

УДК 342.9

КРАВЧЕНКО І.О.

ДІЯЛЬНІСТЬ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

У статті проаналізовано специфіку діяльності Пенсійного фонду України у контексті адміністративно-правової реформи. Розглянуто стан та перспективи адміністративної реформи.

Ключові слова: діяльність, Пенсійний фонд України, адміністративно-правова реформа, адміністративне законодавство, правове регулювання.

В статье проанализирована специфика деятельности Пенсионного фонда Украины в контексте административно-правовой реформы. Рассмотрены состояние и перспективы административной реформы.

Ключевые слова: деятельность, Пенсионный фонд Украины, административно-правовая реформа, административное законодательство, правовое регулирование.

In the article analyzed the specifics of the Pension Fund of Ukraine in the context of administrative and legal reform. Examined the state and prospects of administrative reform.

Key words: activity, Pension Fund of Ukraine, administrative and legal reforms, administrative legislation, legal regulation.

Вступ. Сутність України як соціальної держави виражається у цілому ряді аспектів, одним з основних серед яких є те, що вона бере на себе обов'язок піклуватися про соціально найбільш вразливі верстви населення: пенсіонерів, інвалідів, безробітних тощо. Цей обов'язок держави у 1996 році був підкріплений офіційною правовою гарантією: на рівні Основного закону України (тобто Конституції) було проголошено, що громадяни мають право на соціальний захист, що містить 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 в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за кошт страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [1].

Для реалізації соціального захисту населення в Україні було сформовано відповідний механізм, одним з основних елементів якого є Пенсійний фонд України (далі – ПФУ), який відповідно до чинного законодавства, виступає центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню. З викладеного видно, що ПФУ належить до виконавчої гілки влади, головне призначення якої полягає у здійсненні практичного втілення державної політики, тобто реалізації державного управління. А оскільки сьогодні в Україні проходить адміністративна реформа, тобто така, яка пов'язана з перетвореннями саме у виконавчій гілці влади, доречним буде поглянути на те, що корисного вона може принести безпосередньо у діяльність ПФУ.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз специфіки діяльності Пенсійного фонду України у контексті адміністративно-правової реформи, а також стан та перспективи адміністративної реформи.

© КРАВЧЕНКО І.О. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного та інформаційного права (Сумський національний аграрний університет)

Результати дослідження. Адміністративна реформа у нашій країні триває досить давно – вже більше ніж 15 років, втім говорити про її завершення поки що зарано, оскільки ціла низка завдань щодо вдосконалення наявної управлінської системи ще так і не були належним чином реалізовані. Така ситуація породжує значний науковий інтерес до проблеми здійснення адміністративної реформи в Україні. Зокрема її вивчали такі дослідники: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, С.Г. Стеценко, Н.Т. Гончарук, В.Я. Малиновський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.М. Павлов, М.С. Міхровська та інші.

Розмірковуючи про значення адміністративної реформи для вдосконалення діяльності ПФУ, спершу слід більш детально з'ясувати правове становище цього органу влади, а також у чому полягає зміст зазначеної реформи. Так, вище ми вже зазначали, що ПФУ є одним із центральних органів влади. Соціальне призначення ПФУ, розкривається у його завданнях та функціях, які ми вже аналізували у попередніх підрозділах цього дослідження, тому не будемо заглиблюватися у їх розгляд, лише нагадаємо, що завдання – це коло тих питань, для вирішення яких створюється та функціонує орган влади, а функції – основні напрямки, за якими він діє, виконуючи зазначені завдання.

Так, відповідно до Положення «Про Пенсійний фонд України» основними завданнями ПФУ є: реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню; внесення пропозицій Міністрові соціальної політики щодо забезпечення формування державної політики з зазначених питань; виконання інших завдань, визначених законом [1]. На виконання цих завдань ПФУ здійснює свою діяльність за такими напрямками: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові соціальної політики; здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; вивчає та аналізує ситуацію у сфері пенсійного забезпечення; розробляє проект бюджету Пенсійного фонду України, здійснює ефективний розподіл фінансових ресурсів для пенсійного забезпечення, складає звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України; формує та веде реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування; організовує, координує та контролює роботу територіальних органів; забезпечує проведення конкурсного відбору банків, які здійснюють виплату та доставку пенсій; живає відповідно до законодавства та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, заходів до переказування пенсій громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон, та виплати пенсій пенсіонерам іноземних держав, які постійно проживають в Україні; здійснює у межах повноважень, передбачених законом, контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду України, інших коштів, призначених для виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці; аналізує та прогнозує надходження коштів від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, організовує взаємодію та обмін інформацією з питань нарахування та сплати єдиного внеску, персоналізованого обліку надходжень від його сплати, розрахунку показників середньої заробітної плати працівників для призначення пенсії [1] тощо.

Як і будь-який інший орган державної влади ПФУ є юридичною особою публічного права, має печатку з зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства та уповноважених банках.

Що стосується адміністративної реформи, яка полягає, як пишуть С.М. Серьогін, І.В. Письменний та І.І. Хожило, у структурному впорядкуванні, удосконаленні та розвитку системи органів державної влади як єдиного механізму держави, що утворився на основі інтеграції матеріальних, фінансових та людських ресурсів, підприємств, установ, організацій та відповідної їх взаємодії, заснованої на принципах розподілу влади у межах чинного законодавства, що забезпечує виконання завдань і функцій держави; це неперервний у часово-просторовому форматі процес щодо вдосконалення інституційних засад механізмів державотворення та державного апарату, результатом якого є соціально-економічний розвиток країни [2, с. 150].

В.Д. Бакуменко та С.О. Кравченко наводять три основні тлумачення адміністративної реформи: перше, вузьке, тлумачення зводить адміністративну реформу виключно до перетворень виконавчої влади, зокрема її організаційної структури, функцій, форм та методів діяльності, кадрового забезпечення, а також взаємовідносин з місцевим самоврядуванням; згідно з другим тлумаченням, адміністративна реформа розглядається дещо ширше, як комплекс реформатор-

ських заходів, що охоплює зміни за такими напрямками: структура системи органів виконавчої влади та розподіл функцій у ній; форми і методи діяльності органів виконавчої влади; державна служба; контроль у системі виконавчої влади; адміністративна юстиція; адміністративне законодавство; у третьому, широкому, тлумаченні адміністративна реформа передбачає реформування публічної адміністрації, зокрема зміни системи виконавчої влади, перетворення системи місцевого самоврядування, модернізацію адміністративно-територіального устрою, удосконалення співвідношення централізації та децентралізації, реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, розвиток системи зовнішнього, передусім судового, контролю за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, перегляд взаємовідносин цих органів з громадянами [3, с. 23].

В.П. Тимошук зазначає, що адміністративна реформа за своїм змістом є комплексом політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних і державно-службових змінах, насамперед у сфері виконавчої влади з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління [4, с. 4].

Цікаву думку висловлює Р.С. Міхровська, яка зазначає, що поняття «адміністративна реформа» видається дещо застарілим, оскільки звертає нас знову до «управлінської» сутності розгляданого явища. Тобто, якщо ми говоримо про вдосконалення ключового терміну реформи управління та пропонуємо новий, модернізований підхід із застосуванням нового терміну публічна адміністрація, то доцільним, певно, буде казати не про «адміністративну реформу», а про «реформу публічної влади» [5]. Ще одним аргументом на користь останньої тези, дослідниця вважає те, що під терміном адміністративна реформа вона розуміє насамперед реформу системи державного управління, проте, якщо поглянути на фактичне реформування, то ми давно вийшли за ці межі, адже реформуванню підлягає не лише система державного управління, але й система місцевого самоврядування та інші елементи. Крім того, якщо ми зазначимо, що публічна адміністрація відрізняється від державного управління не лише суб'єктивним складом, а й повною заміною соціальних зв'язків на зв'язки «нового рівня», «нової якості» (передусім маємо на увазі зв'язки між виконавчою владою і громадянами), тоді вживання застарілого терміну «адміністративна реформа» взагалі втрачає свою актуальність, у свою чергу, як поняття «реформа публічної влади» відразу звертає увагу на якісно нове смислове навантаження цього явища [5].

Н.Т. Гончарук, розглядаючи стан та перспективи адміністративної реформи в Україні також веде мову про реформу публічної влади. Зокрема автор зазначає, що на новому етапі адміністративної реформи в Україні передбачається: впровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади не лише на центральному, але й на місцевому рівні, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади та рівнями публічної адміністрації, децентралізувати надання адміністративних послуг громадянам та підвищити їх якість, забезпечити розвиток місцевого самоврядування, створити професійну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, утвердити партнерські відносини між державою та громадянами [6, с. 31].

Отже, незалежно від того, як підходити до розуміння адміністративної реформи, з вузької позиції чи більш широкого тлумачення, її сутність залишається незмінною – це створення такої системи управління основними сферами суспільного життя, яка б максимально відповідала об'єктивно наявним умовам суспільного розвитку, була здатна ефективно вирішувати суспільні проблеми, задовольняти нагальні потреби і запити населення, чітко й змістовно визначати пріоритети та перспективи подальшого розвитку суспільства та держави.

Основним засадничим правовим документом, що лежить в основі адміністративної реформи є Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 № 810/98, в якій закріплено, що важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Чинна система державного управління в Україні залишається у цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого теперішнє державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові наявної в Україні системи державного управління всіма сферами сус-

пільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [7]. Варто зазначити, що попри те, що з моменту прийняття цієї концепції минуло вже 16 років, констатовані у ній проблеми системи державного управління в Україні є актуальними і зараз.

Як мета адміністративної реформи у зазначеній концепції закріплено: поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народowi, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [7].

Аналіз завдань адміністративної реформи та її напрямків, закріплених у зазначеній Концепції, дозволяє виокремити такі основні аспекти діяльності Пенсійного фонду України, на які повинне вплинути проведення даної реформи:

– по-перше, вдосконалення нормативно-правового підґрунтя діяльності ПФУ. Нормативно-правова база має бути змістовною, чіткою та належним чином впорядкованою. Наразі у цій сфері склалася досить цікава ситуація, яка полягає у тому, що діяльність ПФУ регламентується одразу двома чинними Положеннями про Пенсійний фонд, одне з яких затверджене та введено у дію Указом Президента України від 06.04.2011 № 384/2011, а інше Постановою Уряду від 23.07.2014 № 280. Очевидно, що така ситуація аж ніяк не сприяє підвищенню якості та ефективності виконання органами ПФУ свого суспільного призначення;

– по-друге, оптимізація структури органів ПФУ. Метою даного аспекту реформи є запровадження такої будови системи ПФУ, яка б гарантувала максимально ефективне виконання цим органом влади своїх завдань і функцій при мінімальному використанні ресурсів. Слід зазначити, що певна спроба провести таку оптимізацію була зроблена декілька років тому, яка обумовлювалася створенням Міністерства доходів і зборів України, у відання якого була передана частина функцій ПФУ. Після ліквідації Міндоходів України ці функції продовжила виконувати Державна фіскальна служба України, як правонаступниця першого. Однак ті організаційно-структурні перетворення у системі ПФУ, що були проведені у зв'язку зі зменшенням кола завдань і функцій останнього, були поверхневими і не призвели до якихось суттєвих змін;

– по-третє, підвищення якості кадрового забезпечення органів Пенсійного фонду України. Вирішення цієї проблеми нерозривно пов'язане зі здійсненням державою вдосконалення інституту державної служби, та належною реалізацією Стратегії державної кадрової політики. Тож до того моменту, поки влада не створить усі необхідні підвалини для запровадження ефективної державної служби, а також проведення якісної та змістовної державної кадрової політики, говорити про вдосконалення рівня якості кадрового забезпечення органів ПФУ не доводиться;

– по-четверте, вдосконалення взаємодії органів ПФУ з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, а також населенням;

– по-п'яте, вдосконалення якості інформаційного забезпечення діяльності органів ПФУ;

– по-шосте, підвищення рівня наукової обґрунтованості діяльності органів ПФУ.

Висновки. Отже, спираючись на вищевикладене, можемо з упевненістю стверджувати, що вдосконалення діяльності Пенсійного фонду України нерозривно пов'язано з реалізацією завдань адміністративної реформи в цілому. Говорити про якісь суттєві досягнення на цьому шляху поки що не доводиться, втім, ряд важливих кроків вже було зроблено. Зокрема вдосконалення організації приймання та обслуговування громадян органами Пенсійного фонду України, у тому числі за принципом «єдиного вікна», прийняття Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації, а також Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки тощо, дають підстави сподіватися на те, що найближчим часом як у системі державного управління взагалі, так і у системі органів ПФУ відбудуться більш глибокі та змістовні зміни.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України : Постанова КМУ від 23.07.2014 № 280. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF>.

2. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : [монографія] / [С.М. Серьогін, І.В. Письменний, І.І. Хожило та ін.] ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
5. Міхровська Р.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи / Р.С. Міхровська // науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/348-administrativna-reforma-v-ukrayini-analiz-periodyzatsiya-ta-perspektivy-mikhrovska-m-s>.
6. Гончарук Н.Т. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи / Н.Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. – С. 28-33. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aplup_2013_1_7.pdf.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

УДК 342.951:69(477)

КРИВОШЕЇН П.П.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКА ЗДІЙСНЮЄ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

У статті визначено адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, який здійснює адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні. Під адміністративно-правовим статусом розуміється узагальнена система загальних та спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють контроль та нагляд у сфері будівництва. З цією метою публічна адміністрація має певні права та несе адміністративну відповідальність за неналежну діяльність щодо забезпечення публічного інтересу чи за порушення прав і законних інтересів забудовників.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, адміністративно-правове регулювання, безпечність, будівництво, публічна адміністрація регулювання.

В статье определен административно-правовой статус публичной администрации, которая осуществляет административно-правовое регулирование строительства в Украине. Под административно-правовым статусом понимается обобщенная система общих и специальных субъектов публичной администрации, осуществляющих контроль и надзор в сфере строительства. С этой целью публичная администрация имеет определенные права и несет административную ответственность за ненадлежащую деятельность по обеспечению общественного интереса и за нарушение прав и законных интересов застройщиков.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административно-правовой статус, безопасность, публичная администрация, регулирование, строительство.