

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

КРАВЧЕНКО Іван Олександрович - кандидат юридичних наук, старший викладач адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету

УДК 342.9

В статтє рассматрєны существующє в философской, юридической и управленческой литературе взгляды на сущность категории «принцип». Сформулирован вывод о содержании и значении принципов деятельности Пенсионного фонда Украины. Рассмотрены некоторые нормативно-правовые акты, которые регламентируют правовой статус ПФУ на основании чего определен приблизительный перечень основных принципов деятельности ПФУ.

Ключові слова: принципи, принципи права, принципи державного управління, Пенсійний фонд України.

З метою виконання покладених на державу завдань щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян у ній створено та діє ряд інститутів, одним із яких є Пенсійний фонд України. Він входить до системи органів виконавчої влади, а його функціональне призначення полягає у забезпеченні реалізації державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоніфікованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Наразі ситуацію у сфері пенсійного забезпечення можна охарактеризувати як таку, що все ще далека від нормальної і стабільної (тим більше від ідеальної). За роки незалежності, прагнучи вдосконалити систему державного пенсійного забезпечення, влада здійснила у ній ряд змін та перетво-

рень, які мали як позитивні, так і доволі суперечливі, подекуди навіть явно негативні, наслідки. Тому пошуки ідеальної моделі системи пенсійного забезпечення в Україні не припиняються й досі. Важливим етапом на цьому шляху є визначення оптимальної та найбільш ефективної схеми (системи, способу) організації та діяльності Пенсійного фонду України. А в умовах проведення у нашій державі масштабної адміністративної реформи, дане питання стає ще більш актуальним. Так, у Концепції адміністративної реформи в Україні зазначається, що метою адміністративної реформи є 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 головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Для досягнення означеної мети у Концепції окреслений ряд першочергових завдань. Окрім інших, до них віднесено формування ефективно організації виконавчої

влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. При цьому зауважується, що реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні.

Очевидно, що вищевикладені концептуальні положення у повній мірі стосуються і Пенсійного фонду України, який, як ми вже відзначали вище по тексту, є представником центральних органів виконавчої влади.

Розмірковуючи про вдосконалення організації та функціонування будь-якого державного органу, у тому числі ПФУ, одним із ключових питань, яке має бути вирішене, є принципи його діяльності.

У сфері правознавства принципам приділяється досить багато уваги, зокрема їх вивчали С. С. Алексєєв, В. С. Нерсесянц, О. Ф. Скакун, М. І. Матузов, М. М. Марченко, В. В. Копейчиков, В. Ф. Погорілко, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, О. М. Бандурка та інші. Втім, незважаючи на досить значний науковий доробок із зазначеної проблематики, аналіз нормативно-правової бази, зокрема того її блоку, що стосується регулювання правового статусу Пенсійного фонду України, свідчить, що на практиці відповідні теоретичні положення не знаходять свого повноцінного втілення, через що ефективність законодавчого регулювання даного питання не має належного рівня якості та ефективності.

У зв'язку із цим метою даної статті є дослідити принципи діяльності Пенсійного фонду України. Задля цього планується проаналізувати зміст терміну «принцип»; дослідити існуючі у юридичних джерелах, а також літературі з державного управління погляди на поняття принципів; розглянути деякі нормативно-правові акти, що регулюють правовий статус ПФУ, на предмет відображення у них принципів його діяльності.

Отже, для того, щоб більш чітко усвідомити значення і практичну цінність принципів для ефективної та високоякісної робо-

ти Пенсійного фонду України, спершу слід визначитися із сутністю поняття «принцип».

У тлумачній словниковій літературі термін принцип (з лат. *principium* «основа, початок») характеризується наступним чином:

- основне вихідне положення якої-небудь системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку (основний закон якої-небудь точної науки);

- особливість покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось (наприклад, правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації);

- переконання, норма правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці;

- основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, політичного устрою;

- основний закон якої-небудь точної науки;

- внутрішнє переконання, норма або правило поведінки [с.1125; , с.366].

І. Т. Фролов та В. В. Кешелава у філософському контексті визначають категорію принципів як першоджерело, керівна ідея, основне правило поведінки. Далі дослідники зазначають, що у логічному сенсі принцип є центральним поняттям, основою системи, що представляє узагальнення або розповсюдження якого-небудь положення на всі явища тієї області, з якої даний принцип абстрагований [с.461].

У філософському словнику за редакцією О. О. Грицанова зазначається, що принцип (лат. *principium* – початок, основа, походження, першопричина) – це основа деякої сукупності фактів або знань, вихідний пункт пояснення або керівництва до дій [с.544]. Розуміння принципу з точки зору науки логіки, О. О. Грицанов наводить таке ж, як і попередні автори. Також дослідник пише, що в етиці принцип являє собою внутрішнє переконання, максимум, що задає загальну установку стосовно дійсності, нормам поведінки та діяльності [с.544].

З приведенного можемо зробити висновок, що у найбільш загальному (філософському) контексті принцип – це норма, ідея, знання, факт, правило, переконання і т. ін., що виступає першоосновою, відправним по-

ложенням певної системи (організації, теорії, поведінки), яке скеровує та орієнтує її, відображає зміст та призначення такої системи.

У правознавстві та сфері управління, як ми вже зауважували на початку, категорія принципів також посідає одне з чільних місць, де вона також зберігає свій загальнофілософський зміст. Так, Ю. С. Шемшученко та Ю. О. Волошин у своїй «Юридичній енциклопедії» пишуть, що принцип – це 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 [с.111]. Автори відзначають, що принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Під принципами також слід розуміти переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [с.110-111]. Аналогічну точку зору щодо розуміння сутності принципів висловлює й А. О. Кузнецов [с.560-561].

Безпосередньо принципи права Ю. С. Шемшученко та Ю. О. Волошин характеризують як керівні засади ідеї, які визначають зміст і спрямованість правового регулювання. Значення правових принципів полягає у тому, що вони у стислому вигляді концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є його квінтесенцією, «обличчям» [с.128].

В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко та В. С. Ковальський розглядають принципи права як закріплені в праві головні ідеї, вихідні начала, або основи функціонування, що характеризують його зміст, головне призначення права, обумовлені загальними закономірностями розвитку суспільства [с.405].

О. Ф. Скакун, розмірковуючи про механізм та апарат держави зазначає, що принципи організації і діяльності державного апарату – відправні засади, незаперечні вимоги, висунуті до формування і функціонування державних органів [с.94]. Очевидно, що дане твердження є справедливим і для

діяльності Пенсійного фонду України, який є однією з ланок державного апарату.

Про принципи права О. Ф. Скакун пише, що вони є об'єктивно властивими праву відправними началами, незаперечними вимогами (позитивними зобов'язаннями), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, це своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку [с.221]. Науковець зауважує, що принципи є підставою права, містяться у його змісті, виступають як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Тому принципи права можна назвати стрижнем правової матерії [с.221].

У державному управлінні принципи розглядаються як прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру і інших груп елементів державного управління, відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Принципи державного управління ґрунтуються на онтологічних, гносеологічних і методологічних аспектах державно-управлінської діяльності, відображають найбільш суттєві, основні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні [с. 561].

Г. В. Щьокін пише, що принципи соціального управління, різновидом якого є державне управління, – це вихідні ідеї, керівні положення, які відображають закони розвитку відносин управління [с 368].

В. Д. Бакуменок вважає, що принципи державного управління – це прояви закономірностей у державному управлінні, що відображені у вигляді певних положень, які застосовуються в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Як правило, це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, відпо-

відно до яких будується і функціонує система державного управління [с.564].

Отже, враховуючи все вище викладене, можемо зробити висновок, що принципи у сфері права та державного управління відіграють роль відправних, керівних начал, найбільш загальних вимог, що лежать в основі правових інститутів та управлінських заходів і визначають їх соціальний зміст та призначення. За своєю сутністю принципи – це уявлення та переконання людей про об'єктивну дійсність. Тому вони (принципи), як правило, мають вигляд узагальнених теоретичних положень, що формуються внаслідок об'єктивного розвитку суспільства, відображають його пріоритети, нагальні потреби та прагнення у тій чи іншій сферах життя. У даному контексті дуже доречною видається точка зору Г. В. Щьокіна про те, що принципи – це результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності [с 368].

Також досить вдалою, на нашу думку, позиція, запропонована Ю. Д. Кунєвим. Автор вважає, що принципи державного управління слід розуміти як об'єктивно зумовлені нормативні начала, що виступають своєрідним відображенням законів і закономірностей соціального суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, які в основному закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління та визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління [с.11].

Відтак вважаємо, що принципами діяльності Пенсійного фонду України є відправні (базисні), науково обґрунтовані теоретичні положення (ідеї), що покладаються в основу діяльності ПФУ та у загальному вигляді відображають його сутність і соціальне призначення як державно-правового інституту, спрямовують діяльність ПФУ та здійснюють вплив на обрання форм і методів (способів) її реалізації.

Усі найбільш важливі, засадничі принципи, на яких ґрунтується організація та

діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, як правило, знаходять своє законодавче закріплення, з метою надання їм статусу обов'язкових, незаперечних вимог, якими має керуватися у своїй роботі та чи інша структурна ланка механізму держави, зокрема Пенсійний фонд України.

Аналіз нормативно-правової бази, на підставі якої здійснює свою діяльність ПФУ, не дозволяє чітко та у повній мірі скласти уявлення про принципи його роботи. Адже ані у Положенні про Пенсійний фонд України, ані у Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах не міститься окремих норм, присвячених безпосередньо принципам діяльності Пенсійного фонду України та його територіальним органам. Це не означає, що у даних нормативно-правових актах відсутні принципи зовсім, просто вони розпорошені по їх тексті, оскільки нормотворець не приділив їм окремих положень (статей), як, наприклад, завданням, правам та обов'язкам ПФУ, що значним чином ускладнює процедуру визначення досліджуваних принципів.

У вирішенні даного проблемного питання частково допомагає Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», метою якого є визначення організації, повноважень та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади України. У статті 2 даного закону встановлено, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Так як ПФУ належить саме до виконавчої гілки влади, то усі ці принципи у повній мірі лежать в основі його діяльності.

Зрозуміло, що даний перелік не є вичерпним і у ньому відображені найбільш загальні, засадничі принципи організації та

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто існуючі у філософській, юридичній та управлінській літературі погляди на сутність категорії «принцип». Сформульовано висновок про зміст та значення принципів діяльності Пенсійного фонду України. Розглянуті деякі нормативно-правові акти, що регламентують правовий статус ПФУ, на підставі чого визначений приблизний перелік основних принципів діяльності ПФУ.

діяльності органів виконавчої влади. Тому, на нашу думку, розмірковуючи про принципи діяльності ПФУ, окрім вже зазначених, також слід відзначити наступні:

- принцип наукової обґрунтованості роботи органів ПФУ, тобто перед тим як знайти своє практичне втілення форми, методи, засоби та заходи, через які реалізується державна пенсійна політика, мають бути детально науково проаналізовані, з тим щоб забезпечити їх оптимальний вибір та гарантувати максимальну якість і ефективність їх застосування;

- принцип взаємодії та координації. Дана принципова вимога, зокрема, впливає із норми Положення про Пенсійний фонд України про те, що Пенсійний фонд України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, а також всеукраїнськими об'єднаннями профспілок, всеукраїнськими об'єднаннями роботодавців.

Крім того, до принципів діяльності пенсійного фонду також можна віднести професійну компетентність, планування, контроль та підконтрольність, ефективність та економічність тощо.

Резюмуючи вищевикладене, можемо стверджувати, що принципи є обов'язковим елементом організації та здійснення діяльності Пенсійного фонду України, тому ступінь їх наукового обґрунтування та чіткість нормативно-правового оформлення пря-

SUMMARY

In the article reviews the existing philosophical, legal and administrative views of the literature on the nature of the category "principle." Formulated conclusion on the content and the principles of the Pension Fund of Ukraine. Some of the regulations considered which regulating the legal status of PFC

ним чином впливають на якість і ефективність роботи ПФУ.

Література

1. Указ Президента України «Про Положення про Пенсійний фонд України» від 06.04.2011 № 384/2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/384/2011#n122>
2. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, 1728 с.
4. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А.О. Івченко. – Х.: «Фоліо», 2002 р. – 543 с.
5. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. 7-е изд. М.: «Республика», 2001. – 720 с.
6. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов – Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл», т. 5: П – С. – 2003. — 736 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакученко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
11. Щёкин Г.В. Социальная теория и кадровая политика: Моногр. – К.: МАУП, 2000. – 576 с.
12. Кунев Ю.Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління: Автореф. дис... канд. юрид. Наук / Ю.Д. Кунев. – Харків, 2001. – 17 с.
13. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 3166-VI // Відомості Верховної Ради України, 2011. – N 38. – Ст.385.