контексті адміністративно-правового

регулювання та державного управління соціальною сферою загалом (роботи В. Ачаркана, Я. Фогеля, В. Каравасєва). Пострадянський, четвертий етап (1991–2004 рр.) характеризується зосередженням уваги на поглибленому вивченні окремих питань організації державного впливу на соціальну сферу (Н. Болотіна, І. Сирота, Б. Шашків), дослідженням нормативно-правових актів, появою перших дисертаційних робіт (О. Чутчева, С. Сивак, Г. Пікалова, В. Ішков), близьких за тематикою.

Останній, п'ятий етап (з 2004 р. і до цього часу) характеризується активізацією наукових досліджень правового регулювання пенсійної сфери в рамках трудового права та права соціального забезпечення (праці О. Горбатенко, Т. Кравчук, М. Шумила, Г. Татаренко, О. Кучми, А. Колотіка, М. Мицай, Ю. Сокоринського).

Щодо адміністративної науки – визначальною рисою цього етапу є формування оновленого погляду на сутність адміністративного права, поглиблене вивчення його проблемних питань, пошук нових пріоритетів дослідження (роботи В. Авер'янова, Ю. Бітяка, І. Коліушка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, В. Тимошука та багатьох інших). Водночас слід відзначити і тенденцію до посилення інтенсивності правових досліджень, присвячених державному регулюванню пенсійного забезпечення. Особливої уваги заслуговують праці О. Зайчук (піддає аналізу правовий статус централізованих позабюджетних цільових фондів), Л. Кінащук (досліджує організаційно-правові засади державного особистого обов'язкового страхування співробітників ОВС в Україні), І. Оксьома (вивчає організаційно-правові засади адміністративного регулювання соціальної сфери в Запорізькому регіоні), І. Ярошенко (аналізує організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні), В. Фещука (розглядає фінансово-правовий аспект регулювання та організації пенсійного страхування в Україні), Г. Балики (здійснює дослідження адміністративно-правового статусу ПФ України), В. Кондратенка (визначає адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю), А. Артеменко (з'ясовує особливості адміністративно-правового

захисту соціально незахищених верств населення) та С. Глущенко (піддає аналізу адміністративно-правові засади пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи).

Водночас більшість досліджень здійснюється з точки зору теорії державного управління та фінансового права. Фахівцями з адміністративного права проблеми у сфері організаційно-правових засад державного регулювання пенсійного забезпечення, як і раніше, розглядаються лише в контексті загальних проблем.

1.2. Поняття та особливості пенсійного забезпечення як об'єкта державного регулювання

Державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення є різновидом і складовою частиною державного регулювання загалом. Йому притаманні всі ознаки останнього. Саме тому його можна визначати як певну організаційно-правову систему, що традиційно складається із суб'єктів та об'єкта державного регулювання, його мети, завдань та функцій, принципів, форм та методів здійснення. Саме за такою схемою здійснюється аналіз організаційно-правових аспектів державного регулювання окремими сферами, галузями суспільних відносин в адміністративній науці останніх років. Саме об'єкт даної системи (пенсійне забезпечення), його поняття, основні риси, визначає особливості та специфіку всіх інших елементів зазначеної системи.

Отже, здійснюючи аналіз організаційно-правового механізму державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, слід більш детально зупинитись на визначенні об'єкта зазначеного державного регулювання, його правовій природі та особливостях. Так, вже традиційною для адміністративної науки стала теза про те, що особливості об'єкта обумовлюють форми, способи і засоби правового регулювання. З огляду на це у визначенні державного управління акцент має робитися саме на характеристиці суспільних відносин, в яких воно реалізується. Своєю чергою, це передбачає, як мінімум, характеристику відносин з точки зору їхньої структури. У найбільш загальному вигляді елементами структури суспільних відносин є суб'єкти, між якими вони складаються; об'єкт – те, з приводу чого вони складаються; зміст – те, в чому реально полягають ці відносини, тобто поведінка суб'єктів [47, с. 16].

Пильна увага до визначення об'єкту державного управління не є випадковою, оскільки, хоча державне управління та державне регулювання не тотожні поняття (співвідношення цих категорій є дискусійним, що більш детально буде розглянуто у

наступному розділі роботи), розглядаючи їх як систему, спостерігаємо повну ідентичність змісту структури.

Для того, щоб надати характеристику пенсійного забезпечення як об'єкта державного регулювання, визначити притаманні йому особливості, слід розглядати пенсійне забезпечення, по-перше, як правову категорію, по-друге, як систему. Аналіз пенсійного забезпечення як правової категорії дозволить розкрити сутність даного явища, визначити специфіку, особливість його як об'єкта державного регулювання. У цьому контексті слід розглядати пенсійне забезпечення як певний інститут, соціальна та правова генеалогія якого пов'язана із поняттями «соціального захисту» та співвідноситься із такими суміжними категоріями як «соціальне забезпечення», «соціальне страхування», «пенсійне страхування».

Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом [72].

Соціальний захист як явище тією чи іншою мірою притаманний майже кожному суспільству, а поняття соціального захисту вважається досить новим в українській юридичній термінології. Сутність соціального захисту та його аспекти досить активно досліджуються представниками різних галузей науки, як філософами, економістами, так і правознавцями. Зокрема, є цікавим визначення соціального захисту, зроблене Н. Болотіною, яка вважає, що термін застосовується як у широкому, так і у вузькому значенні. При цьому у широкому значенні соціальний захист становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі, а у вузькому – власне соціально-захисну діяльність держави щодо убезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків [33, с. 56].

М. Бойко, не даючи визначення соціального захисту, зауважує, що цей термін є значно ширшим поняттям і включає в себе термін «соціальне забезпечення» [32, с. 5]. Такої ж думки

притримується і російський фахівець М. Буянова, додаючи, що основні питання соціального захисту належать до права соціального забезпечення, а соціальний захист здійснюється також і за допомогою інших галузей права – трудового, цивільного, житлового, сімейного, екологічного тощо [143, с. 11–12]. Своєю чергою, М. Захаров та Є. Тучкова роблять висновок, що соціальне забезпечення є одним із основних способів соціального захисту населення при настанні соціальних ризиків [217, с. 18–19]. О. Чутчева розглядає соціальний захист як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що характеризують прагнення суспільства унебезпечити своїх членів від загрози неможливості задоволення потреб, визнаних ним важливими, в цілях усталеного розвитку суспільства як єдиної спільноти [230, с. 8].

Н. Волгін вважає, що соціальний захист – це політика та цілеспрямовані дії, а також засоби суспільства та держави, які забезпечують індивіду, соціальній групі, населенню в цілому комплексне різнобічне вирішення різноманітних проблем, зумовлених соціальними ризиками, які можуть спричинити або вже спричинили повну або часткову втрату вказаними суб'єктами можливостей реалізації прав, свобод та законних інтересів, економічної самостійності та соціального благополуччя, а також оптимального розвитку, відновлення або придбання [198, с. 718]; Е. Лібанова та О. Палій вказують, що соціальне забезпечення є складовою системи соціального захисту і виконує функцію нагромадження та розподілу коштів соціального захисту, призначених на соціальну допомогу, виплати із соціального страхування та інші соціальні виплати [85, с. 383]; М. Папієв зазначає, що соціальний захист становить собою комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах. При цьому вчений під організаційно-правовими заходами вбачає створення інститутів соціального захисту і законів, які б керували їхньою діяльністю [132, с. 12].

У такий спосіб категорія «соціальний захист» розглядається в науці через визначення її і як функції держави, і як певної діяльності, і як комплекс заходів, і навіть як сукупність норм.

Враховуючи специфіку даного дослідження, вважаємо найбільш оптимальним визначення соціального захисту як системи організаційно-правових та економічних заходів держави, спрямованих на забезпечення її громадянам безпечного соціального середовища в конкретних економічних умовах.

Базовим інститутом системи соціального захисту вважається соціальне страхування. Саме воно здатне найбільш адекватно вирішувати питання соціального захисту людини. Визначальною категорією в соціальному страхуванні є соціальні ризики і вимога їх обов'язкового або добровільного страхування. В Україні соціальне страхування набуває все більшого розвитку.

Визначення соціального страхування у різних його аспектах дає І. Сирота. Вчений зазначає, що система соціального страхування включає економічні та правові аспекти, при цьому з правової точки зору воно представляє собою таку, що встановлена державою та регулюється нормами права систему соціального захисту працездатних та непрацездатних громадян при настанні страхових випадків, передбачених законодавством [184, с. 7].

Реаліям сьогодення відповідає поняття соціального страхування, наведене С. Прилипко: це гарантована державою система матеріального забезпечення внаслідок втрати працездатності, старості та інших випадках, передбачених законодавством. Це вид суспільно-правових відносин по акумуляції грошових коштів у спеціальному фонді на випадок настання певної події [144, с. 221].

Як вважає Б. Надточій, соціальне страхування – це встановлена державою система права щодо надання соціальних послуг та матеріального забезпечення громадянам у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від громадянина обставин, старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових коштів, що формуються шляхом сплати страхових внесків працедавцями та найманими працівниками, а також бюджетних асигнувань у випадках, визначених законодавством [118, с. 31].

На своєму визначенні соціального страхування наполягає М. Папієв: соціальне страхування – це встановлена державою система права щодо надання соціальних послуг та матеріального забезпечення громадянам у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від громадянина причин, старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових коштів, що формуються шляхом сплати страхових внесків працедавцями та найманими працівниками, а також бюджетних асигнувань у випадках, визначених законодавством [132, с. 16].

Сутність соціального страхування досліджено у працях С. Юрія, М. Шавариної та Н. Шаманської, які наводять визначення поняття, виходячи з економічної та правової точки зору [240, с. 16–17].

Наведені визначення в цілому відповідають поняттю соціального страхування, яке наведене у ст. 1 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р., згідно з яким це «...система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом» [130]. Основи передбачають п'ять видів такого страхування: пенсійне, у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності, медичне, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, на випадок безробіття.

При цьому Н. Болотіна зазначає, що загальнообов'язкове державне соціальне страхування є основною організаційно-правовою формою у системі соціального захисту, становить його підсистему і передбачає декілька видів такого страхування зі створенням відокремлених фондів та умов надання соціальних виплат і послуг [33, с. 62].

Заслугове на увагу здійснена М. Папієвим класифікація форм соціального страхування. Так, за юридичним статусом вчений виділяє обов'язкове та добровільне страхування, за організаційно-правовим становищем – державне та недержавне, за організаційним критерієм – професійне, територіальне та корпоративне [132, с. 27].

Сьогодні в Україні відбувається реформування системи соціального страхування та її наближення до європейських стандартів. Функцію здійснення державного соціального страхування покладено на самоврядні організації – фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, управління якими здійснюється на паритетних засадах сторонами соціального партнерства. Фонди наділено правовою самостійністю і незалежністю від органів влади та управління. Держава створює правове підґрунтя, на якому базуються відносини між страхувальником та застрахованими. Окрім того, як сторона соціального партнерства, держава бере участь в управлінні фондами соціального страхування, здійснює нагляд і контроль за їх діяльністю.

Елементами системи соціального захисту, відповідно до Конституції України, також є соціальна допомога та пенсійне забезпечення.

Серед великої кількості понять та категорій сучасної науки пенсійне забезпечення можна віднести до числа найбільш багатограних, що розглядається з різних підходів (як правова, економічна або ж соціальна категорія) та застосовується в різних значеннях (як особлива форма розподільчих відносин; як державна функція; як правова категорія, що може виступати у значенні суб'єктивного права громадян у всіх його проявах; як державна система і форма матеріального забезпечення громадян; як підгалузь права). Зазначені підходи та значення обумовлюють напрямки наукових досліджень, об'єктом яких виступає пенсійне забезпечення.

Етимологія пенсійного забезпечення пов'язана із двома категоріями – «пенсія» та «забезпечення». Наукові джерела наводять різні визначення пенсії. Аналіз поняття містять праці В. Ачаркана [21, с. 57], В. Андрєєва [13, с. 55], І. Гущина [44,

с. 103], М. Захарова [190, с. 151], Н. Стаховської [201, с. 102]. Крім того, у юридичній літературі пенсії визначені як періодичні виплати, що проводяться за рахунок коштів соціального страхування з метою матеріального забезпечення робітника, службовця чи його сім'ї у зв'язку із завершенням повного великого циклу його трудової діяльності або у зв'язку з остаточним чи тривалим вибуттям його з числа повноцінних працівників [191, с. 233]; матеріальне забезпечення громадян у старості, по інвалідності та у разі втрати годувальника, а також за вислугу років у вигляді систематичних грошових виплат [192, с. 315]; щомісячні грошові виплати громадянам за рахунок держави для їхнього матеріального забезпечення в старості, у разі інвалідності, втрати годувальника, а також за вислугу років [52, с. 348]; грошове забезпечення, що виплачується пенсіонерам і непрацездатним безкоштовно за рахунок суспільних фондів споживання у зв'язку з їх трудовою або іншою корисною для суспільства діяльністю в минулому, яке є основним джерелом для існування [82, с. 151]; щомісячні грошові виплати громадянам за рахунок держави для їх матеріального забезпечення в старості, у випадку інвалідності, втрати годувальника, а також за вислугу років [18, с. 12]; виплата, що провадиться державою у зв'язку з настанням визначеної обставини в житті людини, досягнення відповідного віку, інвалідності, смерті годувальника [217, с. 234]; щомісячні грошові виплати, що надаються громадянам при досягненні визначеного віку, настанні інвалідності, у випадку втрати годувальника та у зв'язку із тривалою професійною діяльністю [183, с. 23].

Вважається, що крапку у дискусії було поставлено Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», де пенсію визначено як щомісячну пенсійну виплату в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених вказаним Законом [152].

Вбачається за необхідне доопрацювати визначення пенсії з урахуванням наступного: законодавець під пенсією розуміє

«щомісячну пенсійну виплату», тоді як пенсія може мати і разовий характер; пенсійні виплати здійснюються не тільки у системі загальнообов'язкового державного страхування, а й у системі НПЗ; можливе передбачення пенсійних виплат не лише у законі, а й за договором. Беручи до уваги вищенаведене, пропонуємо визначення пенсії як передбаченої законом та/або договором грошової виплати в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, яку отримує застрахована або інша передбачена законом особа при настанні пенсійних (страхових) випадків у встановленому розмірі за рахунок спеціальних пенсійних органів [111, с. 86].

М. Клемпарський стверджує, що позитивні зміни в будь-якій діяльності можливі лише за умов її належного забезпечення. При цьому чим складніша діяльність, тим повнішим має бути забезпечення [62, с. 21]. В українській мові поняття «забезпечувати» зазвичай означає «поставляти у достатній кількості, задовольняти потреби, створювати умови для здійснення чого-небудь, гарантувати, захищати, охороняти від небезпеки». У Тлумачному словнику української мови «забезпечення» трактується як «надання чи створення матеріальних засобів; охорона кого-, чого-небудь від небезпеки; гарантування чогось» [123, с. 42]. Поняття забезпечення з точки зору вчених-економістів означає «спрямування дій уряду країни на задоволення основних потреб людини в їжі, одязі, оплаті необхідних платежів для підтримання її нормальної життєдіяльності» [26, с. 111].

Отже, слово «забезпечення» має широке розуміння, охоплює багато відтінків діяльності, пов'язаної із створенням умов функціонування соціальних систем, управлінських структур, технічних приладів, технологій тощо [62, с. 21].

Українські дослідники-правознавці фактично не досліджували поняття «забезпечення», хоча в юридичній науці воно використовується часто. Достатньо згадати праці, що відображають проблеми правового забезпечення [3; 206], питання забезпечення виконання зобов'язань [199], проблеми забезпечення законності в діяльності державних органів [35],

адміністративно-процесуальне забезпечення громадського порядку [8], забезпечення цивільного позову [98], кримінально-правове забезпечення роботи виправно-трудових установ [96], інформаційне забезпечення профілактики злочинів [77].

Поняття «забезпечення» щодо соціальних відносин розглядається Л. Проніною як система державних і громадських заходів створення, розподілу, перерозподілу матеріальних благ для непрацездатних громадян [176, с. 5–6].

На думку О. Соломки, пенсійне забезпечення – це, як правило, грошова форма матеріального забезпечення для людей, що стають непрацездатними в силу різних причин (інвалідність, втрата годувальника, старість) [194, с. 38]. Є. Мачульська розглядає пенсійне забезпечення як систему відносин, які виникають у зв'язку з наданням коштів і послуг з метою задоволення потреб непрацездатних громадян [95, с. 9]. С. Шишкін визначає пенсійне забезпечення як систему інститутів, спрямованих на мінімізацію наслідків зміни матеріального становища працюючих та інших категорій громадян унаслідок настання старості, інвалідності, втрати годувальника [233, с. 295]. В. Грушко під пенсійним забезпеченням розуміє державне мінімальне забезпечення трудовими та соціальними пенсіями непрацездатних громадян [134, с. 26]. Заслужує на увагу визначення А. Якиміва, за яким пенсійне забезпечення – це необхідний елемент системи соціального страхування, який призначений для захисту працездатного населення з настанням пенсійних випадків та від втрати своєї працездатності внаслідок пенсійних ризиків, за рахунок коштів самих працівників, роботодавців і держави [241, с. 25]. Під пенсійним забезпеченням працівників органів внутрішніх справ М. Клемпарський розуміє грошові виплати, які безпосередньо залежать від їх попередньої службово-трудової діяльності, а в деяких випадках і від інших обставин, що виплачуються із спеціально створених фондів як державних, так і недержавних за умов і у порядку, передбачених нормативно-правовими актами [62, с. 26].

Підсумовуючи, пропонуємо власне визначення поняття «пенсійне забезпечення», під чим розуміємо систему відносин,

які виникають у зв'язку з наданням грошових виплат у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення застрахованим або іншим передбаченим законом особам при настанні пенсійних (страхових) випадків, у розмірі та на рівні, гарантованому законом.

Поряд із категорією «пенсійне забезпечення» у науковій літературі широко застосовується інша – «пенсійне страхування», причому досить часто без висвітлення їхньої змістовної сутності. Спроби розмежувати вищезазначені поняття активізувались із прийняттям Законів № 1057 та № 1058. Так, С. Юрій та інші фахівці віднесли пенсійне страхування до видів соціального страхування і трактують його як «гарантовану державою систему заходів щодо забезпечення громадян у старості, на випадок хвороби, втрати працездатності» [240, с. 58]; Н. Тополенко вважає, що пенсійне страхування – це комплекс загальнодержавних заходів з розвитку системи соціального захисту на принципах солідарності, субсидування та накопичення коштів у державних фондах для гарантованих виплат у випадках часткової та повної втрати працездатності громадян, а пенсійне забезпечення – комплекс загальнодержавних заходів, спрямованих на формування за принципами обов'язкового та добровільного накопичення спеціальних пенсійних фондів, кошти яких спрямовуються на фінансове забезпечення учасників даних фондів у разі настання відповідних випадків [215, с. 26].

З точки зору фінансового права розглядає ці поняття В. Фещук, який вважає, що пенсійне забезпечення є державною гарантією та головною складовою державної соціальної політики, являється аліментарним та безвідплатним і надається за рахунок коштів ПФ України та Державного бюджету України незалежно від участі в системі загальнообов'язкового пенсійного страхування. Своєю чергою, пенсійне страхування, на відміну від пенсійного забезпечення, не є аліментарним, безвідшкодувальним і безеквівалентним з точки зору фінансового забезпечення. Отже, головна відмінність пенсійного страхування від пенсійного забезпечення полягає в обов'язковій участі громадян у системі пенсійного страхування [222, с. 17].

Аналіз нормативної та наукової літератури, особистий погляд на категорію «пенсійне страхування» дозволяє визначити його як форму пенсійного забезпечення.

Право на пенсійне забезпечення передбачає наявність певної спеціалізованої системи, що створюється та функціонує з метою реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення – системи пенсійного забезпечення. Загалом система – це об'єкт, функціонування якого необхідне для досягнення мети, що стоїть перед ним, забезпечується в певних умовах середовища сукупністю його елементів, які знаходяться у доцільних відносинах один з одним. Побудова системи як цілісного об'єкта розкривається через його структуру та склад. Якщо структура є відображенням доцільних зв'язків між елементами системи, то склад – це сукупність необхідних і достатніх елементів, які структура пов'язує [177, с. 147, 173].

Варто погодитись із точкою зору О. Хадикіної, що є неприпустимим зведення розуміння системи пенсійного забезпечення лише до форм та видів пенсій, разом з тим така точка зору є домінуючою в спеціальній літературі. Авторка розглядає систему пенсійного забезпечення як достатньо складну за своєю природою сукупність правових, економічних та соціальних відносин багатьох суб'єктів і визначає її як сукупність розташованих та взаємозалежних між собою елементів, функціонування яких спрямоване на надання матеріальних засобів життя певним категоріям громадян. Система включає принципи організації та діяльності; суб'єктів; види пенсійного забезпечення; форми пенсійного забезпечення; механізм правового регулювання [225, с. 36].

Розглядаючи пенсійне забезпечення як об'єкт державного регулювання, доцільним вважаємо аналіз цього явища як системи, що має свою структуру та особливості.

Українська система пенсійного забезпечення лише останнім часом набула свого самостійного та незалежного оформлення. Поступове виділення системи пенсійного забезпечення із єдиної системи соціального забезпечення обумовлене зміною соціально-економічних орієнтирів усього забезпечувального процесу та

його концептуальних засад, ускладненням норм і правил пенсійного забезпечення тощо.

Однорівнева солідарна система пенсійного забезпечення України довгий час задовольняла потреби суспільства і командно-адміністративної економіки. Проте в умовах формування в країні ринкових відносин та поглиблення демографічної кризи (збільшення кількості осіб пенсійного віку, зменшення народжуваності, погіршення співвідношення платників страхових внесків до непрацездатних громадян) вона не змогла ефективно виконувати покладені на неї функції та запобігти зубожінню людей похилого віку [107, с. 328–329]. Україні довелося змінити модель державного регулювання пенсійної системи, пристосовавши її до нових ринкових умов. Метою реформування пенсійної системи стало забезпечення належного рівня життя людей похилого віку на підставі соціальної справедливості, гармонізації відносин між поколіннями та сприяння економічному зростанню [165, с. 1].

Принципами реформування було визначено наступні: соціальної справедливості, прийняття, розуміння і підтримки реформи широкими верствами населення; свободи вибору, підвищення заінтересованості та відповідальності громадян за свій добробут у старості; економічної обґрунтованості та фінансової стабільності системи; сприяння зростанню національних заощаджень та економічному розвитку країни; захищеності від політичних ризиків [165, с. 5–6].

Реформувати пенсійну систему України передбачалось в три етапи:

– 1 етап – 2001–2002 рр. – створення організаційно-правових та економічних умов пенсійної реформи, реформування солідарної системи;

– 2 етап – 2003–2004 рр. – впровадження добровільної системи;

– 3 етап – 2005–2009 рр. – впровадження обов'язкової накопичувальної системи [165, с. 11–13].

Відповідно до ст. 2 Закону № 1058 оновлена система пенсійного забезпечення в Україні мала складатися з трьох рівнів.

Перший рівень – солідарна система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності й субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів.

Другий рівень – накопичувальна система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у ПФ та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом.

Третій рівень – система НПЗ, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об’єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про систему НПЗ.

Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні – система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, другий та третій – система накопичувального пенсійного забезпечення. Основною метою запровадження накопичувальної складової пенсійної системи є підвищення розміру пенсій за рахунок доходу, отриманого від інвестування частини пенсійних внесків громадян. При цьому накопичення пенсійних коштів має здійснюватись як шляхом загальнообов’язкового пенсійного страхування, так і добровільних приватних пенсійних заощаджень.

Змішана пенсійна система України є найбільш прийнятним варіантом, оскільки найкращим чином забезпечує різні соціальні верстви населення України. Наявність трьох рівнів в оновленій системі пенсійного забезпечення дозволяє послабити вади кожного та посилити переваги. Саме тому в багатьох країнах світу утворилися пенсійні системи, які складаються з трьох рівнів.

У солідарній системі за рахунок коштів ПФ згідно із Законом № 1058 призначаються такі пенсійні виплати: пенсія за віком; пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов’язаного з роботою, інвалідності з дитинства); пенсія у зв’язку з втратою годувальника.

З 01 січня 2004 р. з набуттям чинності Закону № 1058 передбачено припинення виплат в солідарній системі пенсій за вислугу років та пенсій за віком на пільгових умовах, планується виплата таких пенсій за окремими законами через корпоративні та професійні НПФ. Водночас до створення таких фондів зазначеним категоріям громадян здійснення пенсійних виплат відбуватиметься за нормами Закону України «Про пенсійне забезпечення» [166].

Якщо йдеться про соціальну пенсію, то її виплату чинним національним законодавством не передбачено. Особам, що не мають права на пенсію, та інвалідам відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18 травня 2004 р. за рахунок коштів Державного та місцевого бюджетів надається соціальна допомога [149].

Першим кроком України на шляху до нової пенсійної системи стало здійснення низки організаційних заходів, серед яких: передача органам ПФ України функцій з призначення, перерахування та виплати пенсій; створення автоматизованої системи персоніфікованого обліку відомостей (далі – АСПОВ) задля обчислення пенсій за її даними; створення електронної бази страхових свідоцтв; формування в органах соціального захисту системи контролю за дотриманням законодавства про призначення пенсій. Призначення АСПОВ полягає у збиранні, обробленні, систематизації та зберіганні передбачених законодавством про пенсійне забезпечення відомостей про фізичних осіб, що мають право на виплати з ПФ, та обчисленні пенсій за її даними.

На характеристику пенсійного забезпечення як об'єкта державного регулювання суттєво впливає те, що другий рівень системи пенсійного забезпечення сьогодні перебуває на етапі формування. Строк початку його функціонування буде визначено ВРУ залежно від економічної ситуації в країні шляхом прийняття окремого закону. Основними задачами впровадження обов'язкової накопичувальної системи є підвищення рівня пенсій за рахунок отримання інвестиційного доходу; збільшення залежності розміру пенсії від пенсійних внесків роботодавців та

робітників; забезпечення права спадкування коштів пенсійних внесків спадкоємцями у разі смерті застрахованої особи; формування на основі пенсійних внесків інвестиційного капіталу; розподіл ризиків фінансування виплат пенсій між загальнообов'язковими солідарною та накопичувальною системами; вдосконалення управління системою пенсійного забезпечення за рахунок передачі недержавним компаніям функції управління активами НФ; створення дієвих механізмів захисту прав, інтересів застрахованих осіб [165, с. 7].

Важливим чинником покращення пенсійного забезпечення та прискорення соціально-економічного розвитку країни є система НПЗ. Введення в дію з 01 січня 2004 р. Закону № 1057 обумовило початок її функціонування у належному правовому полі та формування добровільних пенсійних накопичень громадян шляхом власних внесків і відрахувань роботодавців. Законом передбачена можливість робити зазначені внески на пенсійні депозитні рахунки громадян в установах банків, в страхові організації, з якими укладено договір страхування довічних пенсій, а також у НПФ.

Здійснення приватного пенсійного забезпечення банківськими установами відбувається шляхом відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних коштів у межах сум, гарантованих законодавством. НПЗ здійснюється страховими організаціями шляхом укладення договорів страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду (ст. 2 Закону № 1057).

Основу ж системи НПЗ, як зазначалось, складають НПФ [102, с. 114]. Згідно Закону № 1057 НПФ в Україні можуть утворюватись як відкриті, корпоративні та професійні. Фонди створюються на підставі рішення засновників та не мають на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між засновниками. НПЗ є для фондів виключним видом діяльності. Проведення НПФ іншої діяльності, не передбаченої Законом, забороняється. Активи фонду (пенсійні активи) формуються за рахунок внесків до фонду (пенсійних внесків) та прибутку (збитку) від інвестування внесків (ст. 6).

Засновником відкритого НПФ можуть бути одна чи декілька юридичних осіб, крім тих, чия діяльність фінансується за рахунок Державного бюджету України чи місцевих бюджетів. Засновником корпоративного НПФ може бути юридична особа-роботодавець або декілька юридичних осіб-роботодавців, до яких можуть приєднуватися роботодавці-платники. Засновником професійного НПФ можуть бути об'єднання юридичних осіб-роботодавців, об'єднання фізичних осіб, включаючи професійні спілки (об'єднання професійних спілок), або фізичні особи, пов'язані за родом їхньої професійної діяльності (занять) (ст. 8).

Учасниками відкритого НПФ можуть бути будь-які фізичні особи незалежно від місця та характеру їхньої роботи; учасниками корпоративного НПФ – виключно фізичні особи, які перебувають (перебували) у трудових відносинах з роботодавцями-засновниками та роботодавцями – платниками фонду; учасниками професійного НПФ – фізичні особи, пов'язані за родом їхньої професійної діяльності, визначеної у статуті фонду (ст. 1) [109, с. 379].

Аналізуючи НПЗ як один із напрямів реалізації соціальної функції держави, С. Богославець визначає такі суттєві особливості НПФ: 1) законодавче забезпечення діяльності НПФ як запорука гарантії надійності системи; 2) діяльність такого фонду досить щільно пов'язана із процесами накопичення, формування, оцінювання та використання своїх активів, тобто вкладів учасників таких фондів. Крім того, на законодавчому рівні зазначені правомочності (функції) фонду досить жорстко контролюються системою суб'єктів відповідно до їх повноважень; 3) такі фонди в Україні створюються без мети отримання прибутку та із спеціальним порядком ліквідації, що є додатковими гарантіями захищеності вкладів громадян; 4) не менш важливим чинником у відносинах із НПЗ є положення відносно непорушності права власності учасника фонду на свій вклад; 5) наявність контролюючих органів не тільки з боку держави, а й у самих фондах – Рада фонду; 6) прозорість та публічність [30, с. 17].

НПФ сьгодні розвиваються вкрай незадовільно. Повільний характер розвитку системи НПЗ, зумовлений, передусім,

кризовими явищами в економіці, висуває завдання перед системою державного регулювання пенсійного забезпечення, спрямовані на створення умов для підвищення обсягу та ефективності недержавної складової цього забезпечення.

Сьогодні залишається відкритим питання захисту пенсійних внесків та фінансової надійності всієї накопичувальної системи. Державою на законодавчому рівні [152; 161] визначено комплекс заходів, спрямованих на забезпечення надійності функціонування системи, серед яких: диверсифікація пенсійних коштів, створення Тендерної ради та Державної інспекції з пенсійного страхування як контрольного органу зі спеціальним статусом, відкритість системи та інформації про її функціонування для вкладників.

Отже визначальну роль у забезпеченні фінансової надійності НПФ відіграє державне регулювання. Варто погодитись із точкою зору І. Ярошенко: «Державне втручання вигідне для роботодавців і для всієї пенсійної системи в цілому, оскільки нерегульований ринок НПЗ призведе до збільшення кількості несправедливих, незрозумілих і навіть шахрайських угод, підриваючи довіру громадян до пенсійної системи загалом» [243, с. 118].

Підсумовуючи, можна стверджувати, що система пенсійного забезпечення як об'єкт державного регулювання поєднує в собі наявність кількох різнопорядкових елементів, що зумовлено її структурою: публічного, делегованого публічного і приватного, які перебувають між собою у різних зв'язках. Водночас розвиток економічних та соціальних відносин (і, як наслідок, правових) програмує зміщення акцентів в бік недержавної, самоврядної складової, забезпечення ефективності та надійності якої залишається суто державною функцією, яка здійснюється і буде здійснюватися за допомогою основних складових організаційно-правового механізму державного регулювання у цій сфері.

Висновки до розділу 1

У результаті аналізу пенсійного забезпечення як об'єкту державного регулювання зроблено такі висновки:

1. Дослідження генези державного регулювання пенсійного забезпечення дозволило виділити етапи та надати їм характеристику: 1) початковий етап (часи Київської Русі – II пол. XIX ст.) – зародження інституту пенсійного забезпечення, формування передумов його державного регулювання, спроби нормативного закріплення і структурного оформлення організаційно-правового механізму останнього, незначний вплив держави на організацію забезпечення, відсутність чіткої системи суб'єктів; 2) етап формування та становлення (II пол. XIX ст. – 1917 р.) – вплив держави на пенсійне забезпечення набуває сучасного вигляду, відбувається організаційне оформлення НПЗ; поряд з активізацією встановлення нормативних засад державного регулювання спостерігається фрагментарність та недосконалість правотворчих процесів; 3) радянський етап (1917–1991 рр.), поділений на періоди: а) 1917–1933 рр. – започаткування організаційно-правових засад державного управління у сфері пенсійного забезпечення радянського зразка, формування системи державного управління пенсійним забезпеченням у рамках соціального забезпечення, створення державної пенсійної системи; б) 1933–1956 рр. – подальше структурне оформлення системи державного управління пенсійним забезпеченням, посилення адміністративно-командних засад управління, загальний характер пенсійного забезпечення із ліквідацією обмежень, прийняття численних підзаконних нормативно-правових актів, посилення державного контролю; в) 1956–1991 рр. – створення єдиної пенсійної системи, систематизація галузевого законодавства, зокрема встановлення законодавчих засад державного управління у пенсійній сфері, поглиблення процесу переходу на дво- та триланкові схеми державного управління, підвищення ролі Рад у керівництві; 4) пострадянський, перехідний етап (1991–2004 рр.) – перехід від універсального соціального забезпечення радянського зразка до

соціального захисту, що базується на засадах адресності та індивідуальності, формування нормативно-правової бази та механізму державного регулювання; 5) новітній, реформаторський етап (2004 р. – дотепер) – держава перебуває у стані активного пошуку оптимальної моделі державного регулювання пенсійного забезпечення, відбувається розвиток та деталізація законодавчого й організаційного забезпечення, посилення ролі держави як суб'єкта, відповідального за стан пенсійного забезпечення, підвищується роль недержавного регулювання, самоврядності у досліджуваній сфері.

2. Проаналізовано розвиток правової думки ХХ–ХХІ ст. у царині державного регулювання пенсійного забезпечення, на підставі чого зроблено висновок про певну стадійність процесу. На першому етапі (1917–1933 рр.) здійснюється вивчення основних аспектів захисту державними органами прав, зокрема й на соціальне забезпечення, спеціальні дослідження державного регулювання у соціальній сфері відсутні. Другий етап (1933–1956 рр.) не можна вважати інтенсивним. Науковці досліджують проблеми правового регулювання пенсійної сфери. На третьому етапі (1956–1991 рр.) питання державного регулювання у пенсійній сфері розглядаються в контексті адміністративно-правового регулювання та державного управління соціальною сферою загалом. Для пострадянського етапу (1991–2004 рр.) є характерним зосередження уваги на поглибленому вивченні окремих питань організації державного впливу на соціальну сферу, дослідження нормативно-правових актів, поява дисертаційних робіт, близьких за тематикою. П'ятий етап (2004 р. – дотепер) – інтенсивні наукові пошуки щодо державного регулювання пенсійного забезпечення в рамках адміністративної науки. Водночас більшість досліджень здійснюється в аспекті теорії державного управління та фінансового права. Фахівцями з адміністративного права проблеми організаційно-правових засад державного регулювання пенсійною сферою розглядаються в контексті загальних проблем.

3. Встановлено, що пенсійне забезпечення як об'єкт державного регулювання слід розглядати, по-перше, як правову категорію та, по-друге, як певну систему. Соціальна та правова генеалогія пенсійного забезпечення як правової категорії пов'язана

із поняттями «соціального захисту» (визначено як систему організаційно-правових та економічних заходів держави, спрямованих на забезпечення її громадянам безпечного соціального середовища в конкретних економічних умовах) і співвідноситься з категоріями «соціальне страхування» (є базовим інститутом системи соціального захисту, розглядається і як підсистема соціального захисту, і як гарантія останнього), «пенсійне страхування» (розглядається як форма пенсійного забезпечення).

4. Запропоновано визначення пенсії як передбаченої законом та/або договором грошової виплати в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та НПЗ, яку отримує застрахована або інша передбачена законом особа при настанні пенсійних (страхових) випадків у встановленому розмірі за рахунок спеціальних пенсійних органів.

5. Вважається за доцільне під пенсійним забезпеченням розуміти систему відносин, які виникають у зв'язку з наданням грошових виплат у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та НПЗ застрахованим або іншим передбаченим законом особам при настанні пенсійних (страхових) випадків, у розмірі та на рівні, гарантованому законом. Сутність пенсійного забезпечення як основної ланки соціального захисту, що є функцією держави, зумовлює необхідність публічного впливу, державного регулювання.

6. Розуміння пенсійного забезпечення як системи, щодо якої здійснюється регулятивний вплив з боку держави, дозволило визначити її особливості: 1) має складну трирівневу структуру, при цьому другий рівень перебуває на етапі формування і фактично не функціонує; 2) поєднує в собі наявність кількох різнопорядкових елементів, зумовлених структурою – публічного, делегованого публічного та приватного, що перебувають між собою у різних зв'язках; 3) розвиток економічних та соціальних відносин і, як наслідок, правових спричиняє зміщення акцентів в бік недержавної, самоврядної складової системи пенсійного забезпечення, гарантування ефективності якої залишається суто державною функцією, що здійснюється за допомогою основних складових організаційно-правового механізму державного регулювання у цій сфері.

РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття, мета, завдання, функції та принципи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення

Значення пенсійного забезпечення як складової соціального захисту населення держави та його особливості обумовлюють необхідність державного впливу на процес забезпечення пенсіями та існування відповідного організаційно-правового механізму регулювання зазначеного процесу, тобто сукупності організаційних і правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у пенсійній сфері.

Аналіз організаційно-правового механізму державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення обумовлює з'ясування змісту його складових, що, своєю чергою, спонукає до дослідження концепцій та основних точок зору на мету, завдання, принципи та функції державного регулювання. Останнє ж дозволить визначити глибинний зміст та межі державного регулювання безпосередньо у пенсійній сфері.

Роль держави в організації, впорядкуванні та контролюванні пенсійного забезпечення в сучасних умовах зазнає суттєвих змін. Аналіз стану домінуючих у країні соціальних та економічних відносин дозволив дослідникам дійти висновку про появу та розвиток процесів, які свідчать про зменшення функцій державного управління певними сферами життя. На цій підставі проявляються тенденції до становлення системи державного регулювання, коли безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а управлінський вплив пов'язується із самостійністю тих чи інших структур [42, с. 67].

Певною мірою поняття «державне регулювання» прийшло на зміну радянському «державне управління» та своїм поширенням

в Україні зобов'язане переходом національної економіки до ринкових засад. Одночасно з цим переходом відбувалось зменшення державного впливу, з'являвся простір для ініціативи та самостійності суб'єктів.

Дослідивши походження та сутність поняття «регулювання» можна констатувати, що абсолютна більшість енциклопедій та словників пов'язують етимологію терміна «регулювання» з процесом щодо впорядкування, створення умов для функціонування чого-небудь [42, с. 68].

Що ж до самого поняття «державне регулювання», то, наприклад, Юридична енциклопедія за редакцією Ю. Шемшученка визначає його як «здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві». В енциклопедії зазначається, що за своєю змістовою сутністю державне регулювання ширше, ніж поняття державне управління, оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи [239].

Ю. Тихомиров визначає державне регулювання як встановлення та забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин та коректування їх в залежності від мінливих умов. Дослідник вважає, що цілком виправдано розглядати державне регулювання як один із елементів адміністративно-правового впливу. На його думку, воно завжди має правову форму. Адміністративно-правове регулювання в якості різновиду є механізмом імперативно-нормативного впорядкування організації та діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування. Причому воно, як і власне адміністративне управління, розповсюджується на численні сфери державного та суспільного життя (тобто на «область особливої частини») [210, с. 379].

В адміністративній науці немає єдності стосовно питання співвідношення категорій «державне управління» та «державне

регулювання». У наукових джерелах пропонується класифікація, що стала результатом узагальнення та систематизації відповідних точок зору: 1) державне регулювання є більш широким поняттям, ніж державне управління; 2) державне регулювання є різновидом державного управління; 3) державне регулювання виступає функцією державного управління; 4) державне регулювання та державне управління розглядаються як тотожні за своїм значенням та сутністю, відрізняючись лише ступенем впливу на керовані суб'єкти; 5) можливий розгляд державного регулювання під різними кутами зору, наприклад, і як функція державного управління, і як метод тощо [42, с. 70].

Загалом «державне управління» та «державне регулювання» є поняттями схожими, а відмінність між ними полягає у мірі впливу керуючого на керованого та рівні підлеглості або ж її відсутності.

Неможливо також оминати увагою питання співвідношення понять «публічне управління», «публічна адміністрація», «публічне адміністрування». Останні набувають все більшого розповсюдження як у навчальній літературі з адміністративного права, так в у науковій. Свого часу в колективній праці з державного управління за редакцією В. Авер'янова було зазначено, що функції виконавчої влади за своїм об'єктивним змістом є однорідними з виконавськими функціями місцевого самоврядування, що виступає, як добре відомо, окремою формою реалізації публічної влади загалом (другою її формою є державна влада). Цей факт може слугувати концептуальною основою для легалізації у науковому обігу понять «публічне управління» і «публічна адміністрація» – поряд з усталеними поняттями «державне управління» і «державна адміністрація» [47, с. 14–16].

Послідовними прихильниками застосування терміну «публічна адміністрація» є також В. Тимошук, І. Коліушко [5, с. 10].

Розглядаючи предмет адміністративного права з точки зору оновлення парадигми, В. Колпаков та Т. Мацелик складовою останнього називають відносини з публічного управління та зазначають, що «публічна адміністрація» вже фактично посідає місце, яке у радянському адміністративному праві належало категорії «державне управління», а наукове осмислення та й

подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним із головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права, важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту. Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри – функціональний та організаційно-структурний. У першому випадку автори пропонують розглядати її як діяльність та позначати терміном «публічне адміністрування», в іншому – як систему організаційно-структурних утворень. Ключовим є спрямованість публічної адміністрації на реалізацію публічного інтересу (інтерес соціальної спільноти) [66, с. 110–114].

Дещо схожі міркування можна спостерігати й у працях А. Школика, який вважає, що термін «державне управління» не відображає глибинної сутності аналізованої категорії, а публічна адміністрація самою назвою передбачає свою спрямованість на реалізацію публічних, тобто народних інтересів. Стосовно ж конкуренції слів «адміністрація» та «управління», то між ними варто ставити знак рівності, відмінною є лише їхня етимологія, зміст – той самий [234, с. 9].

Щодо вживання даних термінів стосовно пенсійного забезпечення, доречно навести точку зору В.Фещука, який зазначає: «управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно державними органами управління. У накопичувальній системі пенсійного страхування, в якій передбачено залучення до цього процесу різноманітних послуг, що надаються недержавними установами, доречніше застосовувати термін «адміністрування»» [222, с. 18].

Відповідно, вважає В.Фещук, регулювання пенсійного страхування – це сукупність різноманітних публічно-правових форм та методів юридичного впливу на поведінку учасників суспільних відносин у сфері пенсійного страхування, що здійснюється в інтересах застрахованих осіб (отримувачів пенсійно-страхових послуг). У свою чергу, публічне адміністрування системою пенсійного страхування – це діяльність суб'єктів, які здійснюють накопичувальне пенсійне страхування, пов'язане із збиранням, акумулюванням, формуванням,

інвестуванням і розподілом пенсійних активів відповідних структурних утворень, що спрямована на забезпечення публічного інтересу [222, с. 13].

Беремо за основу тезу про те, що вживання категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування» на сьогодні цілком обгрунтоване поряд із термінами «державне управління» та «державне регулювання», а їх поширення та усталеність – справа часу. Враховуючи закріплення терміну «державне регулювання» в законодавстві про пенсійне забезпечення, зокрема, Законі № 1058 та Законі № 1057, вважаємо найбільш прийнятним в рамках здійснюваного дослідження застосовувати дане поняття. Разом з тим, слід відзначити допустимість і доцільність вживання також терміну «публічне адміністрування» стосовно сфери пенсійного забезпечення, визнаючи його перспективність у подальшому науковому пошуку.

Державне регулювання є процесом, системою взаємопов'язаних і послідовних дій з притаманними йому закономірностями, яке здійснюється відносно певної сфери суспільних відносин уповноваженими органами. Це – вид державної діяльності. Будучи покликаним організувати виконання нормативно-правових актів та рішень державних органів, воно стає об'єктом правового впливу.

ПФ України та його органи на місцях виступають від імені держави (пенсійне страхування є державним), рішення, що приймаються в межах системи, обов'язкові для всіх учасників пенсійних відносин, діяльність ПФ України має юридично-владний характер і забезпечується примусовою силою держави, націлена на забезпечення реалізації громадянами конституційного права на соціальний захист. На загал, діяльність ПФ України щодо сфери загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, як солідарної складової, так і накопичувальної, має всі ознаки державного регулювання. Однак, частину своїх повноважень щодо регулювання у пенсійній сфері держава делегувала недержавним, спеціально уповноваженим органам (НПФ, страховим організаціям, банківським установам), залишаючись рівноправним партнером у відносинах з ними.

Вищезазначене свідчить, що державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення є видом державної діяльності.

Державне регулювання сфери пенсійного забезпечення є складною системою, організаційно-правовий механізм якої утворюють такі взаємообумовлені елементи, як об'єкт, мета, завдання, функції, принципи, суб'єкти та зміст (форми та методи). Властивостями державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення можна вважати наступні:

- здійснює вплив на найважливішу складову конституційно гарантованого соціального захисту населення України з метою створення умов для її ефективного функціонування;

- реалізується на підставі закону;

- здійснюється спеціально уповноваженими державною органами;

- має виконавчо-розпорядчий характер;

- виражається у розробці управлінських рішень.

Спираючись на аналіз теоретичних здобутків вчених-адміністративістів, пропонуємо таке визначення державного регулювання пенсійного забезпечення: це особливий напрямок діяльності держави, що здійснюється державними органами виконавчої влади за умов рівноправних партнерських відносин із недержавними органами, які діють у межах делегованих державою публічно-владних повноважень з метою створення належних умов для ефективного функціонування пенсійної сфери.

Розуміння сутності державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення неможливе без осмислення його цілеспрямованості. Загалом кожна регулятивна дія передбачає наявність певної мети. Визначення мети є початковим етапом будь-якої діяльності, необхідною передумовою ефективності її здійснення [65, с. 12].

Процес регулювання є системою взаємопов'язаних та виконуваних у певній послідовності дій. Фахівцями з адміністративного права Ю. Пирожковою, а пізніше – О. Чомахашвілі було доведено, що майже всі дослідники з державного управління та адміністративного права на перше місце серед цих дій ставлять цілепокладання (постановку цілей).

У науковій літературі також використовуються наступні визначення: «формування цілей», «вибір цілей», «завдання», «визначення проблеми» тощо. Цілі регулюючої діяльності, поряд із її принципами, зумовлюють змістовний склад механізму регулювання, на їх досягнення спрямовані дії всіх складових регулюючого механізму [138, с. 55–56; 229, с. 66].

Цілепокладання становить об'єкт наукових досліджень у багатьох галузях науки. У межах адміністративного права та теорії управління ті чи інші аспекти цілепокладання розглядалися у працях відомих українських дослідників В. Аверянова, О. Бандурки, І. Голосніченка, Л. Коваля, В. Колпакова, Н. Ніжник, В. Петкова, В. Цветкова, В. Шкарупи та інших. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ становив самостійний об'єкт дослідження О. Комісарова. Вченим було встановлено, що основною рисою цілепокладання є його практична спрямованість; сферою застосування – організаційна діяльність, першою стадією якої і є цілепокладання. Аналіз теоретичних положень організаційної діяльності надав авторові можливість визначення змістом цілепокладання створення ідеальної моделі відповідної системи та закріплення її у нормативному акті [69, с. 8].

Довідникова література визначає мету як кінцеве бажання, прагнення, намір [213], предмет прагнення, те, що бажано здійснити [214], стан в майбутньому, котрий можливо змінити відносно теперішнього та варто, бажано або необхідно досягнути; мета є бажаною кінцевою точкою процесу [36]. Філософський словник за редакцією І. Фролова мету визначає як передбачення у свідомості результату, на досягнення якого спрямовані дії; мета повинна відповідати об'єктивним законам, реальним можливостям оточуючого світу та самого суб'єкта [223, с. 512].

Що ж до мети державного регулювання, є підстави вважати це питання достатньо дослідженим як у радянській правовій науці, так і сучасній, як національній, так і науці інших країн, що дає можливість стверджувати наявність єдиного загальнонаукового підходу до її дослідження. Науковцями неодноразово підкреслювався цілеспрямований характер управлінської діяльності [42, с. 71; 138, с. 56]. Ще у 1968 р.

радянськими дослідниками (І. Азовкіним, В. Вишняковим, Д. Гайдуковим, Ю. Долгополовим та ін.) було визначено, що метою управління є об'єднання зусиль громадян, органів влади, підприємств, установ, організацій для вирішення завдань економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного характеру [119, с. 18].

Пізніше український правознавець Л. Юзьков акцентував увагу на тому, що в державній сфері зміст владно-організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти детермінований вихідною метою – забезпечити ефективне функціонування всього соціального організму [237, с. 75–86].

Сучасними науковцями, фахівцями з адміністративного права та державного управління, також наводяться чисельні визначення мети державного регулювання, переважно тотожні з вищезазначеними. Наприклад, В. Колпаков вважає, що основною метою державного регулювання є вдосконалення суспільної системи відповідно до державних інтересів [67, с. 16], Р. Кондратьєв – ефективне функціонування та розвиток суспільства [71, с. 85], В. Цветков – забезпечення поступового розвитку суспільства [228, с. 31], Н. Нижник та О. Машков – практична організація нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку [120, с. 6]. О. Комісаров розглядає цілі управління «як ідеальний зразок бажаного соціального результату від впливу суб'єкта управління на об'єкт. За таких умов цілі управління повинні формуватися лише під впливом пануючих у системі цінностей, акумулювати у собі знання про неї, закони та досвід управління. Тому процес цілепокладання – це реалізація цільової функції пануючих у суспільстві цінностей» [69, с. 7–8]. Ряд учених (Ю. Козлов, В. Афанасьєв, Д. Бахрах) підходить до питання формулювання мети соціального управління з кібернетичних позицій, вказуючи, що основним призначенням управління є впорядковуючий вплив на учасників спільної діяльності [42, с. 71; 138, с. 57].

Значаючи, що у правознавчій термінології є однаково вживаними як термін «мета» так і термін «ціль», Ю. Пирожкова та О. Чомохашвілі визначають ціль адміністративно-правового

регулювання як елемент розумової діяльності суб'єкта регулювання, внутрішній мотив, що спонукає до дії, є ідеальним зразком бажаного соціального результату від впливу суб'єкта адміністративно-правового регулювання на об'єкт, тому вона формується під впливом пануючих у суспільстві, державі цінностей, виражає певні задуми, так і акумулює в собі знання системи регулювання, законів регулювання, наявність досвіду регулювання і в кінцевому результаті спрямовується на досягнення основної загальної мети [138, с. 57–58; 229, с. 68–69].

Головною метою державної політики у сфері соціально-економічного забезпечення є забезпечення стабільності пенсійної системи, створення умов діяльності соціально-економічних інститутів у державі, які функціонуватимуть з метою забезпечення добробуту населення, його економічного зростання [39].

Метою пенсійного забезпечення є здійснення соціального захисту громадян, що втратили працездатність. Мета ж державного регулювання у пенсійній сфері зумовлена як сутністю та призначенням державного регулювання взагалі, так і специфікою сфери пенсійного забезпечення як об'єкта регулювання.

Узагальнюючи існуючі теоретичні погляди на мету державного регулювання в цілому та враховуючи специфіку державного регулювання у пенсійній сфері, пропонуємо визначати мету останнього як досягнення ефективного та стабільного функціонування пенсійної системи та зростання добробуту громадян, що втратили працездатність [115, с. 60].

Мета державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, як і мета будь-якої діяльності, диференціюється у відповідних завданнях і функціях. Свого часу Б. Лазарев визначав завдання державного управління як сукупність проблем, що потребують вирішення для досягнення мети у даних конкретних обставинах за наявності ресурсів [83, с. 145].

Фахівцями неодноразово підкреслювалось, що у наукових працях з відповідної проблематики простежується ототожнення понять «завдання», «функції» та, навіть, «компетенція» [42; 138; 229; 59]. Так, Б. Гурне ототожнює завдання і функції на рівні головних завдань [43, с. 79]; Г. Кунц та С. О'Доннел вказують,

що завдання управління – це кінцеві цілі, на які спрямована діяльність, а мета також, по суті, є завданням, але має кількісні та якісні показники, самі ж терміни є взаємозамінними [79, с. 193]; Й. Кхол розглядає функцію управління як узагальнення певної групи завдань як реалізованих видів діяльності [81, с. 168–169]. На проблему ототожнення вказував Р. Драго, підкреслюючи, що на практиці стосовно державного управління терміни «завдання», «функція», «компетенція» вживають як синоніми. Він запропонував своє бачення розмежування: завдання державного управління – це виконання всього, реалізація чого забезпечується ним чи повинна забезпечуватися; функція – залежність між завданнями (поняттям науки державного управління) та компетенцією як правовою категорією (правове оформлення відповідних управлінських завдань) [48, с. 60]. Вживання понять «завдання», «функції», «компетенція» як тотожних трапляється не тільки на теоретичному рівні, а й є досить характерним для нормативно-правових актів, особливо це стосується підзаконних актів, що визначають питання правового статусу [59, с. 75].

Ототожнення понять «цілі» та «завдання» спостерігається в другому розділі Основних напрямів реформування пенсійного забезпечення в Україні. Розділ має назву «Головні цілі та пріоритетні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні», тоді як у самому тексті документа йдеться про основні завдання реформування пенсійного забезпечення в Україні [107].

Дослідження поглядів фахівців з адміністративного права та державного управління на категорію «завдання» дає підстави вбачати завданнями державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення конкретизацію мети такого регулювання та основні етапи її досягнення.

Практичне визначення конкретних завдань державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення обумовлюється ефективністю та результативністю цього забезпечення. З урахуванням власного погляду на категорію «завдання державного регулювання», завдань реформування пенсійного забезпечення в Україні, вважаємо за доцільне виділити такі завдання державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення:

– проведення єдиної ефективної державної політики у пенсійній сфері;

– забезпечення реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення шляхом створення умов для ефективного функціонування всіх складових національної пенсійної системи;

– створення ефективних механізмів збирання, акумулювання, розподілу та витрачання пенсійних коштів, контролю за їх використанням;

– узагальнення практики застосування пенсійного законодавства, виявлення недоліків, вироблення рекомендацій правозастосування, надання методично-інформаційної та практичної допомоги фахівцям пенсійної сфери;

– забезпечення формування висококваліфікованого кадрового складу пенсійних органів;

– забезпечення виконання вимог законодавства про пенсійне забезпечення усіма суб'єктами.

Зміст державного регулювання, зокрема й у сфері пенсійного забезпечення, розкривається через зміст його функцій, наукове обґрунтування та чітке визначення яких сприятиме успішному вирішенню завдань державного регулювання у зазначеній сфері. У функціях виявляється сутність, мета та завдання державного регулювання.

Слово «функція» походить від латинського *function* – виконання й у загальному розумінні означає обов'язок, коло діяльності, призначення, роль [86, с. 570]; обов'язок, призначення, коло діяльності, виконання тощо [60, с. 18]. У Новому тлумачному словнику української мови функцію визначено як явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; роботу будь-кого, будь-чого, обов'язок, повинність, місію [123, с. 707]. У Філософському словнику І. Фролова – як зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта у даній системі відносин [223, с. 526].

Фахівці з адміністративного права та теорії державного управління зазначають, що функціями управління є реальний, силовий, цілеспрямований та регулюючий вплив на кероване явище [19, с. 120–121]; науково обґрунтований та логічно

завершений набір процедур, видів діяльності, спрямований на досягнення мети, виконання завдання та отримання чітко визначеного кінцевого результату [60, с. 59]; найбільш типові, однорідні та чітко виражені види (напрями) управлінської діяльності, що служать інтересам досягнення цілей управляючого впливу [64, с. 175]. Тобто, поняття «функції» пов'язується з напрямками та видами діяльності, спрямованими на досягнення цілей. У своїй сукупності функції визначають склад, спрямованість та зміст регулятивної діяльності. Зміст державного регулювання, характер завдань, пов'язаних з ним, впливає на сутність функцій державного регулювання та найбільш виразно проявляється в них.

З урахуванням здобутків дослідників – фахівців з державного управління та адміністративного права щодо визначення функцій та проаналізованих особливостей суспільних відносин у пенсійній сфері можемо визначити функції державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення як основні, чітко виражені види (напрями) регулюючого впливу держави на пенсійне забезпечення громадян, що здійснюється компетентними органами на підставі закону притаманними їм методами з метою досягнення цілей такого впливу.

Глибшому уявленню про сутність функцій має сприяти їх класифікація. Скажімо, цікавим є підхід до класифікації функцій В. Авер'янова, що поділяв функції за цільовою спрямованістю. Вчений виділяв цільовстановлюючі (прогнозування, планування); ресурсозабезпечувальні (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення); організаційно-регулюючі (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль); трансформаційні (організаційне проектування, реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика) функції [9, с. 263]. Аналогічний підхід застосовує О. Бандурка [23, с. 19].

Фахівці з адміністративного права та теорії державного управління поділяють також функції на загальні та особливі, загальні та спеціальні, загальні та конкретні, основні та додаткові [60, с. 18]; об'єктні (територіальні, галузеві, реляційні (соціально-просторові), еволюційні (соціально-часові) та технологічні, що

поділяються на операціональні (методичні) та стадіальні (циклічні) [80, с. 175]. Найбільш поширеною є точка зору, за якою серед функцій вирізняють загальні, спеціальні та допоміжні [120, с. 94–97; 60, с. 18–19; 64, с. 145; 122, с. 48].

Не можна не зауважити, що окремими дослідниками можливість поділу функцій державного регулювання на загальні та спеціальні заперечується, оскільки загальні функції властиві всій системі управління, пронизують всі її ланки та підсистеми, то необхідності виділяти спеціальні функції немає [137, с. 49]. Існування допоміжних функцій державного регулювання також викликає заперечення, оскільки вони є діяльністю по забезпеченню роботи державного апарату, не породжуючи жодного впливу [19, с. 185–187].

Проте не можна не погодитись, що завдяки допоміжним функціям всередині певних сфер державного регулювання відбувається подальший поділ функцій залежно від особливостей об'єктів регулювання, створюються умови для нормальної діяльності структур. Призначенням цих функцій є забезпечення обслуговування процесів загальних і спеціальних функцій [243, с. 69].

Функції, що відповідають головному призначенню тієї чи іншої соціальної системи, називаються основними або ж загальними. Вони притаманні регулюванню у будь-якій галузі, сфері. Н. Янюк до основних управлінських функцій відносить функції організації, координації і планування діяльності, ухвалення рішень та впровадження їх у життя, контролю за їх виконанням [242, с. 87]. Г. Райт характеризує такі основні функції управління, як планування, організацію, мотивацію, контроль [179, с. 45–46].

Наведені функції варто вважати і функціями державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, оскільки будь-яка діяльність у цій сфері здійснюється шляхом послідовного їх застосування. Сутність і призначення функцій державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення обумовлені системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують в державі. Безумовно, на конкретний зміст функцій впливає специфіка об'єкта регулювання, але, як

стверджують науковці, такий вплив не змінює складу та основного змісту загальних функцій, які за всіх умов є незмінними [60, с. 19]. Оптимальний вибір функцій державного регулювання забезпечує ефективну діяльність органів сфери пенсійного забезпечення.

У такий спосіб, до загальних функцій державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення доцільно віднести такі: прогнозування, планування, організація, координація, інформаційне забезпечення, облік, контроль.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного об'єкта державного регулювання та забезпечують їх врахування. Їхній зміст становлять особливості взаємодії суб'єктів і об'єктів державного регулювання. Спеціальними функціями державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є добір та розстановка кадрів, складання бюджету, участь у реалізації програм соціального розвитку, призначення пенсій тощо.

За критеріями забезпечення потреб допоміжні функції Ю. Битяком, В. Гаращуком, О. Дьяченком та іншими поділяються на такі групи: а) в цілепокладаючій організації – прогнозування, стратегічне та поточне планування; б) у необхідних ресурсах – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, транспортне обслуговування, стимулювання, трудові ресурси, кадрове забезпечення; в) в упорядженості, узгодженості в діях – управління, координація, організація, контроль та ін.; г) у постійному вдосконаленні самої системи – організація, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо [8, с. 130]. Допоміжними функціями державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є, з-поміж інших, діагностування, проектування, організаційний розвиток, фінансування, матеріально-технічне забезпечення, транспортне обслуговування, стимулювання, управління персоналом, діловодство.

Функції як елементи регулятивної діяльності та носії її змісту знаходять своє практичне втілення у формах і методах впливу на об'єкт регулювання, виступають основою для формування структури пенсійної системи.

Існування системи державного регулювання пенсійного забезпечення зумовлене певними закономірностями, що мають

об'єктивний характер, – принципами державного регулювання. Вони пронизують увесь механізм суспільних відносин за участю держави та при регулюючому впливові діяльності державних органів. Вважаються тією характерною ознакою, що дозволяє відмежовувати адміністративне право від суміжних галузей; що є фундаментальною засадою у його побудові; що становить підґрунтя для його подальшого розвитку та визначає напрямки такого розвитку; що визначає специфіку адміністративно-правового режиму, який формується на їхній основі. Не можна не погодитись із думкою В. Самсонова, що саме «принципи протистоять свавіллю і вседозволеності в державному управлінні і практично здійснюють відповідний вплив на всі його сторони» [181, с. 15–16].

Не викликає сумнівів, що принципи – складний, багатоаспектний феномен. Поняття «принцип» має латинське походження (*principium* – буквально: початок, основа) і за Коротким словником іншомовних слів означає основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення тощо; внутрішнє переконання людини, погляд на речі [86, с. 396]. Майже аналогічно трактує поняття «принцип» загальна довідникова література: 1) основне, вихідне положення будь-якої теорії, науки; 2) переконаність, точка зору на що-небудь [214]. У Філософському словнику принципи визначаються як центральне поняття, основа системи, узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї галузі, з якої даний принцип було абстраговано [223, с. 362].

Загально-філософські засади розуміння принципів знайшли своє відображення 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 [178, с. 99]. О. Смирнов юридичні принципи визначає як основні ідеї і навіть як поняття, що виражають сутність історичного типу права [187, с. 5].

В адміністративно-правовій теорії під принципами зазвичай розуміються основні начала (ідеї), що характеризують зміст права, закріплюють закономірності його розвитку і визначають механізм регулювання управлінських відносин. В. Авер'янов

вважав, що принципи – це суб’єктивне поняття. У них міститься не стільки сама закономірність і взаємозв’язок, скільки наше знання про них [1, с. 20]. Н. Берлач визначає принципи як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [27, с. 2]. В. Колпаков зазначає, що принципи державного управління – це його позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил [67, с. 22]. С. Стеценко – основні засади, закономірності, на яких базується державне управління [205, с. 52].

Згідно з вищенаведеним можна визначити принципи державного регулювання як закріплені у правових нормах основні ідеї, засади, закономірності, які визначають зміст і спрямованість державного регулювання. Стосовно принципів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, то під ними варто розуміти основні ідеї, засади, закономірності, які визначають зміст і спрямованість організаційно-правового державного впливу на пенсійне забезпечення громадян.

У системі принципів права Г. Сverdлик традиційно відмежовує загальноправові, галузеві, окремих інститутів, підгалузеві та міжінституційні принципи [182, с. 105]. П. Рабінович серед принципів, що діють у правовій сфері, виділяє загальнолюдські (цивілізаційні), типологічні, конкретно-історичні, галузеві, міжгалузеві принципи об’єктивного юридичного права [178, с. 99].

Якщо визначати принципи державного управління, то слід підкреслити, що фахівці вирізняють організаційні принципи побудови апарату державного управління та організаційні принципи його функціонування [67, с. 22]. Н. Нижник поділяє принципи державного управління на суспільно-політичні, структурні та принципи державно-регулюючої діяльності [45, с. 33–34]. На думку Г. Атаманчука, принципи державного управління поділяються на загальносистемні, структурні (структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-

організаційні, структурно-процесуальні) та спеціалізовані [19, с. 268–278]. В. Авер'янов вирізняв серед принципів загальні та спеціальні [9, с. 82]. Цієї ж думки дотримуються Н. Берлач [27, с. 2], С. Стеценко [205, с. 52].

У підручнику «Адміністративне право» під загальною редакцією Т. Коломоець вказується на те, що державному управлінню притаманні такі принципи: соціально-політичні (демократизм, участь населення в управлінській діяльності, рівноправність осіб, рівність всіх перед законом, законність, гласність, врахування громадської думки, об'єктивність); організаційні принципи побудови апарату державного управління (галузевий, функціональний, територіальний); організаційні принципи функціонування апарату державного управління (нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці, відповідальність за свої рішення, оперативна самостійність) [6, с. 96]. Ю. Пирожкова пропонує поділ принципів регулювання на загальні, часткові та організаційно-технологічні [138, с. 70]. К. Федорова акцентує увагу на поділі принципів адміністративно-правового регулювання на конституційні та організаційні (принципи побудови апарату управління та принципи його функціонування). Сама ж науковець виділяє загальносистемні та специфічні принципи [220, с. 81].

Аналіз праць фахівців з адміністративного права дає підстави стверджувати про наявність значної кількості принципів державного регулювання та чисельні спроби їх систематизації. Проаналізувавши наявні точки зору та враховуючи специфіку дослідження, вважаємо за доцільне виділити загальні принципи державного регулювання пенсійного забезпечення (базуються на положеннях Конституції та законів України) та спеціальні (враховують організаційні аспекти діяльності органів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення).

Загальні принципи впливають на всі складові державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, 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

відносив 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 [9, с. 82].

Серед тих, що закріплені Конституцією України, можна зазначити принципи законності, гласності, верховенства права, гуманізму, демократизму, розподілу влади, соціальної спрямованості тощо. Як зазначає Т. Биркович, адміністративне право практично позичає свої змістовні засади в Основному Законі, який закріплює конституційні права і свободи, значна частина яких реалізується в галузі державного управління. Конституція України визначає основи функціонування носіїв виконавчої влади, їх відносини з носіями законодавчої й судової влади. Для адміністративного права зазначені принципи набувають відносно самостійного значення й починають розглядатися як вихідний момент у поясненні фактів адміністративної реальності [29, с. 46–47].

Принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України [72]) є визначальним у формуванні та функціонуванні всіх державних інституцій. Сутність принципу полягає в тому, що право в суспільстві виступає найвищою соціальною цінністю.

Нерозривно пов'язаний з принципом верховенства права принцип законності. Він означає, що всі органи державного регулювання, як і всі органи правової держави загалом, утворюються відповідно до закону та спираються на закон у своїй діяльності. Закон передбачає повноваження цих органів, межі, форми і методи здійснення повноважень. Рішення і дії мають бути пройняті ідеологією панування законності при неухильному дотриманні прав і свобод громадян, законних інтересів учасників адміністративних відносин [9, с. 83].

Функціонування і розвиток органів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення теж здійснюється виключно на правових засадах. Дотримання законності органами державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення означає дотримання їх посадовими особами нормативних та індивідуальних актів управління; узгодженість їх індивідуальних

актів із нормативно-правовими актами та індивідуальними актами вищого рівня; прийняття управлінських рішень посадовими особами не лише відповідно до «букви закону», тобто чинного законодавства та підзаконних нормативних актів, а й «духу закону», тобто принципів права, згідно з якими і були прийняті відповідні норми чи рішення [57, с. 63]. Таким чином, діяльність органів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, 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 пенсійного забезпечення означає відкритість та прозорість їх функціонування. Використання принципу є запорукою дотримання органами державного регулювання у зазначеній сфері законності. Відповідно з цим принципом суб'єкти пенсійних відносин мають можливість отримання достовірної та своєчасної інформації про стан пенсійної сфери та діяльність органів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, громадського контролю за зазначеними органами, зокрема через засоби масової інформації (далі – ЗМІ).

Принцип демократизму притаманний державному регулюванню в цілому. Він відповідає Конституції України (ст. 5) та означає відтворення народовладдя у державному управлінні. Цей принцип потребує встановлення глибоких та постійних взаємозалежностей і взаємозв'язків між суспільством та державою, між громадянами та уповноваженими державою органами [220, 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 пенсійного забезпечення, слід виходити з того, що їх підґрунтям, базисом є принципи державного регулювання загалом. Водночас потрібно враховувати й особливості прояву

державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, обумовлені специфікою об'єкта регулювання.

У зв'язку з цим викликає інтерес класифікація принципів пенсійного забезпечення, запропонована М. Бойко. Вчений виділяє такі принципи: загальності і доступності умов реалізації права на пенсію; багатоманітності видів пенсійного забезпечення; диференціації умов і норм пенсійного забезпечення; пенсійне забезпечення на рівні не нижчому прожиткового мінімуму; пенсійне забезпечення на засадах обов'язкового та добровільного страхування; здійснення пенсійного забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України, ПФ, НФ та НПФ; здійснення пенсійного забезпечення державними органами безпосередньо чи під контролем і наглядом держави та її органів; визначення форми і виду пенсійного забезпечення виключно законами України; соціально-трудова реабілітація та стимулювання трудової діяльності громадян, які набули право на пенсійне забезпечення; охорони права громадян на пенсійне забезпечення [31, с. 8–12].

На формулювання спеціальних принципів державного регулювання пенсійного забезпечення впливають також основні принципи, за якими здійснюється загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, передбачені ст. 7 Закону № 1058 [152].

Вважаємо за доцільне виділити та надати характеристику спеціальним принципам, які враховують організаційні аспекти діяльності органів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення: принципу реординації, принципу субординації, принципу професіоналізму та компетентності, принципу об'єктивності, принципу прозорості, принципу паритетності, принципу колегіальності, принципу відповідальності органів пенсійної сфери та персональної відповідальності їх службових осіб.

Відносно новим принципом у діяльності органів державного регулювання є принцип реординації. Реординація, за твердженням Ю. Шемшученка та В. Авер'янова, 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 [231, с. 9]. Принцип реординачії передбачає встановлення рівних прав щодо вимагання належної поведінки обох сторін, а також рівного юридичного захисту цих прав у разі їхнього порушення [46, с. 12]. Типами реординачії у взаємодії органів місцевого самоврядування при вирішенні соціальних питань І. Оксьом вбачає реординачію як «зворотне впорядкування», реординачію кореляційну та ініціативну [129, с. 107].

Реалізація принципу реординачії у пенсійних правовідносинах проявляється через їх юридичний зміст (суб'єктивні права та обов'язки сторін): а) можливістю визначеної поведінки самого суб'єкта права на пенсійне забезпечення (громадянина чи сім'ї) як правомочного; б) можливістю суб'єкта права на пенсійне забезпечення як правомочного вимагати визначеної поведінки зобов'язаного суб'єкта (відповідного органу, який здійснює пенсійне забезпечення) [31, с. 21]. Принцип реординачії покладений в основу так званих «сервісних» відносин, відносин адміністративних послуг, що надаються суб'єктами державного регулювання пенсійного забезпечення, які виникають за ініціативою суб'єктів, що не мають владних повноважень при їх зверненні до зазначених органів. Принцип субординачії проявляється, наприклад, у відносинах внутрішньої підпорядкованості в самому ПФ України та його територіальних органах, що полягають в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з посади посадових осіб Фонду.

Принцип професіоналізму і компетентності працівників органів пенсійної сфери займає особливе місце в системі принципів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення та відіграє важливу роль у практичній реалізації завдань і функцій органів пенсійного забезпечення. Характер діяльності цих органів вимагає від працівників знання широкого кола питань, зокрема, галузевого законодавства, елементів соціології та економіки, конкретних прийомів роботи з людьми, об'єктивності, неупередженості, гуманізму.

Практика свідчить, що фаховий рівень працівників органів пенсійної сфери поступово підвищується. Зростає кількість працівників органів ПФ, які мають вищу освіту; позитивну динаміку має і кількість державних службовців, які мають фахову освіту, зокрема економічну, юридичну, в галузі комп'ютерних технологій та у сфері державного управління. Маємо переконання, що вдосконалення законодавства щодо державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення повинне включати законодавче закріплення кваліфікаційних вимог до працівників територіальних органів ПФ та НПФ.

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

Поступове впровадження принципу прозорості організації та діяльності органів державного регулювання в пенсійній сфері забезпечить відкрите та передбачуване функціонування зазначених органів, підвищить їх авторитет та наблизить до населення. Так, ст. 53 Закону № 1057 покладає на органи, що надають послуги з НПЗ, обов'язок інформувати громадськість про здійснювану ними діяльність шляхом оприлюднення інформації. Вимоги до складу такої інформації та періодичності її оприлюднення встановлює відомчий орган з регулювання ринків фінансових послуг [161].

Основні засади інформаційного забезпечення у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування містяться у ст. 22 Закону № 1058, що передбачає порядок використання інформації у цій сфері, зокрема, відомостей системи персоніфікованого обліку виконавчими органами ПФ України, надання цієї інформації іншим суб'єктам, її захист, відповідальність за розголошення. Своєю чергою ст. 97 вищезазначеного законодавчого акту регламентує порядок щорічного офіційного оприлюднення інформації про ПФ [152].

Слід відзначити позитивну тенденцію вдосконалення нормативно-правової бази для реалізації цього принципу,

зокрема, прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., згідно до положень якого публічною є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень [150].

Відповідно до принципу паритетності представники всіх суб'єктів пенсійного страхування – застрахованих осіб, роботодавців та держави – беруть рівну участь в управлінні ним на засадах гласності, прозорості та доступності. Принцип також передбачає пропорційне наповнення бюджету ПФ за рахунок обов'язкових внесків робітників та роботодавців.

З принципом паритетності безпосередньо пов'язаний принцип колегіальності в діяльності органів пенсійної сфери. Сутність принципу полягає в тому, що рішення органами управління ПФ, НФ та НПФ приймаються, зазвичай, колегіально, більшістю голосів присутніх. Колегіальність у прийнятті рішень не лише не суперечить, а навіть обумовлює персональну відповідальність посадових осіб ПФ, НФ та НПФ.

Принцип відповідальності органів пенсійної сфери та персональної відповідальності їх службових осіб витікає з положень ст. 3 Конституції України, за якими держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

В умовах реформування пенсійної системи якість роботи зазначених органів, як і взагалі органів виконавчої влади повинна значно підвищуватися, набувати відповідного правового забезпечення, невід'ємною складовою якого є розроблення та затвердження посадових інструкцій із чітким визначенням в них персональної відповідальності за виконання посадових функцій. Визначення оптимального обсягу відповідальності повинно балансуватися обсягом повноважень і засобів для успішної реалізації службовцем покладених на нього функціональних обов'язків, що за умови якісного контролю за цими вимогами унеможливить порушення законодавства.

Принцип відповідальності органів пенсійної сфери та їх службових осіб зафіксований у галузевому законодавстві про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та про недержавне пенсійне забезпечення і полягає в тому, що за невиконання або неналежне виконання обов'язків, передбачених законом, а також за заподіяну шкоду несуть відповідальність:

а) за Законом № 1058: голова правління ПФ та його заступники (абз. 2 п. 4 ст. 62); директор, заступники директора, керівники структурних підрозділів виконавчої дирекції ПФ, начальники територіальних органів (п. 3 ст. 63); зберігач (ст. 102); страхувальники, банки, організації, що здійснюють виплату і доставку пенсій (ст. 106); ПФ, його органи, службові особи (ст. 107); КУА (ст. 108); радник з інвестиційних питань (ст. 109); організація, що здійснює виплату і доставку пенсій (ст. 110); страхова організація (ст. 111); аудитор (ст. 112) [152];

б) за Законом № 1057: адміністратор НПФ (ст. 31); особа, що здійснює управління активами НПФ (ст. 43); зберігач НПФ (ст. 46) [161].

Вбачається нагальна потреба в закріпленні переліку всіх спеціальних принципів державного регулювання пенсійного забезпечення в нормативно-правових актах. Останнє обумовить належне та однозначне тлумачення пенсійного законодавства. До того ж, адекватне застосування принципів державного регулювання у пенсійній сфері сприятиме ефективному функціонуванню всіх її складових та, як наслідок, підвищенню рівня пенсійного забезпечення громадян. Окрім того, сформульовані вище принципи повинні визначати шляхи удосконалення чинного законодавства, постаючи спрямовуючими, керівними ідеями для законодавця. Практичне ж значення формулювання принципів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення 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 та перетворюватися на професійні переконання [41, с. 73].

2.2. Система суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення та особливості їх діяльності

Система суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є основною ланкою його організаційно-правового механізму, оскільки саме в їхній повсякденній діяльності реалізуються інші складові такого механізму – мета, завдання, функції та принципи. Дослідження вищезазначених питань забезпечить отримання матеріалу для напрацювання актуальних ідей, понять, програм та інститутів сфери публічного, передусім – адміністративного права, пошуку та встановлення оптимальних взаємовідносин між державою і суспільством. З'ясування особливостей статусу суб'єктів державного регулювання пенсійного забезпечення сприятиме розумінню внутрішньої логіки системи суб'єктів зазначеної сфери у сучасних умовах, дозволить визначити основні шляхи вдосконалення останньої.

Аналіз наукових праць, присвячених правому регулюванню у пенсійній сфері, свідчить про відсутність досліджень, предметом яких є система суб'єктів державного регулювання пенсійного забезпечення та особливості їх діяльності. Дослідження останнього часу, що торкалися важливих пенсійних проблем, інколи містили суттєві наукові розробки юридичних особливостей функціонування окремих органів пенсійного забезпечення, але не становили комплексного дослідження їх адміністративно-правового статусу.

Серед досліджень у галузі економіки за пенсійною тематикою варто виділити публікації Н. Бахмач, О. Бевзенко, Н. Ковальнової, М. Лазебної, М. Папієва, А. Якиміва. У юридичній науці особливої уваги заслуговують праці Р. Бездітного, Т. Гарасиміва, І. Гуменюк, І. Оксьома, С. Сивак, Н. Стаховської, Б. Шашківа, Б. Стичинського, В. Фецука, І. Ярошенко, в яких досліджуються основні проблемні питання системи пенсійного забезпечення, та фрагментарно – окремі аспекти статусу пенсійних органів.

Будь-який орган пенсійного забезпечення – це, передусім, суб'єкт адміністративного права, який реалізує публічну правоздатність у пенсійній сфері у формах, врегульованих нормами права. Кожен орган становить організаційну єдність, має певну внутрішню структуру, керівні органи тощо. Як активний учасник соціально-політичного життя орган пенсійного забезпечення наділяється правовим статусом, тобто правами і обов'язками, правоздатністю, іншими юридичними властивостями, що дозволяють йому виступати самостійним суб'єктом права. При цьому правове регулювання його діяльності не зводиться до встановлення статусу, а торкається широкого кола питань, які характеризують динаміку взаємовідносин як всередині органів пенсійного забезпечення, так і у відносинах з іншими органами.

Із здобуттям незалежності Україна створила власну систему органів державного регулювання у пенсійній сфері, яка характеризується нестабільністю та не є сталою, про що свідчать зміни, які в ній відбуваються.

Поширений сьогодні у різних галузях знань давньогрецький термін «система» не має загальноприйнятого визначення. Під системою, як правило, розуміють «визначений порядок в розташуванні та взаємозв'язку частин цілого», «хід чого-небудь в послідовному, зв'язаному порядку» [214; 204, с. 6–9]. На думку А. Спіркіна, система – це цілісна сукупність елементів, в якій усі елементи настільки тісно пов'язані один з одним, що виступають відносно до найважливіших умов та інших систем як єдине ціле [200, с. 161]. П. Рабінович вважає, що системність – це закономірна, обов'язкова ознака об'єктивного права, її деформація, руйнування – аномалія, яка може звести нанівець його регулятивні можливості, перешкоджати очікуваному законодавцем соціальному результату [178, с. 119]. Під системою, підкреслює С. Комаров, розуміється складно-організоване ціле, що охоплює окремі елементи, поєднані різнорідними зв'язками і взаємовідносинами [68, с. 271]. В. Хропанюк стверджує, що система – це певне цілісне явище, яке складається з частин (елементів), взаємопов'язаних і

взаємодіючих між собою [227, с. 289]. Визначення системи, наведене В. Хропанюком, слід вважати найбільш вдалим.

Для детальнішої характеристики системи доцільно застосувати «системний підхід» або «системний аналіз» [53, с. 92], який світова наукова література визначає як методологію вирішення складних проблем, засновану на концепції систем. Системний аналіз може також розглядатися як методологія побудови організацій, оскільки організації можуть розглядатися як те, що реалізує методологію вирішення проблем [121, с. 10–11]. За методологією загальної теорії систем кожне явище, зокрема й соціальне, вивчається як більш або менш складна система. Більшість соціальних систем об'єднує велику кількість елементів, в той же час сутність систем визначається не кількістю елементів, а особливостями зв'язків між ними. Отже, одне із властивостей системи є у визначеній мірі організація її елементів, коли елементи отримують або виявляють такі якості, які вони не мали індивідуально [40, с. 23].

Важливого значення для виявлення властивостей соціальної системи набуває питання про її мінливість. Мінливість системи припускає поняття її стану, під яким варто розуміти безліч фіксованих у даний момент значень, параметрів, які характеризують систему [218, с. 15]. Процес функціонування системи являє собою зміни в її стані, перехід з одного стану в інший. Всі системи підрозділяються на статичні й динамічні, де статична система – це система з одним можливим станом, а динамічна – система з безліччю станів, у якому з часом відбувається перехід з одного стану в інший [34, с. 17]. «Під динамічністю – вказує В. Сорокін, – слід розуміти кількість і характер змін зв'язків між елементами соціальної системи за певний час» [195, с. 17]. Функціонувати, тобто змінювати свій стан і тим самим впливати на зовнішнє і внутрішнє середовище, можуть тільки системи, що змінюються [34, с. 68].

Отже, системний підхід до визначення суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення дозволяє виявити внутрішній механізм не лише дії окремих його складових, а й їх взаємозв'язки та взаємодії [62, с. 18–19]. При цьому дослідницька думка спрямовується, зокрема, на виявлення та усвідомлення тих

внутрішніх механізмів правової системи, які забезпечують її цілісність, умови її сталості, межі змінюваності [11, с. 244].

Наявність у суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення спільної мети, подібних завдань і функцій, стійких, діючих протягом значного проміжку часу зв'язків, що мають свою специфіку і підпорядкованість, дозволяють характеризувати зазначених суб'єктів як єдину систему. Ця система будується у відповідності з об'єктивними закономірностями. Вона залежить як від соціальних, так і від організаційних факторів, таких як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації тощо. Становлення зазначеної системи ще не завершено. Подальші дії на цьому шляху обумовлюються адміністративною реформою та спрямовуються на пошук оптимальнішої моделі державного регулювання у пенсійній сфері, ліквідацію її неефективних ланок, впровадження нових, прогресивних підходів.

Будь-яка система, зазвичай, має ієрархічну структуру. Її обов'язковими складовими є елементи та зв'язки між ними. Отже, питання про систему – це питання про її елементи, способи їхньої організації, розвитку та взаємозв'язку. Система суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення може бути визначена на підставі аналізу притаманності ознак суб'єкта управління. Виділяють такі ознаки:

- наявність певної організаційно-правової форми, в якій здійснюється управлінська діяльність. Наявність такої форми передбачає певну структурну відокремленість суб'єкта (органу управління), порядок утворення, діяльності, реорганізації, ліквідації якого регулюється нормами права (насамперед адміністративного);

- зовнішня відокремленість, що характеризується наявністю системоутворюючих ознак: юридичне відокремлене і закріплене майно, самостійний баланс, статутні документи тощо;

- наявність державно-владних повноважень, визначених відповідним нормативним актом про цей орган: можливість набувати від свого імені майнові та особисті немайнові права, вступати у зобов'язання і виступати у судових органах [216, с. 60].

Цей перелік, на думку С. Засунька, може бути доповнений такими ознаками: є складовою й у той же час організаційно уособленою та самостійною частиною державного механізму; здійснює завдання та функції у встановленому державою порядку відповідно до державної політики [53, с. 97].

Стосовно категорії «суб'єкт регулювання», зазначимо, що вона не має однозначного трактування. Скажімо В. Афанасьєв до таких суб'єктів відносить складну систему державних і недержавних організацій [20, с. 160]. В. Бакуменко – систему державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади [22, с. 13]. А. Петров – спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта [136, с. 69]. В. Малиновський – систему, наділену певною компетенцією й державно-владними повноваженнями, які дозволяють їй втілювати свою волю у форму команд чи рішень, обов'язкових для виконання [93, с. 161].

Оскільки пенсійне забезпечення громадян є невід'ємною частиною державної діяльності, основними суб'єктами державного регулювання у цій сфері виступають державні органи, які наділені відповідними повноваженнями та є складовими частинами єдиної системи суб'єктів державного регулювання у сфері соціального захисту населення.

За ознакою змісту повноважень у системі суб'єктів державного регулювання пенсійного забезпечення можливо виділити групу інституційних (загальних) суб'єктів, які виконують загальні регулятивні повноваження, формують умови функціонування пенсійної системи. Окремо у системі слід виділити ВРУ, яка відносно системи пенсійного забезпечення виконує установчі завдання, створюючи, зокрема, саму систему шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, які виконують первісну функцію організації, передбачають наявність відповідного правового інституту, визначають його правовий статус. ВРУ визначає основні напрямки державної політики у сфері пенсійного забезпечення, законодавчі основи її реалізації.

До системи означених суб'єктів належить також Президент України як глава держави, гарант додержання прав і свобод людини і громадянина. Конституційний статус Президента

України та закріплені за ним установчі, кадрові тощо повноваження передбачають його досить значну роль у формуванні системи органів виконавчої влади, зокрема й у сфері пенсійного забезпечення. Окрім установчих функцій, Президент України ухвалює рішення з окремих питань пенсійного забезпечення шляхом прийняття відповідних указів, наприклад, про довічні державні стипендії для працівників, осіб рядового та начальницького складу пожежної охорони органів внутрішніх справ України, які брали безпосередню участь у гасінні пожежі на Чорнобильській АЕС 26 квітня 1986 р.; про впорядкування збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та раціональне використання коштів ПФ України; про Основні напрямки реформування пенсійного забезпечення в Україні тощо.

Важливого значення набувають і щорічні послання Президента до ВРУ як програмні документи концептуального характеру, в яких знаходять своє відображення позиція глави держави з найважливіших питань розвитку країни, зокрема у сфері пенсійного забезпечення.

До групи інституційних (загальних) суб'єктів належить КМУ – вищий орган у системі органів виконавчої влади, який здійснює загальне державне регулювання діяльності у сфері пенсійного забезпечення. КМУ спрямовує і координує роботу міністерств й інших органів виконавчої влади, зокрема тих, які забезпечують проведення державної політики у сфері пенсійного забезпечення шляхом видання відповідних правових актів управління, організовує та контролює діяльність відповідних суб'єктів безпосередньо або через центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та інші підвідомчі йому органи. Зокрема, Постановою КМУ у 2014 р. було затверджено Положення про Пенсійний фонд України, а у 2015 р. – Положення про Міністерство соціальної політики України. Саме під егідою КМУ розроблюються та вносяться на розгляд до ВРУ основні законопроекти у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення.

Наступною групою суб'єктів визначимо органи, які можна назвати галузевими. Суб'єкти галузевої компетенції виділяються за ознакою того, що належить до їх повноважень та які

реалізують безпосередньо функцію регулювання та контролю у сфері пенсійного забезпечення, для яких вона є основною або однією із основних. Це Міністерство соціальної політики (далі – Мінсоцполітики) України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального захисту населення та його органи на місцях, ПФ України як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та його територіальні підрозділи.

До третьої групи суб'єктів – спеціальних, слід віднести Нацкомфінпослуг, НКЦПФР, Антимонопольний комітет, Національний банк України (далі – НБУ). До спеціальних суб'єктів належать ті, що мають окремі повноваження, які не є їх основними, або ті, які мають повноваження щодо окремих складових системи пенсійного забезпечення.

Одним із центральних органів виконавчої влади, що на сьогоднішній день виконує важливу функцію державного регулювання пенсійного забезпечення, є Мінсоцполітики. Діяльність міністерства спрямовується і координується КМУ. Міністерство є підвідомчим КМУ. Завдання і функції Міністерства визначені Положенням, затвердженим постановою КМУ від 17 червня 2015 р. № 423.

Відповідно до Положення Мінсоцполітики є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб,

які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни тощо [169].

Аналіз норм вищезазначеного Положення дозволяє розподілити повноваження Мінсоцполітики у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення на декілька груп. По-перше, це повноваження, пов'язані з участю в систематизації та кодифікації законодавства у сфері пенсійного забезпечення (розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, КМУ та внесення їх на розгляд КМУ; розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; погодження проектів законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, підготовка в межах повноважень, передбачених законом, висновків і пропозицій до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд КМУ, та проектів законів, внесених на розгляд ВРУ іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи тощо).

Наступна група повноважень спрямована на здійснення нормативно-правового регулювання у досліджуваній сфері.

Окреме місце посідає також група повноважень щодо планування та прогнозування (участь у проведенні аналізу проектів державних цільових програм з метою визначення соціальних наслідків їх виконання, зокрема впливу на соціальний захист населення, розгляд і погодження проектів концепцій та програм; участь у підготовці узагальненого висновку про кінцеві результати виконання державних цільових програм у частині оцінки соціальних наслідків виконання програм тощо).

Досить суттєвою є група повноважень контрольного характеру (здійснення контролю за діяльністю ПФ України з ведення реєстру застрахованих осіб; нагляд за дотриманням закону щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії ПФ України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; нагляд у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо) [169].

Отже, коло повноважень Мінсоцполітики є досить широким, але більшість із них Міністерство виконує через систему територіальних органів соціальної політики, що входять до складу відповідних місцевих державних адміністрацій за принципом подвійного підпорядкування: з одного боку вони підпорядковуються Мінсоцполітики України як центральному органу виконавчої влади, а з іншого в частині делегованих їм повноважень підзвітні та підконтрольні органам місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 2 постанови КМУ від 26 вересня 2012 р. № 887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації», з метою визначення основних вимог до розроблення положень про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій, наказом Мінсоцполітики України від 04 листопада 2016 р. № 1296 було затверджено Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій. Органам місцевого самоврядування з метою забезпечення єдиних підходів до організації роботи структурних підрозділів з питань соціального захисту населення виконкомів було рекомендовано при розробленні положень про свої структурні підрозділи керуватися положеннями, викладеними в Методичних рекомендаціях.

Аналіз положень Методичних рекомендацій дозволяє систематизувати основні завдання діяльності структурного підрозділу соціального захисту населення обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації (далі – Департамент) у досліджуваній сфері: 1) забезпечення на відповідній території реалізації державної політики та додержання законодавства у сфері пенсійного забезпечення; 2) сприяння органам місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) організаційно-методичне забезпечення діяльності відповідних структурних підрозділів виконавчих органів рад.

На конкретизацію цих положень спрямоване виконання Департаментом наступних груп повноважень у сфері пенсійного

забезпечення: а) контрольні (здійснює контроль за їх призначенням та виплатою пенсій органами ПФ України); б) консультативно-інформаційні (надає практичну, консультативно-правову, організаційно-методичну допомогу тощо); в) сприяння організації та розвитку пенсійної системи.

Базовим рівнем в ієрархії органів державного управління в галузі соціального захисту є управління соціального захисту населення райдержадміністрацій, міських рад міст обласного значення, які вирішують питання діяльності установ і закладів соціального захисту, розташованих на території відповідного району. Вони підзвітні та підконтрольні головам відповідних держадміністрацій та Департаментам. У своїй діяльності управління керуються Положенням про структурний підрозділ з питань соціального захисту населення місцевої державної адміністрації. Положення є основним документом, що визначає правовий статус, цілі, завдання, функції, права та обов'язки структурного підрозділу соціального захисту населення, а також порядок організації його роботи та взаємодії з іншими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями. Затверджується Положення головою відповідної місцевої державної адміністрації за поданням керівника структурного підрозділу соціального захисту населення [155].

Відповідно до стратегії реформування вітчизняної пенсійної системи все більше функцій передається органам ПФ України. Сучасний статус ПФ України, його завдання і функції визначені Законом № 1058 [152] та Положенням про Пенсійний фонд України [170].

Своєрідність правового статусу ПФ України обумовлена різноманітністю покладених на нього функцій, поєднанням у його діяльності адміністративних, фінансових, цивільних та соціально-забезпечувальних повноважень. При цьому правове регулювання діяльності Фонду не зводиться до встановлення статусу, а торкається широкого кола питань, що характеризують динаміку відносин як зсередини, так і з іншими органами.

ПФ України є центральним органом виконавчої влади. Варто виокремити наступні його ознаки: є складовою та самостійною

частиною державного механізму; здійснює завдання та функції у встановленому державою порядку відповідно до державної політики, наявна організаційно-правова форма, в якій здійснюється управлінська діяльність, зовнішня відокремленість, наявність державно-владних повноважень, можливість набувати від свого імені майнові та особисті немайнові права, вступати у зобов'язання і виступати у судових органах), що наділений відповідними повноваженнями і є складовою частиною єдиної в країні системи пенсійних органів, здійснює керівництво та управління солідарною системою, проводить збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та підготовлює документи для її виплати, забезпечує своєчасне й повне фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання, здійснює контроль за цільовим використанням коштів Фонду, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління НФ тощо [152]. На загал, здійснюючи управління фінансами пенсійного забезпечення, Фонд виступає гарантом стабільності державної пенсійної системи.

Упродовж усього періоду існування зазначеної системи правовий статус ПФ України зазнавав істотних змін. Вони, як правило, стосувалися не цільового призначення фонду, а його організаційно-правової форми. Наявність об'єктивних та суб'єктивних факторів врешті-решт підтвердила необхідність фінансової автономності ПФ України. З уведенням у дію Закону № 1058 правовий статус ПФ України в черговий раз змінився. На його базі було передбачено сформувати структуру, яка комплексно забезпечуватиме реалізацію державного пенсійного страхування, зокрема, реєстрацію платників внесків, акумуляцію коштів, призначення та виплату пенсій. правонаступником ПФ України було названо орган, що матиме назву «Пенсійний Фонд» (ПФ). До перетворення ПФ України в неприбуткову самоврядну організацію він далі функціонуватиме як центральний орган виконавчої влади. Функції виконавчої дирекції ПФ, її територіальних органів виконуватимуть, відповідно, ПФ України

та головні управління ПФ в АРК, містах Київ, Севастополь та управління ПФ України в районах, містах, районах у містах.

Кожен територіальний орган ПФ має свою організаційну побудову, органи поточного управління, ресурси і засоби, за допомогою яких здійснюють покладені на них завдання на певній території. Головні управління ПФ підвідомчі та підзвітні Фонду. Управління ПФ у районах, містах та районах у містах підвідомчі відповідно головним управлінням Фонду в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, що разом з цими управліннями утворюють систему органів Фонду.

Аналіз правових положень щодо ПФ показує, що його статусу властиві повноваження, характер яких можна класифікувати наступним чином:

- щодо здійснення нормативних функцій (розробка пропозиції щодо вдосконалення законодавства, видання правових актів з питань пенсійного забезпечення, розробка прогнозних показників економічного і соціального розвитку України та проекту Державного бюджету України; розробка бюджету ПФ та подання його на затвердження КМУ, участь у підготовці та укладенні міжнародних договорів України у сфері пенсійного забезпечення тощо);

- щодо здійснення організаційних функцій (організація роботи органів ПФ, керівництво ними; організація виконання актів законодавства; організація професійної підготовки, підвищення кваліфікації працівників органів ПФ тощо);

- щодо здійснення методичних функцій (узагальнення та поширення прогресивних форм і методів роботи, проведення методичних семінарів, нарад, здійснення відповідної видавничої діяльності тощо);

- щодо контролю (систематичний контроль за реалізацією актів законодавства; контроль за роботою органів ПФ; контроль за цільовим використанням коштів ПФ України; контроль за виконанням професійних обов'язків працівниками центрального апарату та органів Фонду тощо).

При цьому в діяльності ПФ, як нам видається, переважають функції організаційно-координуючого, спрямовуючого характеру. Зазначений орган забезпечує централізоване

керівництво територіальними органами ПФ, здійснює координацію діяльності цих органів, правове регулювання їхньої діяльності тощо. Переважання в діяльності ПФ функцій організаційно-координуючого характеру вважаємо цілком доцільним, адже основу повноважень Фонду повинні складати ті питання, які не можуть бути вирішені самостійно нижчестоящими ланками пенсійної системи. На рівні ПФ України повинні обговорюватися та прийматися лише ті рішення та ініціативи, які мають загальнонаціональне значення, усі ж інші питання слід вирішувати на регіональному та місцевому рівнях, що дасть змогу створити певну рівновагу в управлінні пенсійною сферою між централізацією й децентралізацією. З одного боку це дозволить закріпити в державі єдині критерії та стандарти діяльності, а з іншого – допоможе врахувати потреби на місцях. Вищевикладене обумовлює доцільність звуження кола функцій ПФ України шляхом передачі частини з них до компетенції регіональних органів, рівно як і доцільність раціоналізації структури апарату самого ПФ, зважаючи на необхідну сучасну та перспективну функціональну його спрямованість [106, с. 143].

Превалювання в діяльності ПФ функцій організаційно-координуючого характеру жодним чином не ставить під сумнів притаманність зазначеному органу функцій контролю.

У теорії державного управління виділяють внутрішній контроль та зовнішній, який може бути як загальним, так і спеціалізованим. Зовнішній контроль одні державні органи здійснюють відносно інших. У випадку здійснення контролю вищестоящих органів за законністю управлінської діяльності нижчестоящих органів він є загальним, а у випадку його здійснення уповноваженими на його ведення державними органами за певними видами управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування – спеціалізованим. Внутрішнім контролем є контроль, що здійснюється в державних органах і органах місцевого самоврядування їх керівниками, а також виділеними для цього посадовими особами або підрозділами [19, с. 314].

Звернувшись до управлінської вертикалі в системі органів виконавчої влади, слід погодитись із думкою і законодавця, і

науковців [15; 236] про те, що КМУ як вищий орган виконавчої влади наділений функцією контролю за діяльністю усіх органів виконавчої влади. Зокрема й ПФ України. Сам же ПФ здійснює функцію як зовнішнього, так і внутрішнього контролю.

Концепція адміністративної реформи також передбачає наявність зовнішнього і внутрішнього контролю у сфері виконавчої влади. Зовнішній контроль при цьому складається з парламентського контролю, контролю органів судової влади, а внутрішній – здійснюється самими органами виконавчої влади і відіграє важливу роль у зміцненні законності, виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості й порядку у сфері державного управління [236, с. 103]. Отже, контроль Мінсоцполітики за ПФ, з урахуванням вищезазначеного та численних зв'язків, що існують між ними, також слід віднести до внутрішнього контролю.

ПФ України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому законодавством порядку не лише з Мінсоцполітики, а й з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, відповідними органами інших держав. У сучасних умовах розвитку пенсійної сфери в Україні така взаємодія є важливою. Вважаємо, що названі органи у співпраці з ПФ України повинні враховувати пенсійні аспекти в усіх державних програмах економічного, соціального та національного розвитку. Однак для реалізації зазначеної взаємодії на практиці необхідно розробити на державному рівні правові механізми її координації.

ПФ України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує та контролює їх виконання. У разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти. Проекти нормативно-правових актів фонду погоджуються з Міністром соціальної політики України. Нормативно-правові акти ПФ України підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

Рішення ПФ України, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Вищим органом управління ПФ є правління, чисельність і персональний склад якого затверджуються КМУ. Голова правління ПФ України та його заступники входять до складу правління Фонду за посадою. Засідання правління скликаються не рідше одного разу на квартал. Рішення приймаються більшістю голосів присутніх на засіданні членів правління [170].

Виконавчим органом правління ПФ є виконавча дирекція фонду та її територіальні органи. Виконавча дирекція є постійно діючим виконавчим органом фонду, вона підзвітна правлінню ПФ та разом з територіальними органами забезпечує виконання рішень правління ПФ. Дирекцію ПФ очолює директор (ст. 63 Закону № 1058 [152]).

Удосконалення організаційної структури ПФ фахівці відносять до першочергових заходів, спрямованих на реформування пенсійного забезпечення в Україні. Варто погодитись із точкою зору М. Бойка, за якою процес такого вдосконалення повинен включати формування ПФ як страхового фонду, в якому поєднані всі функції щодо пенсійного забезпечення; створення наглядової ради в ПФ; запровадження державного нагляду за дотриманням пенсійного законодавства; зменшення адміністративних витрат, пов'язаних з виплатою пенсій, шляхом виплати пенсій через банки і зменшення тарифу послуг підприємств зв'язку за доставку пенсій; підвищення ефективності роботи інших страхових фондів шляхом здійснення пенсійним фондом функцій зі збору та обліку внесків, здійснення контролю за повнотою та своєчасністю справляння зборів [31, с. 63–64].

В умовах проведення адміністративної та пенсійної реформ у державі є важливою взаємодія всіх учасників регулювання ринку пенсійних послуг. Тому одним з нагальних питань, що потребує свого вирішення, вбачається створення при ПФ громадського органу для здійснення координації заходів, пов'язаних із

забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення.

Не менш важливою є взаємодія ПФ з іншими центральними органами виконавчої влади, які повинні враховувати пенсійні аспекти в усіх державних програмах економічного та соціального розвитку. Проте, для реалізації зазначеної взаємодії на практиці слід розробити такі правові механізми її координації, які забезпечать загальний високий рівень пенсійного забезпечення за рахунок як державної, так і приватної складової при концентрації спільних зусиль на окремих ділянках.

Відповідно до Законів № 1058 та № 1057, Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» державний нагляд та контроль за накопичувальною пенсійною системою покладено на Нацкомфінпослуг України [141]. Нацкомфінпослуг є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, метою діяльності якої, відповідно до ст. 19 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», є проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг; захист інтересів споживачів фінансових послуг; створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства; забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників; додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства; запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг; контроль за прозорістю та відкритістю ринків; сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг [175].

Основні завдання Нацкомфінпослуг щодо державного регулювання та нагляду в накопичувальній системі пенсійного страхування передбачені Законом № 1058, аналіз якого дозволяє систематизувати основні напрямки її діяльності: а) нормативні (розробляє і затверджує нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання, з питань, що належать до її компетенції, встановлює

порядок розкриття інформації та складання звітності учасниками ринків фінансових послуг – суб'єктами накопичувальної системи, визначає форму та обсяг інформації про діяльність суб'єктів накопичувальної системи пенсійного страхування, що підлягає офіційному оприлюдненню, визначає періодичність такого оприлюднення тощо); б) контрольні (контролює виконання виданих нормативно-правових актів, здійснює контроль за дотриманням законодавства в накопичувальній системі, за достовірністю інформації, що надається суб'єктами цієї системи; забезпечує захист прав застрахованих осіб, які сплачують внески до НФ, шляхом застосування заходів впливу з метою запобігання і припинення порушень законодавства в накопичувальній системі пенсійного страхування); в) організаційно-координаційні (забезпечує розроблення та координацію єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування; надає ПФ інформацію про показники діяльності страхових організацій, зокрема даних, які використовуються при розрахунку довічних пенсій); г) методичні (узагальнює практику застосування законодавства в накопичувальній системі, розробляє та вносить пропозиції щодо його вдосконалення) [152].

НКЦПФР здійснює регулювання, нагляд і контроль за діяльністю установ накопичувального пенсійного забезпечення, інвестуванням пенсійних активів, а також за діяльністю банківських установ, які отримали ліцензію на провадження депозитарної діяльності. НКЦПФР є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України і підзвітним ВРУ. НКЦПФР здійснює повноваження через центральний апарат і свої територіальні органи.

Основними завданнями НКЦПФР є формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів та їх похідних в Україні, сприяння адаптації національного ринку до міжнародних стандартів; координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та їх похідних; здійснення державного регулювання та контролю за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, а

також у сфері спільного інвестування; захист прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів, застосування санкцій за порушення законодавства; сприяння розвитку ринку цінних паперів; узагальнення практики застосування законодавства України з питань випуску та обігу цінних паперів в Україні, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення [147].

НКЦПФР здійснює регулювання діяльності небанківських фінансових установ шляхом ведення державних реєстрів фінансових установ та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг; нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ; нагляду за діяльністю фінансових установ; застосування заходів впливу, а також проведення інших заходів з державного регулювання.

НКЦПФР має право в межах своїх повноважень одержувати від фінансових установ звітність, іншу інформацію; здійснювати їх інспектування; проводити перевірки щодо правильності застосування законодавства України; застосовувати до установ, що не дотримуються нормативно-правових актів, які регулюють діяльність з надання фінансових послуг, заходи впливу тощо.

Щодо заходів впливу слід зазначити наступне: НКЦПФР може виносити попередження, зупиняти обіг цінних паперів, дію ліцензій; забороняти або обмежувати проведення депозитарних операцій; зупиняти торгівлю на фондовій біржі; надсилати матеріали в правоохоронні органи та органи Антимонопольного комітету України стосовно фактів правопорушень; накладати адміністративні стягнення, штрафні та інші санкції за порушення законодавства аж до анулювання ліцензій на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів; порушувати питання про звільнення з посад керівників фондових бірж та інших установ інфраструктури фондового ринку; відкладати, призупиняти або забороняти торгівлю цінними паперами; забороняти публічну пропозицію цінних паперів або їх допуск до торгів на фондовій біржі; вилучати під час проведення перевірок документи, що підтверджують факти порушення законодавства; порушувати в суді питання про ліквідацію корпоративного інвестиційного фонду та саморегульованих організацій; приймати

рішення про ліквідацію пайового інвестиційного фонду; звертатися до суду з позовом про припинення акціонерного товариства тощо.

НКЦПФР складається з Комісії як колегіального органу та центрального апарату; здійснює повноваження через апарат і свої територіальні органи [147]. Вважаємо, що такий підхід є оптимальним.

Наглядові функції щодо діяльності банків-зберігачів у системі накопичувального пенсійного забезпечення також покладено на НБУ.

Ще одним центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який здійснює нагляд за дотриманням антимонопольного законодавства суб'єктами накопичувальної пенсійної системи, є Антимонопольний комітет України. Органи, що здійснюють нагляд та контроль за діяльністю у сфері НПЗ, повідомляють Антимонопольний комітет України про ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції учасниками НПЗ. Комітет у межах повноважень, передбачених законом, письмово повідомляє Нацкомфінпослуг України про прийняті ним рішення щодо порушення законодавства у вищезазначених випадках. Означене дозволяє забезпечити ефективний розвиток і стабільність НПЗ.

Проведений аналіз правового статусу органів, які здійснюють державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення, свідчить про можливість розподілу відповідних повноважень на групи нормотворчого, методичного, координаційного та контролюючого характеру. При цьому нормотворчі повноваження органів полягають у виданні ними нормативних актів з пенсійних питань. Координаційні повноваження покликані забезпечувати погодженість діяльності органів, які беруть участь у пенсійному забезпеченні. Повноваження методичного характеру полягають у наданні роз'яснень та інструктивних вказівок щодо здійснення суб'єктами дій, пов'язаних з реалізацією пенсійного законодавства. Контрольно-наглядові повноваження надають право органам робити перевірку та аналізувати діяльність пенсійних органів з точки зору як законності, так і доцільності дій з пенсійних питань.

Система суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення характеризується не лише множинністю органів, а й їх неоднорідністю. До системи входять і вищі, і центральні, і місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування, органи загальної і спеціальної компетенції. Зазначена система не може існувати як без внутрішніх зв'язків її елементів, так і без зовнішніх. Зовнішні зв'язки елементів системи суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення пов'язують їх з іншими складовими державного механізму, визначають їх місце в ньому.

Окремого значення набувають внутрішні зв'язки, які об'єднують суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в систему. Такі зв'язки можуть бути як горизонтальними, так і вертикальними з чіткою ієрархічною структурою.

Прикладом законодавчого відображення внутрішніх зв'язків суб'єктів державного регулювання пенсійного забезпечення може бути ст. 67 Закону № 1057, яка встановлює, що органи, які здійснюють державний нагляд та контроль за діяльністю у сфері НПЗ, зобов'язані надавати один одному інформацію, яка є необхідною для здійснення ними регулювання у сфері НПЗ, та необхідні консультації; здійснювати інші дії з координації своєї діяльності, передбачені законодавством з регулювання ринків фінансових послуг, зокрема спільні перевірки відповідних осіб, що надають послуги у сфері НПЗ. Окрім того, у разі виявлення фактів неналежного виконання зобов'язань особами, які здійснюють управління пенсійними активами, та зберігачем Нацкомфінпослуг повинна повідомити про це НКЦПФР і порушити, у разі необхідності, питання про застосування санкцій. НКЦПФР після отримання такого повідомлення зобов'язана поінформувати Нацкомфінпослуг України про вжиті заходи. У разі неналежного виконання зобов'язань банківською установою, яка відкриває пенсійні депозитні рахунки, Нацкомфінпослуг повинна повідомити про це НБУ і порушити у разі необхідності питання про застосування санкцій. НБУ після отримання такого повідомлення зобов'язаний поінформувати Нацкомфінпослуг про вжиті заходи [161].

2.3. Форми та методи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення

Науковий аналіз будь-якого складного явища передбачає дослідження не лише його сутності, а й тих форм, в яких це явище знаходить свою практичну реалізацію. Державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення не є винятком, тому застосування поняття «форма» вважаємо обов'язковим при його комплексній характеристиці.

У системі державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення стійкою тенденцією є підвищення делегованого публічного та приватного елементів пенсійної системи. Водночас саме держава продовжує у всіх видах пенсійного забезпечення залишатися гарантом мінімального забезпечення громадян пенсіями, суб'єктом, який встановлює норми і правила поведінки учасників всіх видів пенсійних відносин. Специфічне положення держави у пенсійній сфері є результатом ускладнення процесу пенсійно-забезпечувальних відносин та включення до нього концептуально нових засад пенсійної системи. Потреба держави у нових підходах до форм регулювання у сфері пенсійного забезпечення, їх корегуванні обумовлена суспільним інтересом до підвищення ефективності цієї сфери.

У науці адміністративного права форми державного управління визначають як зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб). При цьому вважається за доцільне сприймати терміни «форми державного управління», «форми реалізації виконавчої влади», «адміністративно-правові форми» як схожі за сенсом і проявами [205, с. 166].

Отже, форма – це той чи інший варіант зовнішнього прояву змісту. Що ж до форм державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, то вони є зовнішнім усталеним виявом конкретних дій державних органів у досліджуваній нами сфері задля реалізації функцій та поставлених перед ними завдань. Форми регулювання закріплені у Конституції України, законах та

інших нормативно-правових актах держави. В процесі практичної діяльності державні органи обирають найбільш виправдані та ефективні її форми, встановлюючи загальнообов'язкові правила поведінки з питань, віднесених до їх компетенції, організовуючи правозастосування та виконання цих правил.

На сьогодні у науці адміністративного права існують різні підходи до класифікації форм регулятивної діяльності. Так, Ю. Козлов пропонує наступну класифікацію форм регулювання: а) за ступенем юридичного вираження: основні й ті, що базуються на них; б) за досягненим результатом: позитивне регулювання і реакція на негативне явище; в) за обсягом: загальнообов'язкові або адресовані конкретному суб'єкту; г) за направленістю: вплив на суспільні відносини у сфері державного регулювання або на діяльність підлеглого управлінського персоналу; за суб'єктами: односторонньо виражені, дво- або багатосторонньо виражені; д) за юридичним змістом: дозвольні, заборонні, приписуючі [12, с. 225].

Заслуговує на увагу класифікація, здійснена А. Коренєвим, який виділяє такі форми регулювання: а) за змістом: правоустановчі і правозастосовчі; б) за цілеспрямованістю: внутрішні і зовнішні; в) за способом вираження: словесні і конклюдентні [75, с. 156].

С. Стеценко є прибічником класифікації, що побудована на основі настання тих чи інших наслідків, згідно з якою вирізняють правову (видання нормативних актів; видання індивідуальних актів; укладення адміністративних договорів; здійснення юридично значущих дій) та неправову (проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій) форми регулювання [205, с. 166–167].

Такого ж підходу до класифікації форм регулювання за критерієм настання юридичних наслідків на правові та неправові дотримується більшість вітчизняних науковців-адміністративістів, зокрема такі провідні, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, Л. Коваль, Т. Коломоєць, Г. Забарний, Р. Калюжний, В. Шкарупа [9, с. 278; 8, с. 133; 63, с. 82; 6, с. 119], а також російські дослідники, зокрема О. Хадикіна, А. Шпак [225, с. 79–81; 235, с. 82]. При цьому підхід А. Шпака має особливості, які

полягають в тому, що вчений вважає формами управлінської діяльності такі: встановлення та зміна норм права (правотворчість); застосування норм права (включаючи правозастосування або правоохорону), прийняття індивідуальних актів; здійснення організаційно-штатних дій; здійснення організаційно-технічних заходів; здійснення матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та іншого забезпечення. Своєю чергою ці форми регулювання мають правову та неправову форми. Такій підхід фахівця до класифікації форм регулюючої діяльності видається вдалим та заслуговує на вивчення.

Вибір тих чи інших форм регулюючої діяльності обумовлений призначенням державного органу, його функціями, повноваженнями, що, у свою чергу, пов'язано з особливостями конкретного об'єкта регулювання.

Поділ форм регулювання на правові та неправові вважаємо цілком можливим і відносно форм державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення. Вищезазначені форми тісно пов'язані між собою. Однак, у першому випадку спостерігається всебічна юридична регламентація (нерідко вона набуває значення юридичного факту), скрупульозний підбір методів реалізації приписів регулюючих актів, передбачається юридична відповідальність за порушення (невиконання) таких. Форми ж другої групи теж пов'язані з компетенцією органу, державно-владними повноваженнями його представників, проте це повноваження виявляє себе не як пряме юридичне веління, а опосередковане через позаюридичні засоби, і лише їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані [63, с. 81].

В адміністративній науці прийнято виділяти також наступні форми державного управління: видання нормативних актів управління; видання індивідуальних актів управління; укладання адміністративних договорів; здійснення юридично-значимих дій; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [7, с. 67]. Перші чотири форми належать до правових, оскільки тягнуть за собою певні юридичні наслідки. А проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-

технічних операцій є неправовими формами державного управління, оскільки настання юридичних наслідків не зумовлюють.

Правотворча форма регулятивної діяльності знаходить своє вираження у виданні органами виконавчої влади відповідних правових актів. Важливого значення набувають Укази Президента України стосовно врегулювання окремих важливих питань пенсійного забезпечення, видані в межах його компетенції. Відповідні постанови та розпорядження щодо питань, пов'язаних з регулюванням пенсійного забезпечення, видає вищий орган виконавчої влади – КМУ. На виконання поставлених перед ними завдань стосовно забезпечення діяльності органів пенсійної сфери значну кількість нормативно-правових актів видають Мінсоцполітики, ПФ України, Нацкомфінпослуг тощо.

Видання індивідуальних актів є наступною важливою правовою формою державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення. Без їх видання пенсійне забезпечення неможливе, бо виникнення матеріального пенсійного правовідношення відбувається на підставі волевиявлення компетентного державного органу, яке є індивідуальним актом щодо конкретного правовідношення. Індивідуальні акти, на відміну від нормативних, мають правозастосовчий характер, в них знаходять свій прямий вияв волевиявлення суб'єктів. Шляхом припису, що його містить індивідуальний акт, вирішуються конкретні справи або ж питання, зокрема – щодо пенсійного забезпечення. Такі акти персоналізовані, їх адресатом виступає конкретна особа.

Зокрема, індивідуальним актом, який визначає право призначення (перерахування) пенсій, є рішення органів ПФ України. Для його прийняття розглядаються та детально аналізуються документи, необхідні для призначення (перерахування) пенсій. Вдосконалення такої правової форми регулювання, як видання індивідуальних актів, вбачається через вдосконалення процесу роботи з громадянами, опрацювання нових методологічних засад роботи органів державного регулювання пенсійного забезпечення із призначення, перерахування, виплати пенсій.

Здійснення юридично значущих дій також відносимо до правових форм державного регулювання пенсійного забезпечення. Серед цих дій можна виділити видачу пенсійних посвідчень, видачу свідоцтв про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, реєстрацію статуту НПФ, ліцензування діяльності з адміністрування НПФ тощо.

З-поміж неправових форм державного регулювання вирізняють:

- проведення організаційних заходів (підготовка та проведення нарад, зборів, конференцій, інспектування та контроль виконання робіт, надання практичної допомоги у виконанні тих чи інших завдань тощо);

- здійснення матеріально-технічних операцій (допоміжні дії, спрямовані на створення умов для функціонування органів державного управління та посадових осіб). Це – діловодство, підготовка аналітичних і статистичних даних, складання звітів, довідок, оформлення документа тощо [205, с. 169].

До організаційних заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування системи пенсійного забезпечення, можна віднести індивідуальний (персоніфікований) облік у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Воно, в свою чергу, передбачає створення системи АСПОВ та її подальше вдосконалення, а також всю діяльність з інформаційного забезпечення цієї сфери.

Форма державного регулювання тісно пов'язана з його змістом. В цьому плані організаційні форми регулювання, ґрунтуючись на нормативно-правових актах, дозволяють встановити його процедуру, визначити повноваження суб'єктів, інструктувати органи нижчого рівня та надавати їм практичну допомогу, забезпечувати підвищення рівня кваліфікації та професіоналізму кадрів, розробляти практичні рекомендації, роз'яснювати мету і зміст правових актів, налагоджувати зв'язки з громадськістю, узагальнювати досвід регулювання, інформацію, готувати матеріали для видання нормативних актів, вести роботу з діловодства тощо. Організаційні заходи здійснюються систематично й у значній кількості; вони спрямовані на забезпечення ефективної роботи у відповідних

сферах регулювання, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення; це – необхідний чинник діяльності державних органів, виконання ним регулюючих функцій. Проведення таких чисельних заходів у сфері пенсійного забезпечення обумовлено як реформою зазначеної сфери та потребою напрацювання практики регулювання нових інститутів, так і необхідністю зміни кадрової стратегії в бік підготовки фахівців освічених, тих, які досконально знають пенсійне законодавство та вміють грамотно застосовувати його норми на практиці. Останнє повинно відіграти позитивну роль в удосконаленні процесу державного регулювання пенсійною сферою.

Проблема методів також є актуальною в сучасних умовах. Встановлено, що перехід до ринкових відносин обумовив посилення регулятивної діяльності державних органів і послаблення ролі адміністративно-правових методів, які передчасно було визнано неприйнятними у нових умовах господарювання.

Під методами державного управління зазвичай розуміють способи, прийоми безпосереднього впливу органів державного управління та посадових осіб на підпорядковані їм об'єкти управління. Методи державного управління знаходять своє вираження у формі державного управління, через взаємодію суб'єктів та об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися. Аналізуючи співвідношення методів та форм державного регулювання пенсійного забезпечення зазначимо, що більшість науковців-адміністративістів первинною визначають форму управління, вказуючи на те, що, якби не було форми державного управління, то методи державного управління втратили б свою суть, оскільки їх неможливо було б реалізувати на практиці [7, с. 188; 8, с. 159].

Співвідношення категорій «форми» та «метод» можна визначити на підставі аналізу етимології зазначених понять. Метод (від грец. *methodos* – шлях дослідження) – це спосіб досягнення будь-якої мети, вирішення конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння (пізнання) дійсності [186, с. 795], а форма – 1) зовнішній обрис, зовнішній вигляд, контури предмета або

2) зовнішній вияв будь-якого змісту [189, с. 896]. Таким чином, поняття методу співвідноситься з внутрішньою, а форми – із зовнішньою характеристикою будь-якого явища.

Розуміння методів державного регулювання пенсійного забезпечення можливе у зв'язку з функціями державного регулювання. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну мету управління і дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Через те вона є частиною управлінської діяльності. Це дає змогу відокремити методи державного регулювання від понять, які вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік тощо є функціями управління, але, взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій управління, вони являють собою вже методи управління [8, с. 158].

У науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на класифікацію методів державного управління. Зазвичай їх класифікують за сферою застосування та за способом впливу суб'єкта на об'єкт. При цьому за сферою застосування розмежовують загальні та спеціальні (локальні) методи. Перші застосовуються в усіх сферах та на всіх рівнях державного управління (методи планування, контролю, стимулювання, організації). Другі ж використовуються залежно від сфери державного управління (ліцензування, дозвіл). За способом впливу суб'єкта на об'єкт виділяють методи прямого (безпосереднього) та непрямого (опосередкованого) впливу. Інакше їх називають адміністративними та економічними. При цьому перші визначають як засоби впорядковуючого впливу на діяльність суб'єктів шляхом прямого встановлення їх прав та обов'язків. Що ж до інших, то їхнє застосування передбачає формування стимулів, зацікавленості виконавця у результаті, дає змогу проявити ініціативу тощо. Пропонується поділ методів і за іншими критеріями: за ознакою використання власних повноважень – переконання та примус; за метою – спостереження, контроль, розробка заходів впливу [87, с. 65]. Виділяються методи наукові та ненаукові; демократичні й диктаторські; державні й суспільні (громадські); творчі й

шаблонні; адміністративні й економічні; прямого й непрямого впливу; загальні й спеціальні [10, с. 42].

До прямих методів державного регулювання пенсійного забезпечення можна віднести, наприклад, встановлення певних кваліфікаційних вимог (зокрема, Розпорядження Державної комісії з регулювання ринку фінансових послуг: від 20 червня 2006 р. № 5922 «Про затвердження Кваліфікаційного мінімуму для осіб, які можуть займатися актуарними розрахунками»; від 04 березня 2004 р. № 129 «Про затвердження Кваліфікаційного мінімуму для осіб, які претендують на право здійснення функцій з адміністрування недержавних пенсійних фондів»), здійснення реєстрації, контролю та нагляду тощо.

Отже, метод прямого впливу характеризується також наявністю такого забезпечувального заходу як контроль. На думку О. Андрійко, під державним контролем слід розуміти функцію, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності, а змістом державного контролю є спостереження, аналіз і перевірка діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, дотримання установлених державою правил, норм і стандартів або спостереження за відповідною діяльністю керованого об'єкта тим приписом, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень [15, с. 10–13].

До основних принципів контролю фахівці відносять: універсальність; систематичність; безсторонність; реальність; гласність; дієвість, оперативність, результативність [8, с. 241]. Також називають законність; відповідальність контролюючого органу; субординацію у відносинах; плановість у діяльності контролюючих органів; систематичність; професіоналізм; об'єктивність; тягар збирання доказів; неупередженість; гласність; взаємодії контролюючих органів; допомоги підконтрольному об'єкту [15, с. 18–21].

Систему контролю складають суб'єкти, об'єкти та зміст. У сфері НПЗ спеціальним суб'єктом контролю і нагляду відповідно до ст. 67 Закону № 1057 є Нацкомфінпослуг у межах повноважень та в порядку, визначеному актами законодавства

України. Державний нагляд і контроль за діяльністю осіб, які здійснюють управління активами пенсійних фондів, та зберігачів здійснюється НКЦПФР. Контроль за дотримання законодавства про захист економічної конкуренції у сфері НПЗ здійснює Антимонопольний комітет України [161].

Суб'єктами регулювання та нагляду у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування Законом № 1058 визначено такі органи:

- за дотриманням норм цього Закону щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі – Мінсоцполітики та його органи;

- щодо цільового використання коштів ПФ – Міністерство фінансів України та Рахункову палату;

- щодо дотримання норм цього Закону суб'єктами накопичувальної системи пенсійного страхування – Нацкомфінпослуг України;

- за діяльністю КУА в частині управління пенсійними активами, радника з інвестиційних питань – НКЦПФР;

- за діяльністю зберігача та уповноваженого банку – НБУ і НКЦПФР.

Контроль за виконанням ПФ законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, статутних завдань та цільового використання коштів ПФ здійснює Наглядова рада [152].

Контрольна діяльність згаданими органами здійснюється у процесі реалізації ними своїх повноважень, що надаються законодавством. Власне, ці повноваження визначають зміст і засоби контролю. Об'єктом контролю є саме пенсійне забезпечення. Коли йдеться про зміст контролю, то його становлять мета, завдання, принципи, засоби. Як стверджує З. Кузнецова, «зміст контролю становить відповідна діяльність суб'єктів, перед якими ставляться відповідні мета та завдання, їх діяльність ґрунтується на відповідних принципах і здійснюється за допомогою певних засобів» [78, с. 138].

Провідною формою контролю за законністю у сфері пенсійного забезпечення є перевірки. Правова регламентація порядку проведення перевірок органами державного

регулювання у сфері пенсійного забезпечення відбувається, як правило, на рівні підзаконних актів. Планові та позапланові перевірки проводяться органами ПФ України за місцезнаходженням платника єдиного внеску або у приміщенні відповідного органу ПФ України у випадках, передбачених законом. Перевірки проводяться на підставі бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів. Планова перевірка передбачається у кварталному плані відповідним органом ПФ України. Періодичність проведення планових перевірок визначається з урахуванням ступеня ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання. Деталізований перелік питань для здійснення планових перевірок органами ПФ України міститься у Постанові Правління ПФ України від 04 лютого 2016 р. № 2-1 [156].

Позаплановою перевіркою є перевірка платника єдиного внеску, яка не передбачена у кварталному плані роботи органу ПФ України. Позапланові перевірки проводяться органами ПФ України без попереднього повідомлення платника єдиного внеску за наявності однієї з таких обставин: подання платником єдиного внеску письмової заяви про проведення перевірки за його бажанням відповідному органу ПФ України; виявлення та підтвердження недостовірності інформації, зазначеної у поданих платником єдиного внеску документах обов'язкової звітності; звернення фізичних та юридичних осіб про порушення платником єдиного внеску вимог законодавства з питань, що належать до компетенції органів ПФ України (у такому разі проводиться позапланова перевірка тільки за наявності згоди ПФ України); неподання в установлений строк платником єдиного внеску звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкождали поданню звітності.

Ще одним прикладом прямого адміністративного методу традиційно визначають нагляд [205, с. 175]. У науковій літературі його, поряд із контролем, відносять також до загальних методів державного управління [6, с. 108]. Питання співвідношення категорій «контроль» і «нагляд» залишається дискусійним на теоретичному рівні та не вирішеним на законодавчому.

Здійснюючи аналіз державного контролю в галузі чорної металургії, П. Лютіков розглядає його співвідношення із такими суміжними правовими поняттями, як нагляд, моніторинг, аудит, облік, обстеження, інспектування, ревізія. Аналіз вказаного співвідношення дає підстави науковцю вважати контроль родовим поняттям відносно вищезгаданих суміжних понять, яке охоплює їх в якості певних форм, методів чи окремих різновидів контролю [9, с. 9]. Такий погляд співпадає з поглядом вчених-адміністративістів, зокрема О. Андрійко, В. Шестака, С. Жадана на нагляд як різновид контролю або спеціальний контроль [16, с. 91; 232, с. 172; 50, с. 109]. Вважаємо дану позицію щодо співвідношення контролю та нагляду найбільш обґрунтованою.

На думку С. Жадана, система нагляду у сфері пенсійного забезпечення поділяється на частини, які різняться об'єктом нагляду, номенклатурою органів, що його здійснюють, їх повноваженнями, а також обсягом і засобами здійснення відповідного виду нагляду. Дещо відмінними є й цілі здійснення кожного з видів нагляду. Тож, йдеться про такі види нагляду у сфері пенсійного забезпечення, як: 1) нагляд за діяльністю ПФ, що здійснюється Наглядовою радою; 2) державний нагляд у сфері пенсійного забезпечення [50, с. 101].

Не зупиняючись детально на повноваженнях Наглядової ради, але цілком підтримуючи точку зору С. Жадана, зазначимо, що йдеться про орган, який має суттєві повноваження. Їх реалізація може тягнути серйозні наслідки. Однак пенсійне законодавство не регламентує питання юридичної відповідальності у разі неефективної роботи Ради. Тож така система не гарантує належне виконання обов'язків, покладених на Наглядову раду. З іншого боку, відсутність реальної можливості примусового виконання рішення наглядової ради ставить під сумнів ефективність функціонування цього органу як такого і перетворює його переважно на консультативний орган, доцільність існування якого видається сумнівною [50, с. 105].

Стосовно державного нагляду у сфері пенсійного забезпечення слід підкреслити, що його об'єкт є ширшим, ніж об'єкт нагляду, здійснюваного Наглядовою радою. Функції державного нагляду законодавцем розподілено між кількома

центральними органами виконавчої влади (Мінсоцполітики, Мінфіном, Рахунковою палатою, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР, НБУ), що з одного боку дозволяє здійснювати нагляд на високому рівні, а з іншого, як зазначає С. Жадан, створює об'єктивні умови для недостатньої координованості дій цих органів, що може призвести до безсистемної реалізації їхніх повноважень у сфері державного нагляду [50, с. 108].

На думку В. Фещука, дія контролюючих, наглядових та регулятивних органів не скоординована, а значна кількість контрольних та наглядових функцій дублюється. Таке становище виникло внаслідок відсутності єдиного центру встановлення стандартів роботи пенсійної системи, що значно ускладнює її функціонування. Окремі функції державного контролю та нагляду в цій сфері було об'єднано й покладено на Нацкомфінпослуг, однак нагляд за КУА та банками-зберігачами залишається поза її повноваженнями. Контроль та нагляд на різних рівнях пенсійної системи покладено на різні контролюючі та регулятивні державні органи. На підставі аналізу діяльності органів, які здійснюють контроль та нагляд у сфері пенсійного страхування, В. Фещуком зроблено висновок про необхідність розмежування регулювання й нагляду та створення єдиного регуляторного органу (наприклад, Єдиного пенсійного регулятора) [222, с. 13].

Досить поширеним є застосування і непрямого (економічного) методу, який не передбачає «адміністративності», проте, як такий, що використовується державним органом, набуває обов'язкового характеру. Основна ознака цього методу – опосередкований вплив через майнові інтереси та потреби, стимулювання у різних економічних формах (податки, субсидії, бюджетне регулювання, преміювання, тарифікація заробітної плати, цінове та тарифне регулювання тощо) [63, с. 111].

Фінансування має різний прояв у різних видах і формах державного регулювання пенсійного забезпечення: від прямих асигнувань з Державного бюджету до самофінансування в НПЗ. Стан економіки країни має суттєвий вплив на систему пенсійного забезпечення. Свого часу система, що склалася на початку 90-х рр. ХХ ст., стала марнотратною, обтяжливою для економіки, тому

була піддана реформуванню. У зв'язку із запланованим фактичним переходом пенсійної системи на накопичувальні засади на перше місце у процесі фінансування виходять не питання затримки виплат із ПФ та неплатоспроможності роботодавців (хоча й їх існування не може не хвилювати), а проблеми надійності пенсійних внесків у системі НПЗ, що тісно пов'язано з інвестиційною політикою держави в цілому.

Проведений аналіз застосування форм та методів державного регулювання пенсійного забезпечення дозволяє розподілити останні на сучасному етапі їх розвитку за критерієм характеру відносин, щодо яких здійснюється регулювання, на дві групи: 1) форми та методи, які застосовуються у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; 2) форми та методи, які застосовуються у сфері добровільного недержавного пенсійного забезпечення, зокрема діяльності НПФ [116, с. 229].

Застосування форм та методів у діяльності органів державного регулювання пенсійного забезпечення тісно пов'язане із іншими, відносно новими інститутами адміністративного права – адміністративними послугами та адміністративними процедурами, поширення яких в адміністративній науці, законодавстві та практиці є наслідком європейського впливу на розвиток адміністративного права, оновлення його основних засад на підставі нових теоретичних конструкцій, зокрема концепцій «публічно-сервісного» змісту адміністративного права.

В напрямку дефініції «адміністративні послуги» здійснило певну термінологічну еволюцію запропоноване свого часу Концепцією адміністративної реформи в Україні визначення «управлінські послуги», які було визначено як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо [157].

Має рацію Г.Писаренко, коли стверджує, що дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної

реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Це цілком закономірно, оскільки сама державна влада – це реалізація не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним. І таких обов'язків з її боку в міру подальшої демократизації Української держави з'являтиметься дедалі більше [139, с. 33].

У наукових колах адміністративними послугами вважають дозвільно-реєстраційні дії державних органів за відповідними зверненнями фізичних та юридичних осіб. Про надання таких послуг можна говорити у випадку одночасної наявності двох умов: по-перше, коли уповноважений орган чи посадова особа, реагуючи на звернення того чи іншого суб'єкта, має право на певну свободу адміністративного розсуду і відповідну альтернативність власних дій та рішень; по-друге, коли суб'єкт, який звертається, може у будь-який час і без настання негативних для нього юридичних наслідків відмовитися від реалізації права на звернення або виконання прийнятого за зверненням рішення. При цьому термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин [4, с. 298].

Нормативне визначення категорії «адміністративні послуги» свого часу було наведено в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженій розпорядженням КМУ від 15 лютого 2006 р. № 90-р.: це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону здійснює юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [174].

Довгий час спроби врегулювання процедури надання адміністративних послуг органами державного регулювання носили переважно підзаконний та фрагментарний характер, шляхом прийняття окремими органами виконавчої влади стандартів надання адміністративних послуг. Але 6 вересня

2012 р. було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги». Відповідно до його положень адміністративною послугою названо результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади АРК, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт [145].

Після введення в дію Закону України «Про адміністративні послуги» було прийнято низку підзаконних актів з питань адміністративних послуг, серед яких: розпорядження КМУ від 26 жовтня 2011 р. № 1076-р «Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг», постанова КМУ від 05 січня 2011 р. № 33 «Деякі питання надання платних адміністративних послуг», постанова КМУ від 11 жовтня 2010 р. № 915 «Деякі питання надання адміністративних послуг», постанова КМУ від 05 грудня 2011 р. № 1274 «Про Реєстр адміністративних послуг», постанова КМУ від 27 січня 2010 р. № 66 «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» тощо.

Основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг встановлено у ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги»: виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються: найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання

адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [145].

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт індивідуального характеру (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Досить широкий спектр адміністративних послуг надається органами ПФ України. Зазвичай до переліку адміністративних послуг, що надаються територіальними органами ПФ України, відносяться такі: видача одержувачам пенсій пенсійних посвідчень; видача довідок про розмір пенсії; видача виписок з персональних облікових карток щодо відомостей про нараховану роботодавцями заробітну плату, сплати страхових внесків та набутого страхового стажу; отримання відомостей для виготовлення свідоцтв про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та його видача [135].

На нашу особисту думку до переліку адміністративних послуг, які надаються територіальними органами ПФ України, слід віднести призначення (перерахунок) пенсій; призначення допомоги на поховання; пересилання пенсійної справи при переїзді пенсіонера на постійне або тимчасове місце проживання до органу, що призначає пенсії; видачу пенсійного посвідчення; надання на вимогу застрахованої особи інформації (довідки про заробіток, внески та стаж), що міститься на її персональній обліковій картці в системі персоніфікованого обліку; видачу свідоцтв про загальнообов'язкове державне соціальне страхування; видачу повідомлень про взяття на облік платника єдиного внеску; видачу повідомлень про зняття з обліку платника єдиного внеску; надання довідок щодо стану розрахунків платників єдиних внесків.

Окрім ПФ України адміністративні послуги в пенсійній сфері надає Нацкомфінпослуг України. Прикладом таких послуг може бути видача ліцензії на провадження діяльності з адміністрування НПФ; реєстрація статуту НПФ, зокрема пенсійних схем та реєстрація змін та доповнень до статуту НПФ; реєстрація інвестиційної декларації НПФ та змін до неї.

Враховуючи соціально-економічні реалії сучасного періоду, нестабільність суспільних відносин, які складаються в ході реформ, слід вважати, що надання адміністративних послуг створить для громадян додаткові гарантії від адміністративного свавілля, втручання в їхні права, а характеристики цього правового інституту здійснять позитивний вплив на вдосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності. На разі, можна стверджувати, що запровадження інституту адміністративних послуг не данина сучасності, а об'єктивна необхідність, викликана життям [139, с. 37].

Процедура надання адміністративних послуг, зокрема і тих, що надаються органами державного регулювання у пенсійній сфері, потребує постійного вдосконалення. При цьому напрямком вдосконалення повинні стати пріоритети громадян, а не адміністративних органів. Адміністративна послуга має враховувати інтереси споживачів на кожній стадії її надання.

Слід зазначити, що ще у 90-х роках ХХ ст. уряди багатьох країн світу дійшли висновку про необхідність удосконалення ефективності надання адміністративних послуг. За основу оцінки ефективності було взято думки споживачів, результати досліджень яких дозволили уповноваженим органам виробити нові моделі надання послуг. При цьому критеріями визначення якості послуг було названо своєчасність, компетентність персоналу, комфорт, справедливість, результативність [139, с. 85]

Основою ефективного механізму надання адміністративних послуг в Україні, на думку Г. Писаренко, має стати нова система взаємовідносин влади і громадян, що має базуватися на принципах прозорості та ефективності, сприяти наданню компетентних та зрозумілих для громадян роз'яснень щодо застосування законодавства, підвищити рівень виконавчої дисципліни та ділової культури державних службовців та

посадових осіб місцевого самоврядування, які безпосередньо співпрацюють із громадянами у напрямі надання їм адміністративних послуг, зобов'язати чиновників мотивувати прийняті рішення і надати можливість громадянам брати участь у підготовці та прийнятті рішень, які безпосередньо торкаються інтересів громадян. Вважається, що запровадження інституту адміністративних послуг допоможе досягти найважливішого завдання адміністративної реформи – змінити ідеологію діяльності держави з владарювання на служіння [139, с. 75].

Питання процедури та оплати надання органами влади адміністративних послуг, зокрема їх якості, можуть бути врегульовані якнайкраще. З огляду на це пропонується найближчим часом ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс України, розробити та прийняти Закон України «Про адміністративний збір».

Висновки до розділу 2

У результаті дослідження організаційно-правового механізму державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні зроблено такі висновки:

1. Визначено, що державне регулювання пенсійного забезпечення – це особливий напрямок діяльності держави, що здійснюється державними органами виконавчої влади за умов рівноправних партнерських відносин із недержавними органами, які діють у межах делегованих державою публічно-владних повноважень з метою створення належних умов для ефективного функціонування пенсійної сфери.

2. Встановлено, що категорії «державне регулювання», «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» пов'язані змістовно. З урахуванням закріплення терміну «державне регулювання» в законодавстві про пенсійне забезпечення визнано найбільш прийнятним вживання саме цього терміну в контексті роботи. Разом з тим, відзначено допустимість і доцільність використання поняття «публічне адміністрування»

стосовно сфери пенсійного забезпечення, визнаючи його перспективність у подальшому науковому пошуку.

3. Метою державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення визначено досягнення ефективного та стабільного функціонування пенсійної системи та зростання добробуту громадян, які втратили працездатність.

4. Окреслено завдання державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення: 1) проведення єдиної та ефективної державної політики у пенсійній сфері; 2) забезпечення реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення шляхом створення умов для ефективного функціонування всіх складових національної пенсійної системи; 3) створення ефективних механізмів збирання, акумулювання, розподілу і витрачання пенсійних коштів та контролю за їх цільовим використанням; 4) узагальнення практики застосування пенсійного законодавства, виявлення недоліків, вироблення рекомендацій правозастосування; 5) надання методично-інформаційної та практичної допомоги фахівцям пенсійної сфери; 6) забезпечення виконання вимог законодавства про пенсійне забезпечення усіма суб'єктами.

5. До загальних функцій державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення віднесено прогнозування, планування, організацію, координацію, інформаційне забезпечення, облік, контроль та нагляд. Спеціальними функціями названо добір та розстановку кадрів, складання бюджету, участь у реалізації програм соціального розвитку, призначення пенсій. Допоміжними функціями пропонується вважати діагностування, організаційний розвиток, проектування, фінансування, матеріально-технічне забезпечення, транспортне обслуговування, стимулювання, управління персоналом, діловодство.

6. Виділено загальні принципи державного регулювання пенсійного забезпечення (принцип верховенства права, принцип законності, принцип гласності, принцип демократизму, принцип пріоритетності прав і свобод людини та громадянина) та спеціальні принципи (принцип реордінації, принцип субординації, принцип професіоналізму та компетентності, принцип об'єктивності, принцип прозорості, принцип паритетності, принцип колегіальності, принцип відповідальності

органів пенсійної сфери та персональної відповідальності їх службових осіб).

7. За ознакою змісту повноважень у системі суб'єктів державного регулювання пенсійного забезпечення виокремлено наступні групи: 1) інституційні (загальні) суб'єкти, які виконують загальні регулятивні повноваження, формують умови функціонування пенсійної системи (ВРУ, Президент України, КМУ); 2) суб'єкти галузевої компетенції, які безпосередньо реалізують функцію регулювання та контролю у сфері пенсійного забезпечення, для яких вона є основною або однією із основних (Мінсоцполітики, ПФ України та їх територіальні підрозділи); 3) спеціальні суб'єкти, що мають окремі повноваження, які не є їх основними, або ті, які мають повноваження щодо окремих складових системи пенсійного забезпечення (Нацкомфінпослуг, НКЦПФР, Антимонопольний комітет, НБУ).

8. Встановлено, що статус органів, які здійснюють державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення, утворюють повноваження нормотворчого, методичного, координаційного та контролюючого характеру.

9. Запропоновано класифікувати форми та методи державного регулювання пенсійного забезпечення на сучасному етапі їх розвитку на дві групи за критерієм характеру відносин, щодо яких здійснюється регулювання: 1) форми та методи, які застосовуються у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; 2) форми та методи, які застосовуються у сфері добровільного недержавного пенсійного забезпечення, зокрема діяльності НПФ.

10. Визначено, що органами, які здійснюють державне регулювання у пенсійній сфері, надається досить широкий спектр адміністративних послуг (поширення категорії останніх в науці, законодавстві та практиці є наслідком європейського впливу на розвиток адміністративного права, оновлення його засад на підставі нових теоретичних конструкцій, зокрема концепцій «публічно-сервісного» змісту): призначення (перерахунок) пенсії та допомоги на поховання; видача пенсійного посвідчення, свідоцтва про державне соціальне страхування, повідомлень про взяття на облік та про зняття з обліку платника єдиного внеску;

надання інформації, що міститься на обліковій картці застрахованої особи та довідок про стан розрахунків платників єдиних внесків; видача ліцензій на провадження діяльності з адміністрування НПФ; реєстрація статуту НПФ та змін до нього; реєстрація інвестиційної декларації НПФ тощо.

11. Обґрунтовано, що процедура надання адміністративних послуг потребує постійного вдосконалення. Напрямок вдосконалення повинні стати пріоритети споживачів послуг, нова система взаємовідносин влади і громадян. З метою вдосконалення зазначеної процедури запропоновано ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс України, розробити та прийняти Закон України «Про адміністративний збір».

РОЗДІЛ 3 ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання пенсійного забезпечення та основні передумови і пріоритети його запозичення в Україні

Створення в Україні ефективної системи державного регулювання пенсійного забезпечення, здатної впливати на рівень добробуту мільйонів найбільш незахищених людей, обумовлене багатьма чинниками. Серед них – дотримання міжнародно-правових стандартів у сфері пенсійного забезпечення, а також запровадження позитивного досвіду країн, де багаторівнева пенсійна система вже працює і дає позитивні результати.

Загальна Декларація прав людини, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН у 1948 р., задекларувала право кожної людини на соціальне забезпечення, забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості тощо [51]. Україна несе зобов'язання стосовно прав, заявлених у Декларації, повинна їх визнавати та забезпечувати.

Європейська соціальна хартія, яка набула чинності у 1965 р., визначила право всіх працюючих та їх утриманців на соціальне забезпечення, обов'язок Договірних сторін встановлювати або підтримувати систему соціального захисту на задовільному рівні, прагнути до прогресивного підвищення рівня захисту [49]. Хартія сформулювала найважливіші умови, за яких людині буде забезпечено реалізацію її соціальних прав, створено нормальні умови для життя. Зрозуміло, що ефективність виконання державами-учасницями зобов'язань щодо викладених у Хартії прав людини обумовлюється не стільки активністю національних урядів стосовно їх впровадження, скільки наявністю відповідних матеріальних ресурсів. Слаборозвинена економіка не дає

можливостей для повного та якісного задоволення основних соціальних потреб людини [219, с. 178].

Основні положення Європейської соціальної хартії знайшли своє відображення в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, що набув чинності у 1976 р. Держави, які взяли в ньому участь, зобов'язалися вжити заходів щодо забезпечення поступового, повного здійснення прав, що визначаються в Пакті, зокрема, прав кожної людини на соціальне забезпечення [99]. Проте, як зазначає І. Ярошенко, за Пактом права сформульовані не як безпосередньо обов'язкові завдання для держав. Така редакція робить правове зобов'язання вельми слабким [243, с. 160–161].

У грудні 1989 р. у Страсбурзі главами Об'єднаних європейських країн було підписано Європейську загальну хартію основних соціальних прав трудящих, що стало вагомим кроком у розвитку європейської системи соціального захисту. Стаття 10 Хартії задекларувала право на адекватну соціальну підтримку та відповідний рівень соціального забезпечення людини, яка знаходиться поза ринком праці [249].

Одну з провідних ролей у регулюванні соціального захисту населення світу відіграє МОП. 28 червня 1952 р. МОП було прийнято Конвенцію № 102, яка визначила обов'язки держав із соціального захисту громадян, зокрема щодо встановлення кола осіб, яким має надаватись соціальна допомога, та відповідності її розмірів встановленим мінімальним стандартам [70].

Загалом міжнародні організації відіграють неабияку роль у дотриманні міжнародно-правових стандартів у пенсійній сфері, відпрацьовують норми та рекомендації, які застосовуються країнами з урахуванням їх національних особливостей. Метою розробки цих рекомендацій і стандартів є зменшення соціального напруження та створення умов для соціального відтворення.

У 1961 р. було розроблено першу групу соціальних стандартів, яка набула форми вже згадуваної Європейської соціальної хартії. У 1996 р. Рада міністрів Ради Європи схвалила нову редакцію Хартії, яку в травні цього ж року було відкрито для підпису європейськими країнами. Друга група соціальних

стандартів характеризує мінімальні соціальні норми, які гарантують гідний рівень життя в країні [56, с. 80].

Країни-члени ЄС намагаються дотримуватися міжнародно-правових стандартів у сфері пенсійного забезпечення. Фахівці свідчать, що із заснуванням ЄС створюється новий рівень взаємовідносин, де міжнародні норми застосовуються для регулювання національних відносин по соціальному захисту та створюються міждержавні структури для управління соціальним захистом [243, с. 162]. З метою забезпечення високого рівня соціального захисту ЄС здійснює заходи щодо координації дій, врахування відмінностей національних законодавств у питаннях захисту, наближення рівня соціального захисту до світових стандартів та забезпечення верховенства соціального законодавства ЄС у тих країнах, де рівень забезпечення за національним законодавством є нижчим.

Створення ж єдиної пенсійної системи пенсійного забезпечення, якщо вважати це за можливе, потребує зусиль та часу. Особливості географічного розташування, економіки, традицій, складу населення обумовлюють особливості сучасних національних систем пенсійного забезпечення. Через те члени ЄС намагаються лише забезпечити максимально прийнятні рамки взаємодії та співпраці [188, с. 82], залишаючи державне регулювання пенсійними системами у компетенції самих країн.

У минулому сторіччі більшість розвинених країн світу створила надійні системи пенсійного забезпечення та його державного регулювання, визначивши пенсійне забезпечення як одну з основних своїх функцій. У сучасних трансформаційних умовах аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання у пенсійній сфері та визначення пріоритетів його запозичення в Україні набуває особливого значення. Разом з тим запровадження в наших реаліях іноземних механізмів державного регулювання пенсійного забезпечення вважаємо можливим лише після детального їх аналізу, здійснення ґрунтовних наукових досліджень, проведення експериментів та громадських обговорень, адже «трансплантація чужого досвіду: пересадка його в чуже тіло тягне за собою реакцію відторгнення, яка може

спричинити навіть смерть». Без аналізу, без наукових підходів до чужої практики марно сподіватися на успіх [197, с. 5].

Останнім часом внаслідок реформування пенсійне забезпечення країн світу набуває все більше спільних рис. Аналіз існуючого у світі підходу до питань пенсійного забезпечення дає підстави стверджувати, що у більшості зарубіжних країн формується трирівнева модель пенсійного забезпечення громадян з поєднанням солідарного та накопичувального компоненту, здійсненням пенсійного забезпечення державними та приватними органами у загальнообов'язковому та добровільному порядку. Перший рівень оновлених пенсійних систем, як правило, складає солідарна система, де виплачуються пенсії за рахунок загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; другий рівень – система накопичувального, часто – професійного страхування; у межах третього рівня населення отримує пенсійні виплати за рахунок добровільних приватних пенсійних накопичень. Важливу роль у додатковому пенсійному забезпеченні відіграють приватні пенсійні програми. При цьому держава завжди відіграла визначальну регуляторно-контрольну роль у перебігу процесу.

Пенсійні системи відрізняються одна від одної насамперед способом фінансового забезпечення. При всій різноманітності прийнятих у сучасній світовій практиці схем державного регулювання пенсійного забезпечення, всі вони так чи інакше виступають різновидами двох систем – розподільчої (солідарної) та накопичувальної [101, с. 17; 215, с. 31]. Традиційно більш захищеними від ризиків вважаються солідарні системи, які доповнюються накопичувальним сектором [243, с. 171]. Між цими двома моделями пенсійних систем є значна кількість проміжних варіантів, більшість з яких націлені на те, щоб послабити вади кожної із систем і посилити їх переваги. Ось чому в багатьох країнах утворилися пенсійні системи, які складаються з трьох рівнів.

Трирівневі моделі пенсійного забезпечення, незважаючи на схожі засади їх створення і функціонування, у кожній країні мають принципові відмінності у системах, їх структурі та співвідношенні певних організаційно-правових форм. При цьому

частка добровільного приватного пенсійного забезпечення є меншою за інші, оскільки використовується найбільш платоспроможним населенням. Стосовно часток обов'язкового пенсійного страхування й додаткового професійного пенсійного забезпечення, то їх співвідношення визначається відмінностями в концептуальних підходах, що використовувались при післявоєнному реформуванні пенсійних систем в окремих країнах [238].

В. Собченко вважає, що система соціального захисту кожної країни будується відповідно до одного з трьох основних критеріїв надання допомог: перевірка потреби, перевірка виконання встановлених обов'язків чи факту простої приналежності до встановленої групи чи категорії населення. Ці критерії можуть бути підсумовані у вигляді принципів: «що ти маєш», «що ти зробив», «хто ти є» [188, с. 72]. При цьому перший із зазначених принципів домінує за «ліберальної» моделі соціального захисту (Японія, англосовні країни), другий є характерним для «консервативної» моделі (країни Західної Європи), третій – для «соціал-демократичної» моделі (країни Скандинавії).

Заслуговує на увагу також типологія систем пенсійного забезпечення країн, здійснена Н. Луговенко: 1. Залежно від механізму використання надходжень: капіталізовані (накопичувальні, фондовані); некапіталізовані (солідарні, нефондовані, перерозподільні). 2. За обсягами фінансування соціальних видатків: північноєвропейський варіант (Ірландія, Великобританія, Королівство Данія (далі – Данія), Королівство Швеція (далі – Швеція), де частка соціальних видатків в бюджеті країн дорівнює 15%; континентальний (Французька Республіка (далі – Франція), Федеративна Республіка Німеччина (далі – Німеччина), Королівство Бельгія (далі – Бельгія), Королівство Нідерландів (далі – Нідерланди)), де частка соціальних витрат у бюджеті країн дорівнює 30%; Сполучені Штати Америки (далі – США, які не можна віднести до попередніх, але пропорції схожі з ЄС. 3. За соціальним спрямуванням: США – основним принципом є забезпечення мінімального рівня життя; держави ЄС – основним принципом є забезпечення основного рівня життєвих проблем і недопущення зниження доходів. 4. За

формами страхування: пенсійне; медичне; від безробіття; від нещасного випадку на виробництві; сімейне (Франція); піклування та догляд (Німеччина, Республіка Австрія (далі – Австрія)) [88, с. 16–17].

Скажімо, у північних країнах, таких як Швеція, Королівство Норвегія (далі – Норвегія) та Республіка Фінляндія (далі – Фінляндія), перший рівень забезпечується державними (народними) пенсіями фіксованого розміру, не зумовленими сплатою страхових внесків; другий рівень – пенсіями з обов'язкового додаткового страхування працюючих громадян; третій – пенсіями з особистого добровільного страхування та додатковими професійними пенсіями від підприємств. Разом з тим у ряді країн Латинської Америки, зокрема в Республіці Чилі (далі – Чилі), перший рівень представлений пенсіями, що надаються, за потреби, в рамках системи соціальної (адресної) допомоги; другий рівень – виплатами в межах обов'язкової накопичувальної системи; третій – виплатами з добровільного особистого пенсійного забезпечення [215, с. 30].

У континентальних країнах, зокрема Німеччині та Франції, пенсійне забезпечення має класичні форми [131]. В інших країнах, таких як Нідерланди, прагнення до вдосконалення пенсійних систем призвело до відходу від класичних форм. У системах обов'язкового пенсійного страхування Німеччини, Великобританії та Нідерландів виплата пенсій здійснюється за солідарним принципом. При цьому в Німеччині та Великобританії право на пенсію мають лише особи, що сплачували пенсійні внески протягом певного періоду [248]. Розмір пенсій у Німеччині обумовлений розміром заробітку, з якого сплачувалися внески, та тривалістю їх сплати, а у Великобританії – лише тривалістю сплати. У Нідерландах, де розмір внесків встановлений як відсоток від величини заробітної плати, розмір пенсії є фіксованим і прямо не залежить від розміру внесків. Тому рівень цієї системи є значно вищим, ніж у Німеччині або Великобританії. Проте, як зазначає Н. Тополенко, системи обов'язкового пенсійного страхування Німеччини та Великобританії є високою мірою солідарними, тобто пов'язаними з обов'язковою участю у фінансуванні пенсій усіх працюючих

громадян і з наданням пенсійного забезпечення всім особам, які стали інвалідами, втратили годувальника або досягли пенсійного віку. Крім того, солідарність систем обов'язкового пенсійного страхування в цих країнах виражається ще й у тому, що пенсіонерам зараховуються періоди, за які внески не сплачувалися [282, с. 33].

Пенсійні ж системи таких постсоціалістичних країн, як Республіка Казахстан (далі – Казахстан), Російська Федерація (далі – Росія), Республіка Угорщина (далі – Угорщина) та Республіка Польща (далі – Польща), а також деяких країн Латинської Америки збудовані на засадах обов'язкового накопичення і солідарність у них відсутня.

Відрізняються й системи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення країн світу. У деяких країнах воно відбувається через загальнодержавні збори, в інших до фінансування залучаються кошти фізичних, юридичних осіб тощо. Причому, як вважають фахівці, «участь держави у фінансуванні не є гарантією успішного соціального захисту» [188, с. 82]. Приміром, у Франції та Німеччині участь держави у фінансуванні системи пенсійного забезпечення є нижчою, ніж у Швеції чи Великобританії, а рівень забезпечення – вищим. Тоді як Данія, де високий рівень державної підтримки, також вважається країною з високим рівнем соціального захисту.

Пенсійний вік у країнах світу також різний, але вищий, аніж в Україні. Погіршення демографічної ситуації призвело до зростання навантаження на працююче населення та, як наслідок, необхідності збільшення пенсійного віку і зростання необхідного для призначення пенсії страхового стажу. Як вважають експерти, найбільш гостро демографічні проблеми постали перед урядами Німеччини та Італійської Республіки (далі – Італії), де на одного пенсіонера до 2050 р. припадатиме, відповідно, дві та півтори працездатні за віком і станом здоров'я особи [215, с. 44]. Внаслідок пенсійних реформ планується підвищення пенсійного віку в низці країн. Зокрема, Швейцарія підвищила пенсійний вік до 65 років. Пенсійний вік чоловіків у більшості постсоціалістичних країн дорівнює 62–65 років, у жінок за загальним правилом є меншим від чоловіків на 2–5 років, складає

57–63 роки та в окремих країнах (Словацька і Чеська республіки) залежить від кількості дітей. Пенсійний вік у Росії поки що залишається незмінним: 60 років для чоловіків та 55 – для жінок.

Україна за показником пенсійного віку перебуває за межею критичного рівня. Законом України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 08 липня 2011 р. було передбачено поступове підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років, чоловіків-держслужбовців – до 62 років та збільшення нормативної тривалості страхового стажу на 10 років (по 31 грудня 2017 р.) [158]. Зазначеним Законом були внесені зміни, зокрема, до ст. 26 Закону №1058. Починаючи з 1 січня 2018 р. право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років отримали особи за наявності страхового стажу не менше 25 років, а починаючи з 1 січня 2028 р. – не менше 35 років. Також заплановано, починаючи з 1 січня 2028 р., призначення пенсії за віком незалежно від віку у разі наявності 40 і більше років страхового стажу. Поетапне підвищення пенсійного віку та страхового стажу в Україні розглядаємо як об'єктивно обумовлену потребу.

Система державного регулювання соціального захисту країн-членів ЄС орієнтована на забезпечення соціальних гарантій. При цьому, як з'ясувала І. Ярошенко, країнам доводиться вирішувати такі проблеми: значне збільшення видатків пенсійного страхування (у зв'язку з несприятливою демографічною ситуацією); складність забезпечення своєчасного та повного внесення страхових внесків (Португальська і Грецька республіки); неефективність контролю при управлінні фондами соціального страхування через механізм соціального партнерства. Проблема загострилась у зв'язку із значним зростанням оформлень інвалідності (у Нідерландах – 15% осіб працездатного віку із загального числа відповідної вікової категорії). Це пояснюється недостатньою зацікавленістю органів управління фондів, які не несуть фінансову відповідальність, в обґрунтованому визначенні підстав для надання допомоги [243, с. 171].

Продовжується реформування систем пенсійного забезпечення в постсоціалістичних країнах. За останній час було реформовано пенсійні системи країн колишнього Радянського

Союзу та Східної Європи. Наслідком реформ стало створення багаторівневих систем, найпоширенішою серед яких є трирівнева пенсійна система, яка поєднує в собі солідарний рівень, накопичувальний обов'язковий та накопичувальний добровільний.

Фахівці називають такі типи моделей пенсійного страхування, що їх створено у постсоціалістичних країнах:

1) чилійська, яка характеризується сплатою внесків лише працівниками;

2) угорська, за якою сплата внесків як на обов'язкове солідарне пенсійне страхування, так і на недержавне накопичувальне пенсійне забезпечення здійснюється за пенсійними схемами з визначеними внесками;

3) латвійська – з умовно-накопичувальними рахунками;

4) польська, що доповнює попередню модель. Внески сплачуються до приватних фондів, з яких платники отримують реальний інвестиційний дохід;

5) російська, що складається з базової пенсії для всіх громадян, а також додаткових пенсійних виплат (за рахунок номінального й реального інвестування пенсійних активів [92, с. 62].

Звернемося до найбільш цікавого досвіду державного регулювання пенсійного забезпечення у країнах світу.

Пенсійна система Нідерландів своєрідна, є однією з найрозвиненіших у Європі. В підґрунтя системи покладено концепцію Беверіджа, що виходить із паритетності мінімального рівня пенсійного забезпечення. Як наслідок пенсії з обов'язкового пенсійного страхування встановлено в мінімальних фіксованих розмірах, що обумовило потребу в додатковому пенсійному забезпеченні для заможних громадян та швидкий розвиток добровільних приватних професійних пенсійних систем і особистого пенсійного страхування, які визнано превалюючими в сучасній пенсійній системі країни. На противагу іншим країнам, у Нідерландах державному пенсійному страхуванню підлягає все населення країни. Пенсійна система складається з трьох рівнів: соціальна базова пенсія забезпечує близько 50% виплат; професійне (додаткове) забезпечення

становить 1/3 частину пенсії; добровільне індивідуальне забезпечення.

На базові виплати від держави можуть розраховувати всі громадяни Нідерландів, які прожили в країні не менше 50 років (забезпечення ґрунтується на формулі 2% від максимального розміру державного пенсійного забезпечення за кожен рік проживання в країні, починаючи з 15 років і до досягнення пенсійного віку). Розмір базової пенсії не залежить від заробітної плати або податків, які надійшли в державний бюджет під час трудової діяльності.

Другий пенсійний рівень обумовлений вибором працівника; пенсія цього рівня формується протягом всього трудового життя. Внески сплачуються працівниками та роботодавцями.

Накопичення третього рівня є добровільним, із встановленим розміром внесків. Розмір пенсії залежить у тому числі й від сімейного стану людини [140, с. 30; 243, с. 167].

Чисельність пенсіонерів в Нідерландах відносно числа працездатного населення збільшується, зростає й тривалість життя, що тягне за собою необхідність поступового збільшення пенсійного віку. З 1 січня 2019 р. пенсія виплачується особам, які досягли віку 66 років і 4 місяці. У 2020 р. планується збільшення пенсійного віку до 66 років і 8 місяців, а в 2021 р. – до 67 років. Ще через рік він сягне 67 років і 3 місяці.

Отже, перевагою пенсійної системи Нідерландів можна вважати наявність трьох її складових та змішаний характер фінансування.

Першою країною, що ввела (за часів О. Бісмарка) систему страхування, зокрема й пенсійного, була Німеччина. Модель системи пенсійного забезпечення сучасної Німеччини є характерною, на думку фахівців, для Австрії, Італії, Франції та більшості інших країн Західної Європи [221, с. 64].

Пенсійна система є трирівневою, кожен рівень має особливості щодо структури, кола осіб, принципів фінансування та рівня захисту. Перший рівень – система державного пенсійного страхування – побудована на принципі солідарності поколінь. Діє модель прямого і безпосереднього перерозподілу доходів. Половину внеску працівника до пенсійного фонду

сплачує роботодавець. Досить суттєвими є дотації з державного бюджету. Пенсія розраховується за складними формулами, що включають такі показники, як вік, трудовий стаж, розмір відрахувань, період навчання, наявність дітей, відпустки по догляду за дитиною, служба в армії тощо.

Пенсійним забезпеченням займається ряд установ, незалежних у правовому відношенні та самокерованих. Існує одна федеральна установа пенсійного страхування службовців та 23 земельні установи пенсійного страхування робітників, а також установи пенсійного страхування шахтарів, фермерів, моряків та художників. До першого рівня захисту належать чотири системи, що є обов'язковими для певного кола осіб: пенсійне страхування робітників та службовців, а також окремих категорій самозайнятого населення; пенсійне забезпечення державних службовців; допомога по старості для фермерів та членів їх сімей; пенсійне забезпечення «осіб вільних професій» (лікарі, аптекарі, адвокати, нотаріуси тощо) [221, с. 64]. Право на пенсію за віком виникає після досягнення 65 років. Поступово пенсійний вік збільшується і у 2029 р. має досягти 67 років.

Другий рівень пенсійного забезпечення – добровільне забезпечення за віком від підприємств. Підприємства, за наявності можливостей, можуть сплачувати своїм колишнім працівникам пенсію, додаткову до тієї, що виплачується на першому рівні. Такою пенсією в Німеччині сьогодні охоплено майже половину працівників. Система оформлення надання пенсій від підприємств, як правило, оговорюється у тарифній угоді між профспілками та асоціаціями роботодавців або ж може бути передбачена у трудовому договорі. Розмір виробничих пенсій у деяких випадках такий, що дозволяє отримувачу на 90 відсотків зберігати попередній рівень життя.

Третій рівень пенсійного забезпечення представлений системою додаткового НПЗ, до якої може долучитися кожен бажаючий та визначити для себе види і обсяги накопичень. Виплати після досягнення пенсійного віку можуть бути як одноразовими, так і регулярними. Однак, на думку фахівців, основною часткою у структурі пенсійної системи Німеччини є

обов'язкове пенсійне страхування. Інші форми мають допоміжне значення, і їх частка залишається невеликою [250; 215, с. 36].

Стабільність німецької пенсійної системи забезпечується зокрема й значною часткою державних дотацій в ній. Пенсійна система Німеччини, яка поєднала позитивні елементи розподільчого та накопичувального елементів, добре себе зарекомендувала. Українська пенсійна система схожа на систему Німеччини. Тож вважаємо, що багатий досвід пенсійного забезпечення Німеччини може стати в нагоді при подальшому реформуванні української пенсійної системи.

Японська модель пенсійного забезпечення є характерною також для Австралії, Великобританії та багатьох країн Північної Європи. У ній домінує державне соціальне забезпечення із бюджетним фінансуванням. Як зазначає В. Хлинов, за кваліфікацією ООН Японія до 1970 р. перетворилась у «старіючу» країну, оскільки люди старші за 65 років склали більше ніж 7% населення. До 1990 р. кількість пенсіонерів досягла 14,9 млн. осіб, тобто майже 12% населення. Згідно з прогнозами, ця тенденція зберігатиметься, і до 2020 р. особи старші 65 років складатимуть 25,5% [226]. Японія міцно займає перше місце серед країн світу за тривалістю життя. Уряд поступово починає відносити до так званих «літніх людей» лише осіб з 75-річного віку. Безумовно, за такої демографічної ситуації збільшення видатків на пенсійне забезпечення є неминучим. Тягар видатків на соціальну сферу стає надто важким, тому питання реформування пенсійної системи залишаються актуальними.

Останню пенсійну реформу було проведено в Японії у 1985 р. Вона торкнулась лише осіб, що народились після 1926 р. Її основним підсумком стало введення базових пенсій. Право на базову пенсію обумовлюється досягненням віку (65 років) і наявністю страхового стажу. Застосовується механізм «гнучкого пенсійного віку» [221, с. 77].

Для отримання повної базової пенсії необхідно протягом 40 років здійснювати внески. Йдеться, у першу чергу, про чоловіків. Жінки зазвичай працюють менше, адже мають можливість залишати службу після народження дитини. Джерелом

фінансування базових пенсій є також внески роботодавців і дотації держави, якими покривається майже третина витрат на базові пенсії.

Окрім базових пенсій робітники отримують додаткові державні та професійні пенсії. Для набуття права на додаткову пенсію робітники підлягають обов'язковому страхуванню. Також додаткова пенсія виплачується їй у разі інвалідності [94, с. 120].

Професійна пенсія виплачується з 65 років додатково до базової пенсії. Базова та професійна пенсія індексуються до середньої заробітної плати, поки пенсіонер не досягне 67-річного віку, та індексується до цін після 68 років.

Пенсійна система Великобританії, за основу розвитку якої також взято концепцію Беверіджа, вважається однією з довершених. Це одна з небагатьох країн, на яку майже не вплинула криза пенсійних систем в Європі, оскільки уряд своєчасно ввів систему персоніфікованих внесків і почав скорочення державних пенсій. Пенсійна система країни трирівнева, складається з базових державних пенсій, державних пенсій за вислугу років та приватних пенсій.

Перший, базовий, рівень – пенсії, що сплачуються та гарантуються державою. Державні пенсії Великобританія почала сплачувати своїм громадянам у 1908 р., коли в багатьох розвинених країнах питання пенсійного забезпечення населення ще навіть не обговорювалося [117]. Пенсії, встановлені у мінімальних фіксованих розмірах, отримують усі громадяни пенсійного віку. Фінансування першого рівня відбувається за рахунок внесків робітників і роботодавців, а також бюджетних коштів. При цьому за рахунок бюджету покривається майже третина всіх витрат на базові пенсії [185].

Низький розмір пенсій з першого рівня обумовив бурхливий розвиток добровільних приватних пенсійних систем та особистого пенсійного страхування (другий та третій рівні пенсійного забезпечення).

Другий рівень пенсійного забезпечення Великобританії представлений державними пенсіями за вислугу років. Їхній розмір є значно вищим від тих, що виплачуються на першому рівні, та залежить від стажу роботи, розміру заробітної плати і

накопичених внесків. Розмір додаткової державної пенсії може сягати 50% заробітної плати перед виходом на пенсію. Участь громадян у другому рівні пенсійного забезпечення не можна вважати обов'язковою. Водночас ті, що відмовляються від участі, повинні самостійно обрати інститут, який у майбутньому виплачуватиме їм пенсії. Зазначимо, що умови відмови від пенсійного забезпечення за вислугу років кожні п'ять років переглядаються.

Третій рівень пенсійного забезпечення Великобританії – це приватні пенсійні схеми. Отримання пенсій за ними користується попитом, адже розмір пенсій є значним та цілком залежить від розміру внесків. Третій рівень переважно представлений професійними пенсіями за вислугу років, які надаються роботодавцями своїм працівникам. Уряд заохочує і роботодавців і робітників до участі у схемах цього рівня наданням чисельних податкових пільг. При цьому пенсійні внески та інвестиційний дохід не оподатковуються. Останнім часом приватне пенсійне забезпечення поступово витісняє державне: близько 70% всього обсягу пенсій складають недержавні виплати [185].

Заслугує на вивчення впровадження жорстких стандартів роботи зі зверненнями громадян до фінансових установ Великобританії, які працюють з пенсійними накопиченнями, та введення посади «пенсійного Омбудсмена» задля захисту прав учасників системи НПЗ, належного врегулювання спорів з пенсійних питань, підвищення рівня довіри громадян до пенсійної системи.

Основоположним принципом державного регулювання пенсійного забезпечення Швеції є спільна суспільна відповідальність за кожного індивіда через державу, як державу соціального добробуту. Усі громадяни несуть спільну економічну відповідальність, проте й усі можуть скористатися пільгами пенсійного забезпечення. Система пенсійного забезпечення є відкритою, доступною та мало витратною. Пенсійна реформа в Швеції розпочалась у 1995 р. Протягом багатьох років у державі здійснювався персоніфікований облік внесків, результатом якого став перерахунок накопичувальних рахунків осіб, починаючи з 1938 р. народження, з початку їх трудової діяльності і до часу

виходу на пенсію. Право на пенсію отримали особи, незалежно від статі, яким виповнилося 65 років, хоча за окремими робітниками було збережено право на отримання часткової пенсії з 60 років.

Сучасна пенсійна система Швеції багаторівнева. В ній успішно діє державна дворівнева пенсійна система, перший рівень якої – обов'язковий, представлений розподільчою системою, заснованою на принципі встановленого внеску; другий рівень – теж обов'язковий, представлений накопичувальною системою.

За рахунок першого рівня формується пенсія, залежна від заробітної плати, а також гарантована соціальна пенсія, яку виплачують, якщо рівень пенсії становить менше 20% від середньої зарплати в країні. Внески роботодавців та робітників фіксуються на умовних пенсійних рахунках та індексуються пропорційно зростанню заробітної плати та загального стану економіки Швеції.

Накопичувальна система другого рівня почала функціонувати з 1999 р. Внески акумулюються державою, а розпоряджається ними сам майбутній пенсіонер, інвестуючи в один або декілька інвестиційних фондів, запропонованих на вибір. Фонди оперують фінансовими інструментами і різною прибутковістю, що надає людині можливість самостійно вибрати стратегію інвестування. Розмір пенсії у Швеції – один з найвищих у Європі.

Третій рівень пенсійного забезпечення Швеції – добровільний, який складають професійні та індивідуальні пенсійні заощадження.

Шведська модель схожа з англійською в тому, що всі соціальні внески і податки збираються єдиним податковим органом. Тобто, вся інфраструктура, необхідна для організації накопичувальної системи, вже існувала, і додаткових витрат не потребувалось. Щорічний звіт, що підсумовує фінансовий стан учасника за двома рівнями – розподільчим і накопичувальним, належить до компетенції адміністрації соціального забезпечення. Виплата пенсій здійснюється через Адміністрацію пенсійних внесків [221, с. 81].

США провадять активну пенсійну політику, а фонд страхування на випадок старості, інвалідності та в разі втрати годувальника є одним з трьох найбільших загальнонаціональних соціальних фондів. Пенсійне забезпечення США є комбінацією перерозподільних програм та страхування. Превалюючим вважається особисте пенсійне страхування. Модель пенсійної системи, обрана у США, є характерною для країн Латинської Америки та Португалії [92].

Основна державна пенсійна система, яка охоплює майже всіх зайнятих у приватному секторі економіки, збудована за розподільчим принципом, діє відповідно до Закону про соціальне страхування 1935 р. Власне пенсійний податок сплачується у рівних частках робітниками і роботодавцями за сукупною ставкою 10,7% [133].

Фінансове та адміністративне управління державних страхових фондів здійснює Рада управляючих, до якої, зокрема, входять представники уряду – міністри праці, фінансів, охорони здоров'я та соціальних послуг. Страхові фонди є позабюджетними, їхні кошти можуть бути використані лише на цілі, встановлені законом, зокрема – вкладені у державні цінні папери.

Практично всі інші пенсійні системи США збудовані за накопичувальним принципом. Накопичення у межах цих систем відіграють не лише соціальну, а й інвестиційну роль, адже є одним з головних джерел інвестицій у економіку. До накопичувальних відносяться як державні, так і приватні пенсійні програми. Державні програми призначені забезпечувати тих, хто працює на уряд та місцеві органи влади. Джерелом надходження коштів є щорічні внески федерального уряду, а також інвестиційний дохід. У пенсійних системах штатів та місцевих органів влади бере участь три чверті зайнятих у цьому секторі. Спостерігається швидкий розвиток зазначених пенсійних систем [133; 113].

Слід зазначити, що зростання приватних систем США відбувається швидкими темпами. Серед американців стає популярним забезпечення себе трьома пенсіями – державною, приватною колективною та приватною індивідуальною.

Фінансовий стан та інвестиційна політика пенсійних фондів є предметом особливого контролю державних органів.

Під час реформування власних пенсійних систем країни Європи активно вивчали досвід країн Латинської Америки. Українські фахівці також аналізували латиноамериканські пенсійні системи, щоб запозичити позитивний досвід та уникнути помилок.

Внаслідок пенсійної реформи, яку було розпочато в Аргентинській Республіці ще в липні 1994 р., країна отримала трирівневу пенсійну систему. Перший рівень створено для забезпечення базової пенсії кожному громадянину. Її розмір складає близько 45% середньої заробітної плати. Другий рівень забезпечує пенсіями громадян, які робили внески до солідарної дореформеної пенсійної системи. Існування третього рівня обумовлює додаткові пенсійні виплати з солідарної системи або з індивідуального рахунку для тих, хто обрав накопичувальну систему. За результатами реформи всі працюючі громадяни отримали право як на єдину пенсію із солідарної системи, так і на додаткову пенсію із накопичувальної системи або з індивідуального рахунку [37, с. 35].

У країні створено високоефективну, прозору і доступну для державного контролю систему АСПОВ, яка працює цілодобово і дозволяє користувачам постійно отримувати інформацію. Вважаємо, що запозичення досвіду формування системи, збору та використання її даних є актуальним для України.

Недоліками аргентинської пенсійної системи можна вважати брак довгострокової політичної підтримки; недостатньо обґрунтований план фінансування витрат перехідного періоду, коли частина внесків відривається від солідарної системи і переходить до накопичувальної, що створює дефіцит коштів для фінансування витрат нинішнім пенсіонерам; незадовільний стан надходження пенсійних внесків до солідарної системи; неефективне податкове законодавство тощо. Зазначені фактори підривають фінансову цілісність пенсійної системи і обумовлюють її подальше реформування [243, с. 176].

Факторами, які сприяли успіху пенсійної реформи в Чилі, можна вважати те, що вона була складовою загальної реформи

національної економіки та те, що реформа розпочалась під час зростання ВВП і появи в державному бюджеті надлишків коштів [244, с. 24]. Ще до проведення реформи в країні зазнали реформування фінансова, банківська системи, а також фондові ринки. Реформування, за сприяння МВФ та Світового банку, здійснювали чилійські економісти, що здобули економічну освіту в США.

Законом про пенсійну реформу від 4 листопада 1980 р. почався поступовий відхід від солідарної системи на користь національної системи індивідуальних пенсійних ощадних рахунків за управління приватних компаній. Всім учасникам нової системи надавалось право спрямовувати свої кошти до кількох, конкуруючих між собою, НПФ [37, с. 35; 243, с. 177]. Солідарна система була залишена для поліцейських та військових, що пов'язано з оплатою та умовами їх праці.

Як відмічає Б. Сташків, у країні були створені та діяли 5 типів пенсійних фондів, що відрізнялися між собою за ступенем інвестиційного ризику. Законом були установлені максимально допустимі межі інвестицій у акції і державні цінні папери. Працівник вибирав одну з приватних компаній з управління пенсійним фондом, яка б управляла його пенсійним ощадним рахунком. Ці компанії не мали права займатися іншими видами діяльності і були об'єктами державного регулювання, яке мало за мету гарантувати диверсифікований портфель з низьким ступенем ризику і попереджати шахрайство. Спеціальна державна високопрофесійна служба нагляду забезпечувала регулювання діяльності цих компаній [202, с. 91]. Працівники отримали можливість безперешкодного переходу від однієї компанії до іншої.

Іменний рахунок працівника був його власністю і використовувався для виплати пенсії по старості, а також пенсії близьким родичам у разі його смерті. Пенсійні вклади працівника вираховувалися з прибутку, що обкладався податком, але після виходу на пенсію, коли накопичені суми починали витрачатися, з них сплачувався прибутковий податок. Типовий найманий працівник накопичував на індивідуальному рахунку достатню

суму для отримання пенсії, що дорівнювало 70% заробітної плати в останні роки перед виходом на пенсію.

Але через 20 років реформи виявилось, що її результати набагато гірші, ніж планувалось. Замість заявлених 70% від суми заробітку працівник у середньому отримував 39% зарплати. Виявилось, що середня накопичувальна пенсія не відрізняється від гарантованої попередньої системи мінімальної пенсії по старості, що виплачувалася особі при досягненні нею пенсійного віку та наявності трудового стажу не менше 10 років. З'ясувалось також, що половина учасників накопичувальної системи не змогла акумулювати кошти, достатні для отримання мінімальної пенсії. Згідно з новою пенсійною реформою з 1 липня 2008 р. разом із накопичувальною системою була введена солідарна система [202, с. 91].

Сучасна пенсійна система Чилі дворівнева, включає солідарний та накопичувальний компоненти. Перший рівень – обов'язкові відрахування коштів із заробітної плати працівника в один із приватних фондів, контрольованих державою. Другий рівень – страхування на випадок настання інвалідності або втрати годувальника. Кожен фонд самостійно збирає кошти та робить відрахування. Останнє обумовлює погіршення ефективності роботи фондів та збільшення адміністративних витрат. Враховуючи вищезазначене, фахівці країни розглядають можливість впровадження централізованої системи збору внесків, яка, зокрема, позитивно зарекомендувала себе в Аргентині.

Всім учасникам пенсійної системи гарантується певна прибутковість і поповнення індивідуального пенсійного рахунку на момент досягнення пенсійного віку до величини, що забезпечує пенсію в розмірі 75% мінімальної заробітної плати. Отже, пенсія становить приблизно 25% середньої заробітної плати по країні. У Чилі карається не лише занадто низька, а й занадто висока прибутковість. У разі низької прибутковості різниця покривається із власних коштів керуючої компанії або фонд підлягає злиттю з більш успішним, а у разі високої – надлишок депонується у спеціальний резервний фонд [251].

На наш погляд, пенсійну реформу в країні можна вважати успішною. Саме тому чилійський досвід пенсійного реформування прискіпливо вивчався українськими фахівцями.

Може стати у нагоді при побудові української пенсійної системи і досвід реформування пенсійних систем країн Центральної та Східної Європи, де у 90-х роках ХХ ст. було суттєво оновлене пенсійне законодавство. Адже наші країни мають географічну спорідненість, до того ж із більшістю з них Україна довгий час належала до спільної економічної та політичної системи.

Однією з перших країн колишнього соціалістичного табору, яка розпочала перетворення розподільчої системи пенсійного забезпечення в накопичувальну, була Угорщина. Нове пенсійне законодавство передбачило підвищення пенсійного віку, відмову від пільгового забезпечення, запровадження накопичувальної системи. Протягом перехідного періоду зберігали силу норми раніше діючого пенсійного законодавства.

Угорська пенсійна система має низку багатосторонніх, здебільшого побічних гарантій, які стосуються правового регулювання питань управління активами пенсійних кас, умов фінансових операцій та суворого державного нагляду. Реалізація захисту прав учасників пенсійних програм здійснюється через механізми запровадження системи державного регулювання приватних пенсій. Ще до створення пенсійних кас добровільного рівня урядом країни було створено Державний орган нагляду за діяльністю пенсійних кас – самостійний адміністративний орган, підпорядкований Міністерству фінансів [58, с. 425]. Міністерство фінансів має цільові резервні кошти для здійснення вчасних пенсійних виплат [108, с. 78].

Дореформена пенсійна система Польщі була схожою на радянську, будувалась за тими ж принципами та мала подібний механізм функціонування. Починаючи реформу, польські фахівці вивчали досвід пенсійних реформ в країнах Латинської Америки та Швеції. Наслідком реформування стало запровадження трирівневої системи пенсійного забезпечення. За Законами «Про систему соціального страхування» від 13 жовтня 1998 р. та «Про пенсії з Фонду соціального страхування» від 17 грудня 1998 р.

здійснено поступовий перехід до накопичувальної пенсійної системи, змінено порядок розрахунку пенсій та введено паритетність сплати страхових внесків роботодавцем і застрахованим. З 01 січня 1999 р. в країні розпочато перехід на систему АСПОВ. Було змінено формулу обчислення пенсій, створено умовні рахунки для розміщення сум, на які мав право кожен працівник до 1991 р. Завдяки новій системі обліку відпала потреба у трудових книжках.

Певний рівень пенсії, яка сплачується у обов'язковій державній солідарній розподільній системі, залежить від страхового стажу пенсіонера. Другий рівень представлений обов'язковою накопичувальною системою, яка знаходиться у приватному управлінні та працює за принципом фондування. Третій рівень – НПЗ, що забезпечує вищий рівень пенсійного доходу, – складають добровільні професійні пенсійні програми, засновниками яких є роботодавці. До них застосовується пільговий податковий режим для внесків на соціальне страхування [246, с. 36; 243, с. 174].

Республіка Латвія (Латвія) першою серед країн колишнього СРСР просунулась у напрямку пенсійного реформування. Досвід Латвії може бути корисним, бо має позитивні результати. Її трирівневу пенсійну систему впроваджували шведські фахівці. Солідарну систему відповідно до Закону від 23 листопада 1995 р. «Про державні пенсії» було замінено на систему умовно накопичувальних визначених внесків [245, с. 35], що й вважається першим рівнем пенсійної системи. У системі беруть участь громадяни старше 15 років.

За першим рівнем надаються пенсії за віком, по інвалідності та у разі втрати годувальника. Для обрахування пенсій враховується розмір пенсійного капіталу застрахованої особи, який складається із зареєстрованої суми персоніфікованих страхових внесків та щорічного приросту капіталу.

На другому рівні пенсійної системи громадяни отримали можливість створювати приватні накопичення у приватних фондах. На цьому рівні відбувається передача частини соціальних внесків в управління фінансових організацій і під наглядом державних органів вкладення в безризикові позики,

акції, цінні папери. Розмір накопичувального капіталу залежить від розміру заробітної плати, ставки внесків та тривалості їх сплати, а також інвестиційного прибутку. Юридичною базою функціонування третього рівня є Закон «Про приватні пенсійні фонди» [110, с. 60].

Третій рівень пенсійної системи Латвії повністю складає приватне пенсійне забезпечення. Законом передбачена можливість робити добровільні внески на пенсійні рахунки громадян в установах банків, в страхові організації та у НПФ. У цій схемі може брати участь і роботодавець.

Пенсійний вік в Латвії поступово збільшується і з 01 січня 2025 р. досягне 65 років, а мінімальний трудовий стаж буде становити 20 років.

Пенсійна система Росії функціонує відповідно до федеральних законів від 28 грудня 2013 р. «Про страхові пенсії» та «Про накопичувальні пенсії», а також закону від 15 грудня 2001 р. «Про державне пенсійне забезпечення в Російській Федерації».

Внаслідок пенсійної реформи у запроваджено багаторівневу систему, яка поєднує в собі елементи накопичувальних та розподільних схем. Перший рівень (основу) системи становить обов'язкове пенсійне страхування, другий – державне пенсійне забезпечення, третій – приватне накопичення.

Видами страхових пенсій є: пенсія по старості, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника. Право на пенсію по старості мають чоловіки, що досягли віку 60 років, та жінки 55 років за наявності 15 років страхового стажу. Пенсію по інвалідності отримують застраховані особи з інвалідністю I, II, III груп незалежно від обставин, як-то: причина інвалідності, тривалість страхового стажу, продовження трудової діяльності тощо. Право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника мають непрацездатні утриманці померлого годувальника.

Як зазначає Б. Сташків, пенсія в Російській Федерації призначається за новою пенсійною формулою, що передбачає обчислення страхової пенсії в пенсійних коефіцієнтах, які враховують стаж, розмір заробітку та вік виходу на пенсію. Основу майбутньої пенсії становлять обов'язкові страхові внески,

які сплачує роботодавець (22% від зарплати працівника). Внески можуть повністю надходити в солідарну систему, але за рішенням працівника можна до неї направляти 16%, а решту – у накопичувальну систему [202, с. 104].

Державне пенсійне забезпечення другого рівня передбачає, окрім пенсій по старості, інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника, також пенсії за вислугу років та соціальні. Їх фінансування здійснюється за рахунок коштів федерального бюджету.

Право на накопичувальну пенсію мають застраховані особи за наявності коштів пенсійних накопичень, урахованих у спеціальній частині індивідуального особового рахунку застрахованої особи або на її пенсійному рахунку накопичувальної пенсії. Сьогодні на ці рахунки можна спрямувати 6% від заробітної плати працівника, що сплачуються роботодавцем. У даний час накладений мораторій на кошти накопичувальної системи [202, с. 105].

Більшість учасників третього рівня пенсійного забезпечення є співробітниками організацій-засновників НПФ, що певною мірою гальмує розвиток здорової повноцінної конкуренції серед російських фондів.

Державне регулювання і контроль за діяльністю НПФ здійснює Федеральна служба по фінансовим ринкам [108, с. 78].

Питання гарантій, покликаних знизити вплив інвестиційних ризиків на розмір пенсійних виплат та забезпечити їх певний рівень, у російській системі належним чином не врегульовані. Певною гарантією можна вважати саму багаторівневу пенсійну систему: у разі втрати коштів накопичувальної частини пенсіонер може розраховувати на страхову частину чи базову пенсію.

Найрадикальніші перетворення у галузі переходу до накопичувальної системи серед країн колишнього СРСР демонструє Казахстан.

01 січня 1998 р. в Казахстані розпочалася поступова реформа системи пенсійного забезпечення відповідно до прийнятих у 1997 р. Декрету Республіки Казахстан «Про прийняття концепції реформування пенсійної системи» та Закону «Про пенсійне забезпечення». Відповідно до положень нового законодавства

ставка пенсійного відрахування від фонду заробітної плати в розмірі 25,5% була розподілена на дві частини: 15,5% спрямовувались до старої солідарної системи для фінансування пенсійних виплат, за які вона продовжувала нести відповідальність, а 10% перерозподілялись до новостворених накопичувальних пенсійних фондів, де інвестування та управління заощадженнями здійснювалось від імені окремих осіб [193, с. 301].

На сьогодні в Казахстані діють накопичувальні ПФ, КУА, значна частина банків залучена до обслуговування фондів. Майже все працездатне населення країни бере участь у накопичувальній системі. Водночас фахівці відмічають існуючу недовіру населення до нової пенсійної системи, непопулярність добровільного НПЗ, відсутність чіткого механізму виплат і високий рівень корупції, що штовхає вкладників шукати можливості, навіть незаконні, вилучення пенсійних накопичень до досягнення пенсійного віку [215, с. 42].

Причини фінансової кризи системи пенсійного забезпечення Казахстану фахівці вбачають у такому:

- 1) недостатній розвиток ринку капіталів;
- 2) відсутність досвіду управління складними банківськими операціями;
- 3) недостатній законодавчий захист пенсійних активів;
- 4) відсутність ліквідних інвестиційних інструментів;
- 5) швидка втрата та знецінення пенсійних активів внаслідок невдалого державного управління інвестиціями;
- 6) неоднозначність тлумачення норм законодавства про пенсійне забезпечення та банкрутство, через що кредитори можуть привласнювати кошти бенефіціаріїв у випадку банкрутства пенсійного фонду;
- 7) брак надійних довірчих установ і висококваліфікованих аудиторів та актуаріїв;
- 8) відсутність єдиного регулятивного органу у сфері пенсійного забезпечення [193, с. 302].

У цілому ж пенсійна система Казахстану має багато спільного з пенсійною системою України.

Таким чином, зміни соціально-економічних умов, що відбулися у багатьох країнах Європи, обумовили запровадження новацій у пенсійному забезпеченні, подальший розвиток його державного регулювання. Разом з тим було збережено низку норм і актів, що діяли ще за соціалістичних часів. Останнє дало змогу забезпечити поступовість у пенсійному реформуванні та наближенні до європейських стандартів.

Україна ж, як стверджують фахівці, «опинившись перед необхідністю розбудови нової системи соціального захисту, з початку 90-х років до сьогоднішніх днів практично відмовилася від старої нормативно-правової бази, яка регулювала відносини у соціальній сфері» [188, с. 84]. Практично знову, досить важко, будувалась система державного регулювання пенсійної сфери.

Нинішній курс України на євроінтеграцію обумовлює застосування досвіду країн світу у пенсійній сфері, зокрема щодо запровадження рівнів у пенсійній системі, конкуренції у сфері приватного пенсійного забезпечення, використання ресурсів підприємств у пенсійному забезпеченні працівників, забезпечення високих стандартів людині, яка чесно сплачувала податки та збори, наближення національного законодавства до європейських стандартів. Погоджуємось із точкою зору І. Ярошенко, що в процесі інтеграції слід врахувати наступні обставини:

а) соціально-економічне становище України ускладнює запровадження відпрацьованих у розвинених країнах механізмів соціального захисту. Йдеться про відсутність специфічного досвіду управління, традицій і належного механізму суспільного контролю за діяльністю інститутів, що розпоряджаються пенсійними коштами;

б) відсутність розвинених фінансових ринків та інфраструктури, інструментів довгострокового інвестування, високі ризики створюють ситуацію, коли встановлення численних обмежень, виправданих у західних країнах, може унеможливити ефективну діяльність фондів;

в) запровадження апробованих у світі механізмів слід здійснювати за умови своєчасності та опрацьованості необхідних

документів і заходів, зокрема проведення відповідних експериментів та аналізу їх результатів [243, с. 180].

Врахування досвіду розвинених країн при вирішенні проблем пенсійного забезпечення України є, безумовно, цінним і важливим, адже Україна ще не має власного досвіду регулювання пенсійної сфери і дієвих механізмів контролю за діяльністю органів, що розпоряджаються пенсійними коштами. Однак вважаємо, що запозичення іноземного досвіду не завжди є виправданим. Використання досвіду інших країн під час реформування пенсійної системи потребує апробації, експериментування з ґрунтовним та неупередженим аналізом результатів з урахуванням національних особливостей [114, с. 52–53].

3.2. Перспективи розвитку законодавства у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення в Україні: теоретичні та практичні аспекти

Сучасні вимоги до здійснення державою ефективної соціальної політики, євроінтеграційні прагнення України, які не в останню чергу зумовлені орієнтацією на вищий рівень задоволення соціальних потреб населення Євросоюзу, зокрема й у сфері пенсійного забезпечення, потребують підвищення результативності організаційно-правового механізму державного регулювання пенсійного забезпечення. Для досягнення цієї мети необхідно розширити законодавчі та організаційні можливості стосовно сприйняття сучасних світових тенденцій розвитку пенсійної сфери та адаптації відповідного світового досвіду до національних умов.

Розвиток законодавства у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення знаходиться у найтіснішому зв'язку з нині триваючою реформою пенсійної системи. Стан системи пенсійного забезпечення як об'єкта державного регулювання має принципове значення для визначення змісту та меж останнього, суттєво впливає на весь організаційно-правовий механізм

державного регулювання. Саме зміни у структурі пенсійної системи зумовлюють застосування відповідного арсеналу форм та методів державного регулювання пенсійного забезпечення та діяльність суб'єктів, які виконують функції державного регулювання у цій сфері.

Як уже зазначалось, фактично пенсійну реформу було розпочато ще у 1998 р. на базі «Основних напрямків реформування пенсійного забезпечення в Україні» [164], які знайшли своє відображення у прийнятих ВРУ у 2003 р. Законах України № 1057 та № 1058. З 2004 р. впроваджено солідарну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та систему НПЗ.

Важливим актом на шляху реформування пенсійної системи став Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». А рівно через рік після його прийняття, 08 липня 2011 р., було схвалено Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», що набув найбільшого резонансу. Законом були внесені зміни до 22 законодавчих актів, що отримали назву «Пенсійна реформа 2011».

Б. Сташків виділив такі основні новели цих змін: пенсійний вік жінок підвищено впродовж 10 років з 55-ти до 60-ти р.; пенсійний вік для чоловіків-держслужбовців підвищено до 62 років; вік жінок, що отримують державну соціальну допомогу підвищено з 58 до 63 років; підвищено тривалість страхового стажу для призначення пенсії за віком на 10 років (для жінок з 20-ти до 30-ти років, а для чоловіків з 25-ти до 35 років); мінімальний необхідний страховий стаж для одержання пенсії за віком підвищено з 5-ти до 15-ти років; збільшено необхідну вислугу років для призначення пенсії військовослужбовцям з 20-ти до 25 років; максимальний розмір пенсії обмежено десятьма прожитковими мінімумами для непрацевдатних; розмір пенсії держслужбовців зменшено з 90% до 80%; перерахунок пенсії здійснюється на основі середньої заробітної плати по Україні не за рік, що передує виходу на заслужений відпочинок, а за три попередні роки; змінено максимальну величину бази нарахування єдиного внеску з 15-ти до 17-ти мінімальних заробітних плат;

виплата спеціальних пенсій у період роботи на посадах, які дають право на їх призначення, здійснюється в розмірі пенсій, обчислених відповідно до Закону № 1058 [203, с. 644].

Слід зазначити, що свого часу законопроект «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» виносився на громадське обговорення та отримав досить неоднозначні оцінки. Та, всупереч негативним відгукам фахівців і громадськості, доопрацьований законопроект було винесено на засідання ВРУ і прийнято. Основним очікуваним результатом його прийняття мало стати визначення заходів подальшого реформування пенсійної системи та збалансування солідарної системи пенсійного страхування. Серед іншого, було визначено механізм запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

27 березня 2014 р. було прийнято Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», яким внесені зміни до окремих законодавчих актів та передбачено: оподаткування сум пенсій або щомісячного довічного грошового утримання, якщо їх розмір перевищує десять тисяч гривень на місяць – у частині такого перевищення; визначення ставки для збору операцій із купівлі іноземної валюти в безготівковій та/або готівковій формі на рівні 0,5% від об'єкта оподаткування; зменшення розміру пенсій (з 80% до 70% заробітку) відповідно до Законів України «Про прокуратуру», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про статус народного депутата України», «Про судоустрій і статус суддів»; зміну перерозподілу єдиного внеску зі збільшенням відрахувань на пенсійне страхування з 85,5330 до 88,2899 [203, с. 645].

Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» 2014 р. розмір спецпенсій був знижений до 60 відсотків суми заробітку. Законом України «Про внесення змін до Податкового Кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи» 2014 р. передбачено оподаткування пенсій понад три розміри мінімальної заробітної плати. Законом України «Про внесення

змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» 2015 р. внесені зміни до 14 пенсійних законів, що стосувалися виплати пенсій працюючим пенсіонерам та підвищення пенсійного віку жінкам при призначенні пільгових пенсій, а також збільшення загального стажу та в деяких випадках і спеціального стажу при призначенні пільгових пенсій. У цьому ж році було призупинено призначення спецпенсій.

На думку В. Фецука, на реформування пенсійної системи України впливають такі чинники: економічні (економічне зростання; розмір страхових внесків; величина частки ВВП, що спрямована на фінансування пенсій; інфляція; грошові доходи населення; рівень безробіття); інвестиційні (кількість та якість інвестиційних проєктів; кількість НПФ; наявність державних гарантій); демографічні (старіння населення, демографічне навантаження, пенсійний вік; рівень народжуваності та смертності); правові (наявність відповідної законодавчо-нормативної бази); політичні (політична нестабільність, психологічне занепокоєння громадян, рівень довіри до пенсійних реформ); міжнародні (кредити МВФ, ЄБРР, коливання валютних курсів тощо) [222, с. 13].

Безперечно, такий значний обсяг комплексу факторів та умов, які впливають на стан пенсійної реформи, об'єктивно зумовлює необхідність постійного критичного осмислення, перегляду та вдосконалення концептуальних засад як пенсійної реформи, так і основних складових механізму державного регулювання пенсійного забезпечення.

Результати аналізу першочергових заходів з реформування пенсійної системи свого часу знайшли відображення у схваленій Розпорядженням КМУ від 14 жовтня 2009 р. за № 1224-р Концепції подальшого проведення пенсійної реформи та свідчать про необхідність коригування процесів подальшого проведення пенсійної реформи з урахуванням набутого досвіду та соціально-економічного становища в країні [173]. Зокрема, згідно положень зазначеного документа, удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи заплановано було здійснювати за такими напрямками: забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи; забезпечення соціальної

справедливості у солідарній пенсійній системі; формування ефективної, надійної системи НПЗ; удосконалення та спрощення механізму функціонування та забезпечення прозорості пенсійної системи для громадян і роботодавців; забезпечення громадського контролю за функціонуванням ПФ України; уніфікація пенсійного законодавства.

Концепцією Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік (схвалена розпорядженням КМУ від 21 березня 2011 р. № 219-р) передбачалось, що соціальний захист та пенсійна реформа проводитимуться шляхом поступової заміни передбачених законодавством пільг і субсидій адресною грошовою соціальною допомогою, створенням необхідних умов для запровадження обов'язкової накопичувальної системи пенсійного забезпечення, підвищення ефективності управління пенсійними активами [73].

Всі вищезазначені документи становлять концептуальний рівень законодавства у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення, визначають основні подальші напрямки законопроектної роботи. Так, консультативно-дорадчий Комітет з економічних реформ, який свого часу розробив прийнятий 08 липня 2010 р. Закон України «Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове соціальне страхування», запропонував наступний перелік законопроектів, необхідних для реформи пенсійної системи: Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо забезпечення стабільності фінансування системи пенсійного забезпечення); Проект Закону України «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування»; Проект Закону України «Про обов'язкову професійну пенсійну систему».

Слід зазначити, що проект Закону України «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та внесення змін до деяких законодавчих актів України» було подано на розгляд до ВРУ ще 23 листопада 2007 р. за № 0942 та прийнято у першому читанні 24 квітня 2007 р. Але віз і донині там. Через десять років, у липні 2017 р. до ВРУ було подано відповідний доопрацьований

законопроект за № 6677. Ним, зокрема, пропонувалось запровадження обов'язкової сплати до накопичувальної системи пенсійного страхування внесків та визначався їх розмір. Станом на 29 серпня 2019 р. проект було відкликано.

У 2008 р. на розгляд ВРУ було винесено Проект Закону України «Про обов'язкову професійну пенсійну систему» (зареєстрований 11 липня 2008 р. за № 1306, у 2010 р. відкликаний), яким пропонувалося розширити перелік державних регуляторів, що здійснюватимуть функцію державного регулювання та нагляду стосовно діяльності НПФ. Зокрема зазначалось, що контроль за своєчасністю та повнотою сплати професійних пенсійних внесків здійснюватиме Державна адміністрація соціального страхування, яка буде створена в процесі формування системи збору та обліку єдиного соціального внеску. До функцій Державної адміністрації соціального страхування планувалося віднести збирання, обробку та зберігання інформації з індивідуальних професійних пенсійних рахунків учасників НПФ, а також здійснення контролю за своєчасністю та повнотою сплати професійних пенсійних внесків платниками на основі договорів, укладених з адміністраторами НПФ в порядку, встановленому КМУ [162].

Вже вийшли всі строки, протягом яких планувалось впровадження другого рівня пенсійної системи. Проте обов'язкове накопичувальне пенсійне страхування досі не працює. На засіданні КМУ 14 листопада 2018 р. тодішній міністр соціальної політики А. Рева запропонував відстрочити запровадження другого накопичувального рівня пенсійної системи до 01 січня 2020 р. Але відкладати запровадження накопичувальної складової і надалі вважаємо неприпустимим. Адже загальновідомо, що розв'язати проблему належного пенсійного забезпечення громадян лише за рахунок коштів солідарної системи неможливо.

У науковій літературі цілком слушно наголошується на тому, що для запровадження другого рівня пенсійної системи і, відповідно, завершення пенсійної реформи необхідно якнайшвидше прийняти Закон України «Про запровадження

накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» [222].

Отже, обговорення пенсійної реформи триває. Більшість фахівців погоджується із доцільністю функціонування в Україні трирівневої пенсійної системи та необхідністю прискорення повноцінного запровадження накопичувальної складової пенсійної системи і стимулювання розвитку недержавного сектора пенсійного забезпечення.

Водночас у науковій літературі пропонується п'ятирівнева пенсійна система. Так, І. Оклей вважає за доцільне встановити перший рівень – базовий, який передбачає нарахування мінімальної пенсії на рівні прожиткового мінімуму кожному пенсіонеру та повинен забезпечуватися за рахунок Державного бюджету України, оскільки кошти ПФ України як самоврядної неприбуткової організації відокремлені від Державного бюджету. Другий рівень пенсійної системи повинен становити умовно-накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка ґрунтується на розподільному принципі її фінансування, однак розмір виплачуваної пенсії визначається внесками майбутнього пенсіонера через систему індивідуальних умовно-накопичувальних рахунків, а також середньою залишковою тривалістю життя. Запровадження умовно-накопичувальної системи, на думку І. Оклей, відбиватиме принцип соціальної справедливості та стимулюватиме громадян до сплати страхових внесків, оскільки їхня пенсія прямо пропорційно залежатиме від розміру сплачених страхових внесків. Третій рівень пенсійної системи становитиме накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на засадах персоніфікованого накопичення та інвестування обов'язкових пенсійних внесків – коштів застрахованих осіб. Цей рівень спрямований на подолання тіньової виплати заробітної плати, що сприятиме економічному розвитку нашої країни. Четвертий рівень становитиме систему добровільного (недержавного) пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні додаткових пенсійних накопичень у недержавних пенсійних

фондах, страхових компаніях чи на банківських пенсійних депозитах на умовах та в порядку, визначених законами. П'ятий рівень – державна соціальна допомога, яка надається пенсіонерам у натуральній формі, а також у формі соціального обслуговування та забезпечує доступ до медичних послуг за рахунок Державного бюджету [128, с. 12].

Свій варіант п'ятирівневої моделі пенсійного забезпечення пропонує О. Макаренко. Перший (базовий) рівень не передбачає сплати внесків, але забезпечує мінімальний соціальний захист, витрати на який забезпечуються з Державного бюджету – фінансована за рахунок загальних податків соціальна мережа безпеки, що запобігає бідності. Другий рівень – це обов'язкова державна солідарна пенсійна система виплат, яка формується за допомогою пропорційних внесків осіб і працедавців та залежить від розміру попередньої заробітної плати та суми сплачених внесків. Третій рівень – це обов'язкова накопичувальна система грошових внесків, що дозволяє особі обрати відповідну пенсійну програму певного рівня доходності особистого пенсійного рахунку. Четвертий рівень передбачає добровільну участь громадян у накопичувальній системі страхових внесків, створення мережі структур добровільного недержавного пенсійного забезпечення. П'ятий рівень запропонованої моделі пенсійного забезпечення включає фінансову та нефінансову підтримку людей похилого віку безпосередньо в родині або молодшими поколіннями і охоплює значно ширший сегмент соціальної політики, а саме: підтримку осіб похилого віку їхніми сім'ями, забезпечення доступу до медичних та житлово-комунальних послуг. На цьому рівні доцільно залучати приватний капітал, громадські, благодійні та релігійні організації з метою раціонального розподілу навантаження щодо соціального забезпечення пенсіонерів між державою та іншими суб'єктами, підтримки осіб з неповною зайнятістю в межах родини або громади [90].

Досить поширеною серед наукової спільноти є також пропозиція щодо кодифікації пенсійного законодавства. Твердження про необхідність прийняття такого акту (пропонуються різні назви – Пенсійний кодекс, Кодекс України

про пенсійне забезпечення) підтримують В. Фещук, І. Оклей, Н. Тополенко та інші. Фахівці органів пенсійного забезпечення теж підтримують ідею систематизації пенсійного законодавства та вважають, що його кодифікація покращить правозастосування.

Вважаємо, що за сучасних умов не лише залишається актуальною, а й посилюється потреба систематизації та уніфікації «пенсійного» законодавства, яку можна розв'язати шляхом прийняття єдиного кодифікованого акта, до якого б увійшли всі норми про пенсійне забезпечення. Кодифікований акт дозволить уникнути чисельних неузгодженостей та спростить процедуру правозастосування. Оскільки саме при кодифікації відбувається не механічне об'єднання правових актів, а їх аналіз, переосмислення і доопрацювання з метою найбільш логічного, повного і системного викладення в одному акті (наприклад, Пенсійному кодексі).

У майбутньому кодифікованому акті з пенсійного забезпечення слід виділити окремий розділ, який би встановлював основні засади та принципи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, перелік та основні повноваження суб'єктів державного регулювання у зазначеній сфері, деталізував основні форми та методи їхньої діяльності. Особливу увагу слід приділити розробці норм щодо здійснення державного контролю та нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення та НПЗ.

Все це позитивно вплинуло б на стан законодавчої регламентації державного регулювання пенсійним забезпеченням та відповідної практики правозастосування, тим більше, що така пропозиція цілком відповідає тенденції розвитку джерел адміністративного права взагалі, підвищенню ролі закону як джерела адміністративного права, значення його в державному та суспільному житті [209]. Не слід сприймати таку тезу як обмеження правових форм державного регулювання (нормотворчої діяльності) відповідних суб'єктів, оскільки за цих умов повинна збільшитись вагомість норм роз'яснювального, рекомендаційного та методичного характеру, що в цілому більшою мірою відповідає природі державного регулювання та публічного адміністрування.

На думку І. Ярошенко, у сфері соціального захисту має зростати питома вага законів, а не підзаконних нормативно-правових актів, відповідно, управлінська діяльність перш за все повинна бути спрямована на реалізацію законів [243, с. 187].

Узагальнення та систематизація відповідних наукових, зокрема монографічних, та юридично-публіцистичних джерел, аналіз запропонованої на сьогоднішній день законопроектної бази свідчить про посилення законотворчої тенденції в напрямку кодифікації законодавства у сфері пенсійного забезпечення, зокрема, організаційно-правових засад його державного регулювання. Вважаємо, що з урахуванням всіх соціально-економічних та правових чинників, на сучасному етапі варто активізувати стадію громадського обговорення законодавчих ініціатив, враховуючи не тільки внесені до ВРУ законопроекти, а й нові, запропоновані фахівцями у цій галузі.

Слід підтримати, як найближчу законотворчу перспективу, пропозицію щодо прийняття окремих законів, спрямованих на запровадження накопичувального пенсійного забезпечення, врегулювання правового статусу НПФ, корпоративних та професійних фондів та змісту державного впливу на останні. Водночас слід розпочати роботу над єдиним кодифікованим актом законодавства у сфері пенсійного забезпечення, в якому повинні бути відображені основні засади складових організаційно-правового механізму державного регулювання.

На необхідність підвищення ефективності та результативності організаційно-правового забезпечення пенсійної реформи неодноразово звертали увагу фахівці, які досліджували питання пенсійного забезпечення та страхування під кутом зору економічних наук, теорії державного управління, права соціального забезпечення та адміністративної науки (наприклад, С. Богославець, В. Фещук, О. Макаренко, Н. Тополенко, Н. Луговенко, М. Папієв, О. Хадикіна, І. Ярошенко, С. Жадан, Ю. Юрченко, В. Собченко). Як зауважує В. Фещук, потреба вдосконалення публічного адміністрування системою пенсійного страхування зумовлена низкою взаємопов'язаних об'єктивних і суб'єктивних чинників: відсутністю рівноцінного зв'язку між порядком формування ПФ і винагородою, отримуваною з нього;

поглибленням демографічної кризи; недосконалим механізмом надання пільгових та спеціальних пенсій, що фінансуються за рахунок ПФ та Державного бюджету України; збільшенням кількості пенсіонерів; соціальною несправедливістю при диференціації пенсійних виплат різним категоріям громадян, що регламентується спеціальними законами про пенсійне забезпечення [222, с. 13].

Відправною точкою в процесі реформування та вдосконалення діяльності органів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення (державного управління, публічного адміністрування, як уже зазначалося, ці терміни теж доречні у контексті здійснюваного дослідження) повинна стати реформа адміністративного права та адміністративна реформа. На жаль, в літературі іноді ототожнюють дані поняття, які, не зважаючи на певну семантичну близькість, відображають різні, хоча й пов'язані між собою явища. Реформа адміністративного права більш загальне, широкі поняття, що передбачає як оновлення теоретико-методологічних засад адміністративної науки, пошук та впровадження нової ідеології, нового погляду на сутність адміністративного права, так і впровадження цих засад на практичному рівні.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечувала б становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. Її метою є також формування системи державного управління, близької до потреб та вимог людей, а головним пріоритетом її діяльності – служіння народу та національним інтересам. Чинна в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, отримані у спадщину від радянських часів, так і нові інститути, які сформувалися в період незалежності України, внаслідок чого ця система є внутрішньо суперечливою та недосконалою, що зумовлює комплексну перебудову існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя [157].

Висунуті завдання підтверджуються та розвиваються програмними документами: проведення адміністративної реформи та удосконалення державного управління необхідно здійснювати з урахуванням впровадження інструментів стратегічного планування в роботу органів виконавчої влади, реформування системи надання адміністративних послуг, зокрема ліквідації посередницьких структур та впровадження інформаційно-комунікаційних технологій під час їх надання, розроблення дієвого та ефективного механізму реалізації антикорупційного законодавства [73].

Отже, наступною провідною ідеєю реформування законодавства у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення повинно стати фундаментальне оновлення засад адміністративного права у напрямку переходу до так званих «людиноцентристських» його засад. За таких умов особливого значення набуває принцип пріоритетності прав та свобод людини, що повинен знайти відображення у повсякденному функціонуванні суб'єктів державного регулювання пенсійним забезпеченням, в основу якого покладено «багато в чому нове, більш демократичне осмислення сутності і призначення адміністративного права. Має бути створена і практично запроваджена в життя нова ідеологія адміністративного праворозуміння» [2].

Ідеологія «служіння держави» людині, що повинна стати базовою для державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, впливає на зміну акцентів та пріоритетів у діяльності відповідних суб'єктів державного регулювання зазначеною сферою, зміст такої діяльності, застосування відповідних форм та методів. У цьому ракурсі актуальним є вдосконалення правового регулювання відповідних адміністративних процедур.

Як справедливо зазначає Д. Астахов, у вітчизняній адміністративно-правовій науці адміністративні процедури привертають увагу вчених-юристів, про що свідчить істотне збільшення кількості наукових праць (зокрема на рівні дисертаційних робіт), однак і до цього часу дискусійними залишаються питання визначення адміністративної процедури та

її співвідношення із суміжними правовими поняттями, передусім з адміністративним процесом [17, с. 131]. Формуванню теорії адміністративних процедур присвячені, зокрема, монографічні дослідження В. Тимошука «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» [207], О. Миколенка «Теорія адміністративного процедурного права» [97].

Широкої підтримки фахівцями з адміністративного права набули пропозиції щодо необхідності сприяти якнайшвидшому ухваленню загального закону про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурного кодексу України) з метою створення належних механізмів реалізації та захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з адміністративними органами шляхом гарантування справедливого вирішення адміністративних справ, а також для ефективної діяльності публічної адміністрації [208].

У 2008 р. КМУ до ВРУ вносився Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789 від 18 липня 2008 р.), але голосів на його прийняття не вистачило. У 2010 р. законопроект було відкликано.

У 2011 р. Міністерство юстиції України оприлюднювало проект Адміністративно-процедурного кодексу України (надалі в підрозділі – Кодексу). Було тривале громадське обговорення та наступне схвалення Кодексу КМУ. Проектом Кодексу пропонувалось врегулювати відносини, які виникають у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших державних органів, а також підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, зокрема на виконання делегованих повноважень щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб та виконання ними визначених законом обов'язків, а також регламентувати процедури розгляду адміністративних справ [142].

У проекті Кодексу визначалися принципи адміністративної процедури, за якими вона має здійснюватися; визначалися засади адміністративного провадження; були врегульовані питання

документування адміністративного провадження, доказів, адміністративних витрат (адміністративного збору та витрат, пов'язаних із здійсненням адміністративного провадження), а також строків (порядку їх обчислення, поновлення та подовження процедурних строків). Новелою проекту Кодексу мало б бути доповнення розділу про адміністративний акт главою про чинність та припинення дії адміністративного акту, а саме: визначалися умови, за яких адміністративний акт є нікчемним, умови правомірності адміністративного акта, відкриття або визнання його недійсним, встановлювалася можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами тощо. Окремі розділи проекту Кодексу було присвячено адміністративному оскарженню та визначенню порядку виконання адміністративного акту, зокрема примусового, а також загальним питанням відповідальності учасників адміністративного провадження. Зазначалось, що відносини з приводу надання адміністративних послуг (у порядку адміністративного провадження за заявою) регулюватимуться у частині процедури їх надання цим Кодексом та іншими законами, що регулюють відповідні відносини.

Втім, Адміністративно-процедурний кодекс України так і не було прийнято. Хоча не можна не сказати, що робота над проектом тривала, текст набував все більшої виваженості та наблизеності як до кращих зарубіжних зразків, так і до українських реалій. У 2015 р. підготовку проекту було завершено, але до ВРУ не внесено. Вважається, що йде подальше доопрацювання. А власне кажучи, просто не вистачає вольового рішення державних мужів, зокрема, як на нашу думку, Міністра юстиції України.

Тож проблема ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України залишається невирішеною. На користь кодифікації адміністративно-процедурного законодавства свідчить зарубіжний досвід, де в багатьох державах відповідні кодифіковані акти вже існують тривалий час й сприяють ефективному здійсненню адміністративних процедур. Так, починаючи з 20-х років ХХ століття відповідний шлях обрали чимало держав: Австрія – 1925 р., Польща та Чехословаччина –

1928 р., Югославія – 1930 р., США – 1946 р., Угорщина – 1957 р., Іспанія – 1958 р., ФРН – 1976 р., Данія – 1985 р., Італія, Австрія – 1990 р., Нідерланди – 1992 р. (діє з 1994 р.), Японія – 1994 р., Естонія – 2001 р. тощо. Україна запозичує позитивний зарубіжний досвід у відповідному аспекті [17, с. 135].

Закон України «Про адміністративні послуги» було розроблено Міністерством юстиції на виконання доручень Прем'єр-міністра України та прийнято ВРУ 06 вересня 2012 р. З точки зору цього Закону, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [145]. У Законі зазначено, що його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг та, разом з тим, не поширюється на здійснення державного нагляду (контролю) та інші відносини, зазначені у п. 2 ст. 2 Закону.

Позитивною є вимога ст. 6 Закону про інформаційне забезпечення адміністративних послуг. Так, суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації, а також обов'язком адміністративного органу: 1) облаштувати інформаційні стенди у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; 2) створити та забезпечити функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; 3) здійснювати посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання

адміністративних послуг; 4) надавати суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації, інформацію про порядок надання адміністративних послуг; 5) видавати довідково-інформаційні матеріали про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; 6) облаштувати скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів [145].

Новелою є закріплення на рівні закону організаційних форм надання адміністративних послуг, зокрема Центром надання адміністративних послуг, за допомогою якого в одному приміщенні можна отримати максимальну кількість послуг, які надаються адміністративними органами міського (районного) рівня за принципами «єдиного офісу» та «єдиного вікна». Перелік послуг визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується КМУ [145].

В цілому слід вітати активізацію законотворчої діяльності з питань врегулювання адміністративних послуг. Водночас вважаємо слушним внесення до законодавства окремого положення щодо включення послуг, які надаються органами пенсійного забезпечення, до кола адміністративних. Під час аналізу форм та методів державного регулювання пенсійного забезпечення нами було встановлено, що суб'єктами відповідного регулювання, (зокрема ПФУ, Нацкомфінпослуг) надається досить широкий перелік послуг, які за своєю природою є адміністративними, отже, на них теж повинні бути поширені вимоги кодифікованого адміністративно-процедурного законодавства.

У цьому контексті доречним буде запозичення відповідного зарубіжного досвіду. Наприклад, Кодекс адміністративного провадження Республіки Польща (який регулює відносини аналогічні предмету регулювання вітчизняного проекту

Адміністративно-процедурного кодексу) у частині III «Спеціальні приписи у справах соціального страхування», а саме ст. 180, встановлює, що до справ у сфері соціального забезпечення застосовуються положення кодексу, якщо положення щодо соціального забезпечення не встановлюють інших засад провадження у таких справах. Під справами у сфері соціального забезпечення розуміються справи, які впливають з положень про соціальне та пенсійне забезпечення [234, с. 253].

Враховуючи, що законодавство України про соціальні послуги не поширює свою дію на послуги, які надаються органами публічної адміністрації у сфері пенсійного забезпечення, вважаємо за доцільне у проекті Адміністративно-процедурного кодексу закріпити окреме положення про поширення його дії і на пенсійну сферу з метою уникнення невірного тлумачення норм проекту.

Аналіз положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України «Про адміністративні послуги» свідчить про їх базовий, загальний, певною мірою ідеологічний характер у «людиноцентристському» її розумінні. В останньому чітко вказується, що порядок надання конкретних видів адміністративних послуг визначається законами. З огляду на це пропонуємо до прийняття Пенсійного кодексу, де зазначені питання повинні знайти відображення у розділі, присвяченому державному регулюванню пенсійного забезпечення, прийняти Типовий стандарт надання адміністративних послуг територіальними органами ПФ України.

Суб'єкти державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення наразі відчувають на собі істотний вплив адміністративної реформи, проведення роботи щодо оптимізації діяльності органів державної виконавчої влади. Протягом останнього десятиріччя прийнято низку важливих нормативно-правових актів, що супроводжується змінами й у правовому статусі, й у структурі цих органів. Однак подальше проведення пенсійної реформи неминуче буде вимагати вироблення нових підходів до структури системи суб'єктів державного регулювання пенсійного забезпечення, особливо це стосується запровадження накопичувальної складової пенсійного забезпечення та

підвищення ролі НПЗ. Наприклад, вже сьогодні, зазначають фахівці, система публічних органів управління, до компетенції яких віднесено адміністрування пенсійним страхуванням, потребує сучасної модернізації. Зокрема, пропонується покласти здійснення контролю та нагляду за діяльністю пенсійних фондів, у тому числі й контроль за дотриманням нормативних актів з оцінки активів та їх диверсифікації, на комплексний публічний орган управління – Єдиний пенсійний регулятор [222, с. 4, 15].

Отже, подальший розвиток державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в напрямі до публічного адміністрування, зумовлений запровадженням накопичувальної складової пенсійної системи та підвищенням частки приватного сектора пенсійного забезпечення, визначає перспективу зміни сучасного статусу ПФ України із органу виконавчої влади на самоврядну неприбуткову організацію або взагалі орган, який надає фінансові послуги. Вважаємо, що недоцільно повністю відмовлятися від існування державного органу у сфері пенсійного забезпечення, який би не мав статусу органу виконавчої влади. Перехід до більш широкого застосування непрямих, економічних методів державного впливу на пенсійну сферу та посилення ролі громадського контролю у цій сфері не повинно зовсім нівелювати місце держави, яка залишається гарантом стабільності та ефективності системи. Тож, ПФ України (або орган з іншою назвою) повинен залишитися у статусі органу виконавчої влади, виконуючи роль комплексного єдиного пенсійного регулятора.

За таких умов вагомішого значення набуває необхідність вдосконалення законодавчого врегулювання громадського контролю у досліджуваній сфері. Не можна не відзначити, що цей інститут громадянського суспільства знаходить своє відображення у діяльності органів державної влади (згадаємо, зокрема, Постанову КМУ від 05 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [154], Постанову КМУ від 03 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [151]), зокрема й органів, які здійснюють державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення. Проте

визнати рівень громадського контролю та участі громадськості у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення задовільним не можна, оскільки мова йде про його започаткування, про перші кроки у цьому напрямку.

Подальшому розвитку та підвищенню ефективності зазначених процесів покликане сприяти відповідне законодавче врегулювання. Свого часу у ВРУ було зареєстровано два законопроекти «Про громадський контроль» (№ 6358 від 13 липня 2001 р., внесений депутатом С. Кириченком, та № 6246 від 11 жовтня 2004 р., внесений депутатами А. Раханським та І. Шаровим), які так і не були прийняті. У 2014 р. було визнано таким, що не відповідає вимогам антикорупційного законодавства, законопроект «Про громадський контроль» (№ 2737-1 від 13 травня 2015 р.), внесений до ВРУ С. Тігіпком. У 2016 р. ВРУ VIII скликання так і не отримав схвалення законопроект «Про громадський контроль в Україні» (№ 974-VIII), внесений депутатами Н. Королевською та Ю. Солодом. Ще один законопроект «Про громадський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» (№ 9013 від 07 серпня 2018 р.) було внесено на розгляд ВРУ С. Капліним. Але наприкінці серпня 2019 р. проект було відкликано. Законодавче врегулювання громадського контролю так і залишилось невирішеним.

Також залишаються невирішеними проблеми, тісно пов'язані із вдосконаленням форм та методів державного регулювання у сфері соціальної політики взагалі, та пенсійного забезпечення зокрема, серед яких найактуальнішими є питання реалізації контрольних функцій. Без їх розв'язання неможливий прогрес у розвитку ефективності системи пенсійного забезпечення. Приховування реальних доходів працюючого населення, у тому числі і за рахунок виплат заробітної плати «в конвертах», є тим фактором, який негативно впливає на наповнення як бюджету ПФ України, так і Державного бюджету України, а значить – і на ефективність системи державного регулювання пенсійного забезпечення. Працівник, котрий отримує зарплату за такою схемою, поставлений роботодавцем в умови, за яких не може скористатися соціальними пільгами та розраховувати на

майбутню пенсію у належному розмірі. Поряд з цим державна політика щодо державних допомог пенсіонерам, розмір пенсій яких є нижчим від прожиткового мінімуму, дозволяє таким працівникам не хвилюватися про своє пенсійне майбутнє і розраховувати на те, що держава у будь-якому разі не залишить напризволяще. Задля подолання вищезазначених негативних явищ Н. Тополенко пропонує:

- відновити відтворюючу, стимулюючу та регулюючу функції заробітної плати шляхом її суттєвого підвищення та тотальної легалізації;

- посилити увагу державних органів та громадських організацій до дотримання законодавства про працю підприємствами будь-якої форми власності, спонукати до відстоювання інтересів найманих працівників;

- здійснювати постійні перевірки підприємств, де середня заробітна плата певних категорій працівників дорівнюється мінімальному розміру або ж незначно його перевищує, з метою виявлення тіньових схем виплат;

- проводити серед населення постійне і широкомасштабне роз'яснення норм чинного трудового та пенсійного законодавства [215, с. 127–128].

Щоправда, останнім часом уряд активізував діяльність у розробці пропозицій та законодавчих ініціатив щодо посилення державного контролю у цій сфері. Проте такі кроки теж потребують виваженості, оскільки, посилюючи адміністративний тиск на підприємців (особливо середній та малий бізнес), держава може створити передумови для збільшення випадків корупції та досягти зворотного ефекту, наслідком якого може стати скорочення робочих місць та зменшення фактичного розміру зарплати працівників. Для успішної легалізації заробітної плати необхідно, по-перше, посилити відповідальність за неофіційне працевлаштування; по-друге, законодавче встановити розмір пенсійних відрахувань до НФ на рівні не нижче 10% при поступовому зниженні ставки відрахувань до солідарної системи; по-третє, забезпечити гарантовану виплату працівникам заробітної плати із коефіцієнтом, що враховуватиме специфіку та обсяги виробництва, місце розташування та розмір підприємства.

Отже, слід запозичити успішний польський приклад легалізації заробітних плат економічними методами державного регулювання. Загалом слід ще раз підкреслити необхідність підвищення ролі економічних методів державного регулювання пенсійного забезпечення.

Пенсійна реформа не буде приречена на успіх за наявності низької правової культури громадян, оскільки підтримка реформи громадськістю є базовим компонентом та рушійною силою її успішної реалізації. Через це держава повинна взяти на себе фінансування роз'яснювальних заходів та заохотити фахівців до підготовки циклів інформаційних матеріалів у ЗМІ. Особливої уваги питання інформаційного забезпечення пенсійної реформи потребує напередодні запровадження загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування.

Досягнення основних цілей реформування системи пенсійного забезпечення потребує комплексних і системних перетворень в ідеологічній сфері; у сфері культури; в економічній; правовій і демографічній сферах [90].

Вважаємо, що всі зусилля щодо реформування державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення не будуть мати успіху, навіть за умови високої якості законодавчого матеріалу, без суттєвого підвищення рівня інформаційного забезпечення змін, що відбуваються у пенсійній системі та адміністративному праві, зокрема посилення його функції щодо захисту прав та законних інтересів фізичних осіб у сфері діяльності суб'єктів державного регулювання пенсійного забезпечення з надання соціальних послуг. Подальша доля цих перетворень безпосередньо залежить від формування сталої масової правосвідомості, правової культури особистості, соціальних груп та суспільства в цілому.

У такий спосіб, аналіз основних тенденцій та напрямків законодавчого розвитку державного регулювання у галузі пенсійного забезпечення свідчить, що подальша еволюція у зазначеній сфері повинна відбуватися з урахуванням органічного поєднання визначених перспектив реформування пенсійної системи та оновлення фундаментальних засад адміністративного права.

У цьому контексті подальший розвиток державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, який пов'язаний з реформуванням зазначеного інституту, буде базуватися на необхідності чіткого визначення та регламентування державою відносин із недержавними інституціями пенсійної системи, спрямованого на виконання здійснюваної нею публічної функції забезпечення ефективної соціальної політики. Як напрямок подальших наукових розвідок можна визначити осмислення концепції соціального партнерства, притаманного приватному правовому регулюванню, яке здійснюється у рамках права соціального забезпечення з точки зору її адміністративно-правового розуміння, як правило, в рамках «публічно-сервісного» напрямку його розвитку.

Висновки до розділу 3

Дослідження основних тенденцій розвитку державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні дозволило сформулювати висновки:

1. З'ясовано, що соціально-економічні зміни у багатьох країнах світу в другій половині XX – на початку XXI ст. обумовили реформування системи пенсійного забезпечення і подальший розвиток його державного регулювання. Водночас було збережено низку норм і актів, що діяли, зокрема, ще за соціалістичних часів. Останнє дало змогу забезпечити поступовість у пенсійному реформуванні та наближенні до європейських стандартів. Держави докладають значних зусиль, щоб зробити пенсійні системи максимально ефективними. При цьому жодний підхід до розв'язання пенсійних проблем не можна вважати ідеальним.

2. Встановлено, що показником дієвості систем пенсійного забезпечення можна вважати відповідність міжнародно-правовим стандартам. Стандарти не є імперативними приписами, однак країни-члени ЄС намагаються їх дотримуватись. Україна, обравши шлях європейської інтеграції, має йти тим же шляхом,

поступово наближуючи національне законодавство до міжнародних правових актів та законодавства країн ЄС.

3. Доведено, що внаслідок реформ відбувається поступовий перехід до багаторівневих пенсійних систем: від солідарних систем з установленими виплатами до накопичувальних з установленими внесками. Проте, незважаючи на реформи, солідарні системи пенсійного забезпечення в країнах світу продовжують домінувати, забезпечуючи пенсіонерам хоч недостатні, але гарантовані виплати. При цьому в солідарній системі збільшується тривалість трудового/страхового стажу, необхідного для призначення пенсії, а також кількість років, за які враховується заробіток. Пенсійний вік поступово зростає та зрівнюється для обох статей. Правове регулювання пенсійної сфери здійснюється як у межах кодифікованого законодавства, так і через окремі нормативно-правові акти, що регулюють пенсійні виплати у всій системі або окремих її складових.

4. Підтверджено, що нинішній курс України на євроінтеграцію обумовлює використання досвіду країн світу у пенсійній сфері, зокрема щодо запровадження накопичувальних рівнів, конкуренції у сфері приватного пенсійного забезпечення; забезпечення високого рівня добробуту людині, яка чесно сплачувала податки та збори; наближення національного законодавства до європейських стандартів. Разом з тим вважається, що запозичення іноземного досвіду потребує попереднього прискіпливого вивчення та апробації з неупередженим аналізом результатів з урахуванням національних особливостей.

5. Аналіз основних тенденцій та напрямків законодавчого розвитку державного регулювання у галузі пенсійного забезпечення свідчить, що подальша еволюція у зазначеній сфері повинна відбуватися з урахуванням органічного поєднання визначених перспектив реформування пенсійної системи та оновлення фундаментальних засад адміністративного права, враховуючи необхідність чіткого визначення та регламентування державою відносин із недержавними інституціями пенсійної системи, спрямованого на виконання здійснюваної нею публічної функції забезпечення ефективної соціальної політики.

6. Зроблено висновок про посилення законотворчої тенденції в напрямку кодифікації законодавства у сфері пенсійного забезпечення, зокрема й організаційно-правових засад його державного регулювання. Слід підтримати, як найближчу законотворчу перспективу, пропозиції щодо прийняття окремих законів, спрямованих на запровадження накопичувального пенсійного забезпечення, врегулювання правового статусу НПФ, корпоративних та професійних фондів та змісту державного впливу на останні.

7. Вважається за доцільне розпочати роботу над єдиним кодифікованим актом законодавства у сфері пенсійного забезпечення (Пенсійним кодексом), в якому потрібно виділити окремий розділ, що встановлював би основні засади та принципи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, перелік та основні повноваження суб'єктів державного регулювання у зазначеній сфері, деталізував би основні форми та методи їх діяльності.

8. Запропоновано у проекті Адміністративно-процедурного кодексу закріпити окреме положення про поширення його дії і на пенсійну сферу з метою уникнення невірних тлумачення норм проекту.

9. Аналіз положень проектів Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України «Про адміністративні послуги» свідчить про їх базовий, загальний, певною мірою ідеологічний характер у «людиноцентристському» її розумінні. Враховуючи, що порядок надання конкретних видів адміністративних послуг визначається законами, пропонується до прийняття Пенсійного кодексу, де зазначені питання повинні знайти відображення у розділі, присвяченому державному регулюванню пенсійного забезпечення, прийняти Типовий стандарт надання адміністративних послуг територіальними органами ПФ України.

10. Подальший розвиток державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в напрямі до публічного адміністрування, зумовлений запровадженням накопичувальної складової пенсійної системи та підвищенням долі приватного сектора пенсійного забезпечення, визначає перспективу зміни сучасного статусу ПФ України із органу виконавчої влади на

самоврядну неприбуткову організацію або взагалі орган, що надає фінансові послуги. Підсумовано, що недоцільно повністю відмовлятися від існування державного органу в сфері пенсійного забезпечення, який би не мав статусу органу виконавчої влади. ПФ України (або орган з іншою назвою) повинен залишитися у статусі органу виконавчої влади, виконуючи роль комплексного єдиного пенсійного регулятора.

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукових завдань, що полягали в комплексному та правовому аналізі організаційно-правових засад державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні та формулюванні на цій основі відповідних теоретичних новел і практичних рекомендацій щодо вдосконалення низки положень нормативно-правових актів. Основні з них такі:

1. На підставі аналізу генези державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення виділено такі етапи вказаного процесу: 1) початковий (від часів Київської Русі до середини XIX ст.); 2) етап формування та становлення (середина XIX ст.–1917 р.); 3) радянський етап (1917-1991 рр.), який поділено на три періоди: а) 1917–1933 рр.; б) 1933-1956 рр.; в) 1956-1991 рр.; 4) пострадянський, перехідний етап (1991-2004 рр.); 5) етап новітній, реформаторський (2004 р. – дотепер).

Досліджено розвиток правової думки XX–XXI ст. у царині державного регулювання пенсійного забезпечення та зроблено висновок про стадійність процесу, в якому відчутний вплив генези державного регулювання у цій сфері; виділено п'ять етапів: перший (1917–1933 рр.), другий (1933–1956 рр.), третій (1956–1991 рр.); четвертий, пострадянський (1991–2004 рр.), п'ятий (2004 р. – дотепер).

2. Встановлено, що пенсійне забезпечення як об'єкт державного регулювання слід розглядати, по-перше, як правову категорію, по-друге, як систему. Соціальна та правова генеалогія пенсійного забезпечення як правової категорії пов'язана із поняттями «соціального захисту» та співвідноситься із такими категоріями як «соціальне страхування» та «пенсійне страхування».

Визначено особливості пенсійного забезпечення як системи: 1) має складну трирівневу структуру, при цьому другий рівень перебуває на етапі формування й фактично не функціонує; 2) поєднує в собі наявність кількох різнопорядкових елементів (публічного, делегованого публічного та приватного, що

перебувають між собою в різних зв'язках; 3) розвиток економічних, соціальних і, як наслідок, правових відносин спричиняє зміщення акцентів у бік недержавної, самоврядної складової, гарантування ефективності якої залишається суто державною функцією, що здійснюється за допомогою основних складових організаційно-правового механізму державного регулювання в цій сфері.

Здійснено подальший розвиток підходів щодо визначення дефініцій:

– пенсія – передбачена законом та/або договором грошова виплата в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, яку отримує застрахована або інша передбачена законом особа при настанні пенсійних (страхових) випадків у встановленому розмірі за рахунок спеціальних пенсійних органів;

– пенсійне забезпечення – система відносин, які виникають у зв'язку з наданням грошових виплат у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення застрахованим або іншим передбаченим законом особам при настанні пенсійних (страхових) випадків у розмірі та на рівні, гарантованому законом.

3. Державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення визначено як особливий напрямок діяльності держави, що здійснюється державними органами виконавчої влади за умов рівноправних партнерських відносин із недержавними органами, які діють у межах делегованих державою публічно-владних повноважень з метою створення належних умов для ефективного функціонування пенсійної сфери.

4. Мету державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення визначено як досягнення ефективного і стабільного функціонування пенсійної системи та зростання добробуту громадян, які втратили працездатність.

Завдання державного регулювання в зазначеній сфері є такими: 1) проведення єдиної та ефективної державної політики; 2) забезпечення реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення шляхом створення умов для ефективного

функціонування всіх складових національної пенсійної системи; 3) створення ефективних механізмів збирання, акумулювання, розподілу та витрачання пенсійних коштів і контролю за їх цільовим використанням; 4) узагальнення практики застосування пенсійного законодавства, виявлення недоліків, вироблення рекомендацій правозастосування; 5) надання методично-інформаційної та практичної допомоги фахівцям пенсійної сфери; 6) забезпечення виконання вимог законодавства усіма суб'єктами.

Державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення здійснюється шляхом реалізації загальних (прогнозування, планування, організації, координації, інформаційного забезпечення, обліку, контролю та нагляду), спеціальних (добору та розстановки кадрів, складання бюджету, участі у реалізації програм соціального розвитку, призначення пенсій) та допоміжних (діагностування, проектування, організаційного розвитку, фінансування, матеріально-технічного забезпечення, транспортного обслуговування, стимулювання, управління персоналом, діловодства) функцій.

Виділено загальні принципи державного регулювання пенсійного забезпечення (верховенства права, законності, гласності, демократизму, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина) та спеціальні принципи (реординації, субординації, професіоналізму та компетентності, об'єктивності, прозорості, паритетності, колегіальності, відповідальності органів пенсійної сфери та персональної відповідальності їх службових осіб).

5. Суб'єкти державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення класифіковано за ознакою змісту повноважень. Вони є такими: 1) інституційні (загальні); 2) галузевої компетенції; 3) спеціальні.

Форми та методи державного регулювання у пенсійній сфері за критерієм характеру відносин, щодо яких здійснюється регулювання, запропоновано поділяти на такі: 1) форми та методи, які застосовуються у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; 2) форми та методи, які застосовуються у сфері добровільного недержавного пенсійного забезпечення.

6. Встановлено, що органами, які здійснюють державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення, надається широкий спектр адміністративних послуг: призначення (перерахунок) пенсії та допомоги на поховання; видача пенсійного посвідчення, свідоцтва про державне соціальне страхування, повідомлень про взяття на облік та про зняття з обліку платника єдиного внеску; надання інформації, що міститься на обліковій картці застрахованої особи та довідок про стан розрахунків платників єдиних внесків тощо.

7. З'ясовано, що внаслідок реформ у країнах світу відбувається перехід до багаторівневих пенсійних систем: від солідарних систем з установленими виплатами до накопичувальних з установленими внесками. Проте, незважаючи на реформи, солідарні системи продовжують домінувати.

8. На підставі аналізу тенденцій та напрямів законодавчого розвитку державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення встановлено, що еволюція досліджуваної сфери має відбуватись з урахуванням поєднання визначених перспектив реформування пенсійної системи та оновлення фундаментальних засад адміністративного права, враховуючи необхідність чіткого визначення та регламентування державою відносин із недержавними інституціями пенсійної системи, спрямованого на виконання здійснюваної нею публічної функції забезпечення ефективної соціальної політики.

9. Зроблено висновок про посилення законотворчої тенденції в напрямку кодифікації законодавства у сфері пенсійного забезпечення, зокрема, організаційно-правових засад його державного регулювання.

10. Сформульовано низку пропозицій, спрямованих на вдосконалення організаційно-правових засад державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні, а саме:

– підтримати, як найближчу законотворчу перспективу, пропозиції щодо прийняття окремих законів, спрямованих на запровадження накопичувального пенсійного забезпечення, врегулювання правового статусу НПФ, корпоративних та професійних фондів та змісту державного впливу на останні;

– у проекті Адміністративно-процедурного кодексу закріпити окреме положення про поширення його дії і на сферу пенсійного забезпечення з метою уникнення невірної тлумачення норм проекту;

– розпочати роботу над єдиним кодифікованим актом законодавства у сфері пенсійного забезпечення (Пенсійним кодексом), в якому виділити окремий розділ, що встановлював би засади та принципи державного регулювання у зазначеній сфері, перелік та основні повноваження суб'єктів, деталізував би форми та методи їх діяльності;

– до прийняття Пенсійного кодексу, де питання надання адміністративних послуг повинні знайти відображення у розділі, присвяченому державному регулюванню пенсійного забезпечення, прийняти Типовий стандарт надання адміністративних послуг територіальними органами ПФ України.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–27.
2. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
3. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення. *Віче*. 2002. № 3. С. 19–23.
4. Авер'янов В. Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. *Правова держава : Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Вип. 12. Київ, 2001. С. 292–300.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
6. Адміністративне право України / Т. О. Коломоєць та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 480 с.
7. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 896 с.
8. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / голов. редкол. В. Б. Авер'янов та ін., у двох томах. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 2004. 584 с.
10. Адміністративне судочинство : підруч. для вузів / Т. О. Коломоєць та ін.; за ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 252 с.
11. Алексеев С. С. Восхождение к праву: поиски и решения. Москва : НОРМА, 2001. 752 с.
12. Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации : учебник. Москва : Теис, 1995. 506 с.
13. Андреев В. С. Пенсионное законодательство. Москва : Юрид. лит., 1965. 348 с.

14. Андрійв В. Соціальне страхування : історія проблеми. *Соціальний захист*. 1999. № 2. С. 43–51.
15. Андрійко О. Ф. Державний контроль : нові погляди на його сутність і призначення / Державний контроль у сфері виконавчої влади : наукова доповідь; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, 2000. 60 с. С. 10–21.
16. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади. Київ : Наукова думка, 2004. 304 с.
17. Астахов Д. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства: обґрунтування доцільності проведення. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 4. С. 131–135.
18. Астрахан Е. И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих. Москва : Госюриздат, 1961. 143 с.
19. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций; 2-е изд., дополн. Москва : Омега Л, 2004. 584 с.
20. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). Москва : Политиздат, 1973. 390 с.
21. Ачаркан В. А. Государственные пенсии. Москва : Юрид. лит., 1967. 168 с.
22. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид. УАДУ, 2000. 324 с.
23. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України : теорія, досвід, шляхи удосконалення : монографія. Харків : Основа, 1996. 398 с.
24. Бахмач Н. В. Исторический процесс становления системы пенсионного обеспечения Украины. *Бизнес Информ*. 2006. № 8. С. 29–33.
25. Бахмач Н. В. Формування корпоративних недержавних пенсійних фондів підприємств легкої промисловості : дис. ... канд. екон. наук : 08.07.01. Київ, 2006. 162 арк.
26. Бевзенко О. В. Становлення та розвиток пенсійного страхування. *Економіка АПК*. 2005. № 12. С. 111–116.
27. Берлач Н. А. Система принципів адміністративно-правового регулювання органічного сільського господарства в Україні. *Часопис Академії адвокатури України*. 2010. № 2 (7).

С. 1–5. URL : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/Chaau/2010-2/content.html>.

28. Библиотека литературы Древней Руси / ред. Д. С. Лихачев и др.; в 20 т. Санкт-Петербург : Наука, 1997 . Т. 1 : XI–XII века. 1997. 543 с.

29. Биркович Т. І. Правове регулювання дипломатичної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 183 арк.

30. Богославец С. В. Недержавне пенсійне забезпечення як один із напрямів реалізації соціальної функції держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2009. 19 с.

31. Бойко М. Д. Право пенсійного забезпечення в Україні : навч. посіб. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Атіка, 2006. 356 с.

32. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. 3-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2006. 380 с.

33. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 615 с.

34. Брушлинский Н. Н. Системный анализ деятельности Государственной противопожарной службы : учебник. Москва : МИПБ МВД России, 1998. 255 с.

35. Бутко І. П. Шемшученко Ю. С. Місцеві ради і забезпечення законності. Київ : Наук. думка, 1973. 232 с.

36. Вікіпедія – вільна енциклопедія.
URL : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

37. Вінер М. Пенсійні системи країн Латинської Америки: Проект Агентства США з міжнародного розвитку з реформування соціального сектора в Україні. *Україна : аспекти праці*. 2000. № 5. С. 35–37.

38. Воблый К. Г. Основы экономики страхования. Москва : Издательский центр «Анкил», 1995. 267 с.

39. Воротін В. Державне регулювання економіки України : політекономічний аспект. *Вісник УАДУ*. 2002. № 1. С. 51–58.

40. Гальперин Л. Б., Лебедев П. Н. Кибернетика и управление социальными процессами // Вопросы теории советского права. Новосибирск, 1966. С. 23.

41. Горшенев В. М. Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.

42. Гулевська Г. Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2004. 205 арк.

43. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. 166 с.

44. Гушин И. В. Понятие пенсии по Закону «О пенсиях и пособиях членам колхозов». *Ученые записки ВЮЗИ*. М. : ВЮЗИ, 1968. Вып. XVII, ч. II. С. 103–140.

45. Державне управління в Україні : наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів : Вид-во нац. унів-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

46. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні : актуальні проблеми реформування / В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко. Київ : Вид-во Укр. акад. держ. управління при Президентові України, 1999. 50 с.

47. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

48. Драго Р. Административная наука. Пер. с франц. Л. Энтина; под ред. и послесловие Б. Лазарева. М. : Прогресс, 1982. 245 с.

49. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03 травня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51. Ст. 2096.

50. Жадан С. В. Організаційно-правові засади управління державним соціальним страхуванням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 182 арк.

51. Загальна декларація прав людини : Резолюція 217А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

52. Зайкин А. Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. Москва : Издательство МГУ, 1974. 192 с.

53. Засулько С. С. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення техногенної безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 193 арк.

54. Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России : учебник. Москва : БЕК, 2001. 576 с.
55. Злупко С. М. Михайло Туган-Барановський – український економіст світової слави. Львів : Каменяр, 1993. 192 с.
56. Иванченко В. Социально-структурированное общество, цели, реформы. *Экономист*. 1998. № 4. С. 79–86.
57. Ігонін Р. В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 211 арк.
58. Карлін М. І. Фінанси країн Європейського Союзу : навч. посіб. Київ : Знання, 2011. 639 с.
59. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 193 арк.
60. Касьяненко М. М., Гринюк М. В., Цимбал П. В. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України : навч. посіб. Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. 229 с.
61. Клапків М. С. З історії зародження національного страхового ринку. *Фінанси України*. 1998. № 1. С. 81–94.
62. Клемпарський М. М. Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2004. 205 арк.
63. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій. Київ : ВЕНТУРІ, 1996. 208 с.
64. Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право Москва : Издательство МГУ, 1986. 248 с.
65. Коломоєць Т. О. Щодо питання визначення мети адміністративного примусу в публічному праві України. *Підприємництво, господарство та право*. 2004. № 1. С. 12–15.
66. Колпаков В., Мацелик Т. Предмет адміністративного права : оновлення парадигми. *Право України*. 2010. № 8. С. 110–114.
67. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник, 2-ге вид., доповн. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 752 с.

68. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. Москва : Юрайт, 1998. 416 с.

69. Комісаров О. Г. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2003. 19 с.

70. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення № 102. Ухвалена Генеральною конференцією Міжнародної організації праці 28 червня 1952 р. (в редакції від 25 квітня 1955 р.) URL : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_011.

71. Кондратьев Р. Соціальне управління : поняття, реалізація в галузях права (теоретичний аспект). *Вісник УДАУ при Президентіві України*. 2001. № 2. С. 85–89.

72. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

73. Концепція Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 березня 2011 р. № 219-р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 22. Ст. 922.

74. Концепція соціального забезпечення населення України. Схвалена Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. № 3758. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 6. Ст. 31.

75. Коренев А. П. Административное право России : учебник. Москва : Теис, 1996. 538 с.

76. Корицкая В. В. Административно-правовая организация социального обеспечения и социальной защиты граждан : региональный аспект ; на примере Хабаровского края : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Хабаровск, 2002. 180 арк.

77. Криминология : учебник для юридических вузов / под ред. А. И. Долговой. Москва : Юристъ, 1997. 678 с.

78. Кузнецова З. В. Управління у сфері рекламної діяльності : організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 192 арк.

79. Кунц Г. Управление : системный и ситуационный анализ управленческих функций : в двух томах : пер. с англ. /

Г. Кунц, С. О'Доннел ; общ. ред. и предисловие Д. М. Гвишиани. М. : Прогресс, 1981. Т. 1. 1981. 496 с.

80. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / отв. ред. М. И. Пискотин. Москва : Наука, 1987. 292 с.

81. Кхол Й. Эффективность управленческих решений / пер. с чешск. Б. В. Губина и А. Г. Певзнера. Москва : Прогресс, 1975. 195 с.

82. Лавриненко О. В. Правовая и социальная защита работников органов внутренних дел Украины. Харьков : Знание, 1999. 590 с.

83. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. Москва : Юрид. лит., 1988. 320 с.

84. Левицький К. Українські політики Галичини; перевид. 1936–37 рр. Тернопіль, 1996. 176 с.

85. Лібанова Е. М., Палій О. М. Ринок праці та соціальний захист : навч. посіб. із соціальної політики. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. 494 с.

86. Локшина С. М. Краткий словарь иностранных слов. 9-е изд., испр. Москва : Рус. яз., 1988. 632 с.

87. Лончаков А. П. Предмет и система административного права РФ : учеб. пособ. Хабаровск: Изд-во ХГТУ, 1999. 175 с.

88. Луговенко Н. В. Механізм державного управління запровадженням накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Харків, 2006. 200 арк.

89. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 20 с.

90. Макаренко О. М. Державне управління пенсійним забезпеченням осіб похилого віку в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Харків, 2003. 21 с.

91. Макарий (Булгаков), Митрополит Московский и Коломенский. История Русской Церкви : в 7 кн., 12 т. Москва : Издательство Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, 1994-1996. Кн. 1 : История христианства в России до

равноапостольного князя Владимира как введение в историю Русской Церкви. 1994. 407 с.

92. МакТаггарт Г. Пенсійні системи країн світу : порівняльний аспект. *Людина і праця*. 2004. № 7. С. 61–67.

93. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

94. Матрусова Т. Социальное обеспечение в Японии : достижения и проблемы стареющего общества. Япония : в поисках новых рубежей : сборник статей / Центр по изучению современной Японии. Москва : Восточная литература, 1998. С. 116–131.

95. Мачульская Е. Е. Практикум по праву социального обеспечения. Москва : Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. 252 с.

96. Мелентьев М. П. Функция советского исправительно-трудового права и механизм их осуществления. Москва : ВНИИ МВД СССР, 1980. 132 с.

97. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

98. Михеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П. Кримінальний процес України : підручник. Київ : Либідь, 1999. 536 с.

99. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (прийнято 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН). Док. ООН A/RES/2200 A (XXI). Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. за № 2148-VIII / Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. Київ : Юрінформ, 1992. 200 с.

100. Молчанов В. Б. Життєвий рівень міського населення правобережної України (1900–1914 рр.) : автореф. дис. ... канд. істор. наук : 07.00.01. Київ, 2000. 21 с.

101. Морозова О. Міжнародні стандарти побудови пенсійної системи. *Вісник пенсійного фонду України*. 2005. № 1 (31). С. 16–17.

102. Надієнко О. І. Актуальні питання створення та функціонування корпоративних пенсійних фондів. Актуальні проблеми реформування приватного права України : Всеукр.

наук.-практ. конф., 08 грудня 2006 р. : тези доп. : у 2 ч. Запоріжжя : ЗЮІ ДДУВС, 2006. Ч. 1. 2006. С. 114–117.

103. Надієнко О. І. Генезис адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні (радянський період). *Право і суспільство*. 2009. № 3. С. 62–69.

104. Надієнко О. І. Джерела правового регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення. Тиждень науки–2009 : щоріч. наук.-техн. конф., 13–17 квітня 2009 р. : тези доп. : у 3 т. Запоріжжя : ЗНТУ, 2009. Т. 3. 2009. С. 167–168.

105. Надієнко О. І. Історико-правовий досвід пенсійного забезпечення в Україні (дореволюційний період). *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2. С. 56–66.

106. Надієнко О. І. Окремі аспекти адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду України. Конституційно-правове регулювання суспільних відносин : минуле, сучасне, майбутнє : наук. конф., 27 березня 2009 р. : тези доп. Одеса : ОНУ ім. І. Мечникова, 2009. С. 143–146.

107. Надієнко О. І. Передумови реформування пенсійної системи України. Дні науки в ГУ «ЗІДМУ», 5–6 жовтня 2006 р. : тези доп., у 3 т. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. Т. 3. 2006. С. 328–329.

108. Надієнко О. І. Питання відповідальності в недержавному пенсійному забезпеченні. Юридична наука та правоохоронна діяльність : матер. міжвуз. наук.-практ. конф. молодих вчених «Проблеми боротьби зі злочинністю очима майбутніх правоохоронців», 15 травня 2006 р. Вип. 7. 2006. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2007. С. 77–79.

109. Надієнко О. І. Питання правового забезпечення діяльності недержавних професійних пенсійних фондів. Запорізькі правові читання : щорічн. Міжнар. наук.-практ. конф., 17–18 травня 2007 р. : тези доп. Запоріжжя: ЗНУ, 2007. С. 378–380.

110. Надієнко О. І. Система недержавного пенсійного забезпечення за кордоном та законодавче закріплення її функціонування. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні : проблеми теорії та практики : І

Міжрегіон. конф. студ., аспір. і мол. вчен., 14 березня 2008 р. : зб. тез наук. праць. Маріуполь : МДГУ, 2008. С. 58–61.

111. Надієнко О. І. Система органів пенсійного забезпечення : визначення поняття. Запорізькі правові читання : щорічн. Міжнар. наук.-практ. конф., 15–16 травня 2009 р. : тези доп. Запоріжжя : ЗНУ, 2009. С. 85–88.

112. Надієнко О. І. Становлення та розвиток законодавства України про пенсійні фонди. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 4 (40). С. 104–111.

113. Надієнко О. І. Створення недержавної системи пенсійного забезпечення: вітчизняна практика та міжнародний досвід. Запорізькі правові читання : щорічн. Міжнар. наук.-практ. конф., 18–19 травня 2006 р. : тези доп. Запоріжжя : ЗНУ, 2006. С. 439–440.

114. Надієнко О. І. Фактор світового досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення у вдосконаленні законодавства України. *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4. С. 42–54.

115. Надієнко О. І. Щодо мети державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Тиждень науки–2011 : щоріч. наук.-практ. конф., 11–15 квітня 2011 р. : тези доп. Запоріжжя : ЗНТУ, 2011. С. 59–60.

116. Надієнко О. І. Щодо методів адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Шості юридичні читання : матер. Міжнар. наук. конфер. «Правова культура, правова свідомість і право», 21–23 квітня 2010 р. Київ : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. С. 229–231.

117. Надточій Б. Соціальне страхування у контексті історії. *Соціальний захист*. 2003. № 2. С. 20–24.

118. Надточій Б. Соціальне страхування чи соціальне забезпечення? Погляд з позицій системи прав, установ та принципів. *Україна: аспекти праці*. 2003. № 1. С. 31–35.

119. Научные основы государственного управления в СССР / Азовкин И. А. и др. ; редкол. : Лунев А. Е., Пискотин М. И., Ямпольская Ц. А. Москва : Наука, 1968. 439 с.

120. Нижник Н. Р. Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

121. Никаноров С. П. Системный анализ : этап развития методологии решения проблем в США / Оптнер Станфорд Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем [вступительная статья к книге]. Москва : Советское радио, 1969. С. 10–11.

122. Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 201 арк.

123. Новый тлумачний словник української мови. 42 000 слів : для студ. вищ. та серед. навч. закл. / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко; у 4 томах. Київ : Аконіт, 1998. Т. 2 (Ж-О). 1998. 910 с. Т. 4 (Р-Я). 1998. 941 с.

124. О государственных пенсиях : Закон СССР от 14 июля 1956 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1956. № 15. Ст. 313.

125. О дальнейшем повышении размеров пенсий инвалидам и семьям, утратившим кормильца : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 ноября 1973 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1973. № 48. Ст. 678.

126. О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения колхозников : Закон СССР от 06 июля 1978 г. / *Правда*. 1978. 07 июля.

127. О пенсиях и пособиях членам колхозов : Закон СССР от 15 июля 1964 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1964. № 29. Ст. 340.

128. Оклей І. В. Правове регулювання пенсійного забезпечення та надання соціальних послуг в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2008. 20 с.

129. Оксьом І. Г. Організаційно-правові засади адміністративного регулювання соціальної сфери в регіоні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 197 с.

130. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 23. Ст. 121.

131. Павленко Ю. Світовий досвід функціонування систем соціального страхування. Уроки для України. *Україна: аспекти праці*. 2002. № 6. С. 30–36.

132. Папієв М. М. Реформування пенсійної системи в Україні : дис... канд. екон. наук : 08.09.01. Київ, 2004. 217 с.

133. Пенсионные системы США.
URL : <http://pension.kiev.ua/pensref/intpract/USA.html>.

134. Пенсійна система України : навч. посіб. / В. І. Грушко, та ін., за ред. В. І. Грушка. Київ : Кондор, 2006. 336 с.

135. Перелік адміністративних послуг, що надаються органами Пенсійного фонду України в області.
URL : http://tsm.if.gov.ua/content/category&category_id=223.

136. Петров А. С. Экономические основы управления производством. Москва : Мысль, 1966. 185 с.

137. Петров Г. И. Основы советского социального управления. Ленинград : Изд. Ленингр. ун-та, 1974. 292 с.

138. Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2007. 194 арк.

139. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.07. Одеса, 2006. 175 с.

140. Пол де Нойер. Система соціального забезпечення в Нідерландах. *Соціальна політика і соціальна робота*. 1999. № 2. С. 28–38.

141. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Затв. Указом Президента України 23 листопада 2011 р. № 1070/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3419 (з наступними змінами та доповненнями).

142. Пояснювальна записка до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.
URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/34216>.

143. Право социального обеспечения : учеб. пособие / Гусов К. Н. и др.; под ред. К.Н. Гусова. Москва : Проспект, 1999. 344 с.

144. Прилипко С. М. Юридична природа та сутність загальнообов'язкового державного соціального страхування. Правова держава : щорічник наукових праць ін.-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ : 2004. Вип. 15. С. 216–229.

145. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409 (з наступними змінами та доповненнями).

146. Про вдосконалення управління у сфері соціального захисту населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1995 р. № 136. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. Ст. 113 (з наступними змінами та доповненнями).

147. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 51. Ст. 292 (з наступними змінами та доповненнями).

148. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43 (з наступними змінами та доповненнями).

149. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : Закон України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 33–34. Ст. 404 (з наступними змінами та доповненнями).

150. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 10. Ст. 446.

151. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.

152. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 49–51. Ст. 376 (з наступними змінами та доповненнями).

153. Про затвердження Положення про обласне, Київське і Севастопольське міське управління соціального захисту населення, районний, районний у містах Києві та Севастополі відділ соціального захисту населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 вересня 1993 р. № 678. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=678-93-%EF> (історичний аспект).

154. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889 (з наступними змінами та доповненнями).

155. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положень про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій : Наказ Міністерства соціальної політики України від 04 листопада 2016 р. № 1296. URL : <https://www.msp.gov.ua/documents/1942.html>.

156. Про затвердження уніфікованої форми акта, який складається за результатами проведення планової (позапланової) перевірки щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : Постанова правління Пенсійного фонду України від 04 лютого 2016 р. № 2-1. *Офіційний вісник України*. 2016. № 22. Ст. 890 (з наступними змінами та доповненнями).

157. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 32 (з наступними змінами та доповненнями).

158. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 08 липня 2011 р. № 3668-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 12-13. Ст. 82 (з наступними змінами та доповненнями).

159. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 26 червня 1997 р. № 400/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 37. Ст. 237 (з наступними змінами та доповненнями).

160. Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 13 листопада 1992 р. № 566/92. Збірник Указів Президента від 31 грудня 1992 р. 1992. № 4.

161. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1057-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 47–48. Ст. 376 (з наступними змінами та доповненнями).

162. Про обов'язкову професійну пенсійну систему : Проект Закону України, зареєстровано у Верховній Раді України 11 липня 2008 р., № 1306. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31251.

163. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3721-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 4. Ст. 18 (з наступними змінами та доповненнями).

164. Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні : Указ Президента України від 13 квітня 1998 р. № 291/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 15. Ст. 17.

165. Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України : Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1-14/1349. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31251.

166. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05 листопада 1991 р. № 1788. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 3. Ст. 10 (з наступними змінами та доповненнями).

167. Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР : Закон СРСР від 15 травня 1990 р. № 1480-I. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.

168. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09 квітня 1992 р. № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 29. Ст. 399 (з наступними змінами та доповненнями).

169. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. *Офіційний вісник України*. 2015. № 51. Ст. 1655.

170. Про Положення про Пенсійний фонд України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280. *Офіційний вісник України*. 2014. № 60. Ст. 1652.

171. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425 (з наступними змінами та доповненнями).

172. Про страхування : Закон України від 07 березня 1996 р. № 85/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 18. Ст. 78 (з наступними змінами та доповненнями).

173. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. №1224-р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 81. Ст. 2752.

174. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. Ст. 376.

175. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1 (з наступними змінами та доповненнями).

176. Пронина Л. И. Повышение эффективности социального обеспечения. Москва : Юрид. лит., 1990. 236 с.

177. Протасов В. Н. Теория государства и права : учеб. пособ. Москва : Юрайт-М ООО, ИНФРА-М Изд. дом ООО, 2001. 220 с.

178. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб.; вид. 5-те, зі змін. Київ : Атіка, 2001. 176 с.

179. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик. Київ : Основи, 1994. – 113 с.

180. Ротова Т. А., Руденко Л. С. Страхування : навч. посіб. Київ : Київський націон. торгово-економ. ун.-тет, 2001. 400 с.

181. Самсонов В. Н. Административное законодательство : понятие, содержание, реформа. Харків : Основа, 1991. 117 с.

182. Свердлык Г. А. Принципы советского гражданского права. Красноярск : Изд-во Красноярск. ун.-та, 1985. 199 с.

183. Сивак С. М. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Львів, 1999. 170 арк.

184. Сирота И. М. Все о пенсиях, пособиях, социальной защите граждан Украины : науч.-практ. коммент. и сб. нормат. актов; 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Одиссей, 1999. 592 с.

185. Система пенсионного обеспечения в Великобритании. URL: <http://www.pension.kiev.ua>.

186. Словник синонімів української мови / А. А. Бурячок та ін.; у 2-х томах. Київ : Наук. думка, 1999–2001. Т. 2 (О–Я). 2001. 960 с.

187. Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права : монографія. Москва : Юрид. лит., 1977. 213 с.

188. Собченко В. В. Трансформація системи державного управління соціальним захистом населення : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01. Харків, 2005. 209 с.

189. Советский энциклопедический словарь / гл. редактор А. М. Прохоров. Москва : Советская энциклопедия, 1984. 1600 с.

190. Советское пенсионное право : учеб. пособ. / под ред. М. Л. Захарова. Москва : Юрид. лит., 1974. 432 с.

191. Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова, Д. М. Генкина. Москва : Политиздат, 1946. 364 с.

192. Советское трудовое право : учебник / под ред. Н. Г. Александрова. Москва : Юрид. лит., 1972. 420 с.

193. Сокоринський Ю. В. Доктрина правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 479 арк.

194. Соломка О. М. Пенсійне забезпечення в системі соціального захисту населення : дис. ... канд. екон. наук : 08.01.01. Харків, 2006. 170 с.

195. Сорокин В. Д. Правовое регулирование : предмет, метод, процесс (макроуровень). Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. 661 с.

196. Сорокін А. 2004 рік – Подальші кроки пенсійної реформи. *Вісник Пенсійного фонду України*. 2004. № 1. С. 16–17.

197. Сотник Л. Беленький П. Соціальний захист : надійна система чи популістська химера? *Універсум*. 1997. № 1–2. С. 4–7.

198. Социальная політика : учебник / под ред. Волгина Н. А. Москва : Экзамен, 2002. 736 с.
199. Спасибо-Фатеева І. Порука і гарантія як способи забезпечення зобов'язань. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 3. С. 22–25.
200. Спиркин А. Г. Курс марксистской философии. Москва : Политиздат, 1965. 528 с.
201. Стаховська Н. М. Відносини в праві соціального забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2000. 203 с.
202. Стацків Б. І. Право соціального забезпечення. Особлива частина : навчальний посібник. Чернігів : ПАТ «ПВК «Десна», 2018. 1092 с.
203. Шашків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернігів : ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.
204. Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб : проблеми теорії і практики. *Право України*. 1999. № 9. С. 6–9.
205. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
206. Сухонос В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності. *Право України*. 2000. № 6. С. 10–13.
207. Тимошук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
208. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.
209. Тихомиров Ю. О концепции развития административного права и процесса. *Государство и право*. 1998. № 1. С. 5–14.
210. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва : Юринформцентр, 1998. 798 с.
211. Ткач О. Уроки пенсійної історії. *Пенсія*. 2005. № 4. С. 30–32.

212. Ткач О. Чи можливо розрахувати і гарантувати майбутню. *Пенсія*. 2004. № 5. С. 38–41.

213. Толковый словарь В. Даля ON-LINE. URL: <http://vidahl.agava.ru/P244.HTM#42270>.

214. Толковый словарь Ожегова С. И., Шведовой Н. Ю. URL: <http://jobtoday.com.ua/slovar/slovo>.

215. Тополенко Н. М. Державне регулювання розвитку системи пенсійного страхування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Запоріжжя, 2007. 185 арк.

216. Транспортне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський та ін.; за заг. ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 416 с.

217. Тучкова З. Г. Право социального обеспечения России / З. Г. Тучкова, М. Л. Захаров. М. : БЕК, 2001. 386 с.

218. Управление, информация, интеллект / под ред. А. И. Берга та ін. Москва : Мысль, 1976. 218 с.

219. Федорін Н. П. До ратифікації Європейської соціальної хартії / Законодавство України : проблеми вдосконалення : збірник наук. праць. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. Вип. 7. С. 177–186.

220. Фёдорова К. И. Административно-правовое регулирование частной нотариальной деятельности в Украине : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 212 арк.

221. Фёдорова М. В. Государственное регулирование формирования и использования социальных фондов в Украине : дис. ... канд. экон. наук : 08.01.01. Симферополь, 2006. 225 арк.

222. Фешук В. В. Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 23 с.

223. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. Москва : Политиздат, 1987. 590 с.

224. Фролина Т. В. Административно-правовая организация управления системой пенсионного обеспечения государственных служащих в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2007. 23 с.

225. Хадыкина Е. В. Административно-правовая организация механизма управления системой пенсионного обеспечения

Российской Федерации в аспекте ее реформирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Хабаровск, 2002. 192 арк.

226. Хлынов В. Социальная защищенность по-японски. URL : <http://www.japantoday.ru>.

227. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособ. / под. ред. В. Г. Стрекозова. 2-е изд., доп. и испр. Москва : Интерстиль, 1999. 377 с.

228. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) : монографія. Харків : Право, 1996. 164 с.

229. Чомахашвілі О. Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2008. 216 арк.

230. Чутчева О. Г. Правове регулювання соціального захисту громадян України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2003. 19 с.

231. Шемшученко Ю. Авер'янов В. Людина і реформування адміністративного права. *Урядовий кур'єр*. 2000. 23 березня (№ 53). С. 9.

232. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002. 195 арк.

233. Шишкин С. В. Экономика социальной сферы : учеб. пособ. Москва : ГУВШЭ, 2003. 367 с.

234. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

235. Шпак А. Д. Административное право : курс лекций. Нижний Новгород : НГЛУ им. Н. А. Добролюбова, 2008. 165 с.

236. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 203 арк.

237. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Киев : Виша школа, 1983. 156 с.

238. Юрзіца Е. Голяш П. Пенсійна реформа : міжнародні порівняння, досвід Словаччини. Економічний часопис—XXI. 2005. № 3—4. С. 46—49.

239. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко та ін. ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. URL : <http://cyclop.com.ua/content/view/1041/58/1/13/#40815>.

240. Юрій С. І., Шаварина М. П., Шаманська Н. В. Соціальне страхування. Київ : Кондор, 2004. 464 с.

241. Якимів А. І. Розвиток системи пенсійного забезпечення в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.01.01. Львів, 2004. 196 арк.

242. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2002. 168 арк.

243. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 221 арк.

244. Яценко В. Вінер М. Стратегія пенсійної реформи для України. *Україна : аспекти праці*. 1998. № 2. С. 19—26.

245. Яценко В. Вінер М. В епіцентрі пенсійної реформи — Латвія, Угорщина, Польща. *Україна : аспекти праці*. 2000. № 3. С. 35—39.

246. Яценко В. Вінер М. В епіцентрі пенсійної реформи — Латвія, Угорщина, Польща. *Україна : аспекти праці*. 2000. № 4. С. 36—44.

247. Яценко В. Вінер М. Уроки чилійської пенсійної революції. *Україна : аспекти праці*. 2000. № 5. С. 38—45.

248. Blake D. The United Kingdom Pension System : Key Issues. Discussion Paper PI 0107, June 2002, The Pension Institute. P. 15—19.

249. Law of Social Security. Consultant Editor : Al Ogus BCL MA, London, Dublin, Edinburgh. 1995. 230 p.

250. Pinera J. Empowering workers : the privatization of social security in Chile. URL : <http://pensionreform.org>.

251. The Economics of Pensions. Principles Policies and International Experience Valdes. Prieto S. (ed.). Cambridge University Press. 1997. 645 p.

Наукове видання

НАДІЄНКО Олена Іванівна

**ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Монографія

Комп'ютерний набір: *Надієнко О. І.*
Комп'ютерна верстка: *Надієнко О. І.*

Підписано до друку 11.02.2020. Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 11,33.
Тираж 100 прим. Зам. № 222.

Національний університет «Запорізька політехніка»
Україна, 69063, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 64
Тел.: (061) 769–82–96, 220–12–14

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6952 від 22.10.2019.