

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Вінницький державний педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ІЩУК АНДРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 351.84:342.734(477:4)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ
РОЗВИТОК ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН
У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ
В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПІ

281 Публічне управління та адміністрування
Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають покликання на відповідне джерело
_____ А.М. Іщук

Науковий керівник: Яременко Олександр Іванович, кандидат наук з державного управління, доцент, декан факультету права, публічного управління та адміністрування

Вінниця – 2023

АНОТАЦІЯ

Ищук А. М. **Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, 2023.

Дисертацію присвячено порівняльному аналізу особливостей розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні та країнах Європи, розробці пропозицій щодо вдосконалення механізмів публічного управління системою пенсійного забезпечення в Україні, вибудованих на підставі вивчення європейського досвіду.

З'ясовано, що публічне управління у сфері пенсійного забезпечення є комплексом складних суспільно-правових відносин, спрямованих на здійснення регулювальних та керівних функцій у системі пенсійного забезпечення, створення умов для її ефективної організації та функціонування за допомогою адміністративних, соціально-економічних, політичних та інших важелів впливу.

Доведено, що становлення системи пенсійного забезпечення на території українських земель та європейських держав почалося у додержавний період та період виникнення перших держав (V ст. – початок X ст.). Першою формою соціальної підтримки нужденних та інших верств населення, що потребували допомоги, стає благодійництво, що ґрунтувалося переважно на моральних принципах та гуманістичних традиціях, а тому будь-якого регулювання або оформлення інституту пенсійного забезпечення в ранньофеодальних державах не відбулося. Запропоновано історико-правову періодизацію розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, у якій виокремлено такі етапи: релігійної легітимації благодійництва (кінець V ст. – XVI ст.) на території України та в Європі; релігійно-церковна та приватно-шляхетська підтримка часів козаччини; формування правової й організаційної основи інституту ПЗ у період перебування українських земель під владою

Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII ст. – поч. XIX ст.) під впливом індустріальної революції, що синхронізується з аналогічними процесами у європейських державах; утворення моделей ПЗ – бісмарківської та датської, які стали основою для подальшого виникнення пенсійного страхування, заснованого на солідарній та накопичувальній системах; утворення МОП; утвердження політико-правової концепції держави загального добробуту; уніфікація підходу до визначення умов та підстав призначення пенсій, видів ПЗ в радянській Україні; становлення основ реформування системи ПЗ (Україна після 1991 р.); завершення реформування ПЗ у Європі, у результаті чого утворено трирівневу його систему, у якій переважають накопичувальна недержавна й індивідуальна пенсійні системи, а державна (солідарна) пенсійна система існує на найнижчому (мінімальному) рівні забезпечення.

Визначено концепт «публічноуправлінські правовідносини в сфері пенсійного забезпечення» як особливий вид публічно-правових відносин, в основі яких перебуває публічно-управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень, спрямована на реалізацію функцій керівництва, контролю, адміністрування та інших управлінських функцій у сфері пенсійного забезпечення, яка здійснюється задля досягнення належного рівня грошового забезпечення громадян у старості, у разі настання інвалідності або в інших випадках, передбачених законодавством, за якого реалізуються принципи соціальної справедливості, рівності та збалансованості. Доведено, що публічно-управлінські правовідносини у сфері пенсійного забезпечення можна класифікувати за такими критеріями: 1) залежно від сфери виникнення: інтрасистемні, які виникають усередині суб'єкта управління сферою пенсійного забезпечення (Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України та ін.) і пов'язані із забезпеченням його організації та належного функціонування, та інтрасистемні, які виникають між суб'єктом владних повноважень та іншими суб'єктами – фізичними та юридичними особами щодо виконання обов'язків стосовно участі у солідарній та/або накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення, а також

щодо реалізації права особи на пенсійне забезпечення, або між декількома суб'єктами владних повноважень стосовно керівництва системою пенсійного забезпечення; 2) залежно від наявності засади влади-підпорядкування між учасниками правовідносин: горизонтальні, які виникають між формально рівними суб'єктами та вертикальні, що виникають між керівним та підпорядкованим (підконтрольним) суб'єктами; 3) залежно від управлінської функції, на реалізацію якої спрямовані відповідні правовідносини: контрольно-наглядові; правовідносини щодо здійснення керівництва системою пенсійного забезпечення або її окремими галузями; реординаційні та координаційні.

Розроблено концептуальну модель удосконалення публічного управління у СФЗ, яка базується на його принципах та функціях. Класифіковано принципи публічного управління за локалізацією на загальні, зокрема: верховенства права та законності, гуманізму й доброчесності, ефективності управління, професійності посадових осіб суб'єкта управління, транспарентності, цифровізації та спеціальні, на яких ґрунтується публічне управління системою пенсійного забезпечення, зокрема: цілепокладання на досягнення встановлених державою соціальних стандартів; обов'язкової участі держави у здійсненні управління системою пенсійного забезпечення; соціального партнерства в публічному управлінні згаданої сфери; наукової обґрунтованості й економічної доцільності управління системою пенсійного забезпечення; цільового та контрольованого використання коштів фондів, що формуються у солідарній, накопичувальній та персоніфікованій системах пенсійного забезпечення; відповідальності суб'єктів управління системою пенсійного забезпечення за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків та за шкоду, заподіяну особам унаслідок несвоєчасного або неповного призначення (перерахунку) та виплати пенсій; захищеності гарантованого державою права особи на пенсійне забезпечення.

Функції публічного управління системою пенсійного забезпечення диференційовано за напрямком управлінського впливу: інтерсистемні – ті, що спрямовані на реалізацію управлінського впливу суб'єкта управління на

зовнішній стосовно нього об'єкт управління (формування державної політики у сфері пенсійного забезпечення, розробка та прийняття законів та інших нормативно-правових актів у сфері регулювання системи пенсійного забезпечення та ін.), та інтрасистемні – ті, що спрямовані на реалізацію управлінського впливу всередині системи (здійснення кадрового менеджменту, розподіл повноважень та функціональних обов'язків між керівниками різних структурних підрозділів, їхніми заступниками та ін.); за сферою управлінського впливу: загальні, властиві всім управлінським системам (інформаційний обмін між різними суб'єктами управління у сфері пенсійного забезпечення, здійснення бухгалтерського та статистичного обліку й звітності тощо) та спеціальні, які реалізуються винятково у відповідній сфері (ліцензування компанії з управління пенсійними активами, контроль за дотриманням норм законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній та накопичувальній системах, облік надходжень і видатків коштів Пенсійного фонду та накопичувального фонду та ін.).

Обґрунтовано дизайн публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, структуру якого становлять: 1) суб'єкти правовідносин – Пенсійний фонд України та його територіальні органи, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк України, інші юридичні особи, які здійснюють діяльність з адміністрування недержавних пенсійних фондів, управління і зберігання пенсійних активів, а також фізичні та юридичні особи – учасники системи пенсійного забезпечення; 2) об'єкт правовідносин, яким є стан системи пенсійного забезпечення, за якого досягають упорядкованості, ефективності функціонування системи; 3) зміст правовідносин, тобто система взаємопов'язаних прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин, спрямованих на розв'язання завдань і виконання функцій у сфері управління системою пенсійного забезпечення, а також на реалізацію громадянами права на пенсійне забезпечення.

Доведено, що у більшості європейських країн управління пенсійною системою розділено між державним та приватним секторами. Держава за

допомогою своїх органів визначає державну політику у сфері пенсійного забезпечення, установлює мінімальні соціальні стандарти, гарантовані державою, визначає правила та розміри відрахувань на обов'язкове пенсійне страхування (у тих державах, де організована така система), а також здійснює контроль за функціонуванням недержавних пенсійних фондів. Приватний сектор утворює недержавні пенсійні фонди, покликані акумулювати кошти – внески фізичних та юридичних осіб із наступним їх розподілом між вкладниками за виконання відповідних умов, та забезпечує їхнє функціонування. Проте приватний та державний сектори європейських держав різняться своєю роллю в процесі управління пенсійною системою.

Встановлено, що недержавні пенсійні фонди у більшості країн Європи утворюються у формі інституційних організацій – юридичних осіб, у яких функціонують внутрішні органи управління. Попри спосіб організації пенсійного забезпечення, у розвинутих країнах значну увагу приділяють питанням надійності й економічної ефективності функціонування недержавних пенсійних фондів, забезпеченню відкритості й прозорості їхньої діяльності. Задля цього утворюються державні органи, що здійснюють контроль-наглядові функції за недержавними пенсійними фондами.

Визначено, що недоліками правових засад регулювання пенсійної системи України є: 1) взаємна неузгодженість та заплутаність пенсійного законодавства, наявність великої кількості пільгових категорій пенсіонерів та відсутність уніфікованого підходу до регулювання розмірів та умов їхнього пенсійного забезпечення; 2) неурегульованість питання взаємодії Накопичувального фонду та недержавних пенсійних фондів, зокрема й для спрямування страхових внесків із Накопичувального фонду до недержавних фондів; 3) правова невизначеність у питаннях здійснення дієвого державного контролю за функціонуванням недержавних пенсійних фондів з огляду на неурегульованість специфіки їхнього правового статусу як неприбуткової організації.

Обґрунтовано, що з метою вирішення проблем та подолання недоліків сучасної системи пенсійного забезпечення в Україні важливо провести реформу

публічного управління сферою недержавного пенсійного забезпечення, узявши за основу комбіновану модель публічного управління, що ґрунтуватиметься на засадах простоти, мобільності, достатності, надійності та прозорості. Комбінована модель публічного управління дає змогу залучити до управління як державні, так і корпоративні органи, зокрема суб'єктів державного управління: Державну фіскальну службу; Пенсійний фонд України; Центрального адміністратора та Пенсійне казначейство; корпоративних суб'єктів – ради недержавних пенсійних фондів. Крім того, у межах цієї моделі потрібно реформувати Пенсійний фонд України у виплатне агентство; перетворити Фонд соціального страхування у Національне страхове агентство; створити правову базу регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів.

Запропоновано з метою розвантаження державного пенсійного фонду та забезпечення високого рівня пенсійного забезпечення для осіб, звільнених з військової служби за вислугою років або за станом здоров'я, розглянути можливість утворення трирівневої системи пенсійного забезпечення для військовослужбовців, яка охоплюватиме: 1) державну пенсію як базовий солідарний рівень; 2) накопичувальну пенсію, що формуватиметься зі спеціалізованих накопичувальних фондів для військовослужбовців, утворених при військових частинах або командуваннях; 3) основну пенсію, яка буде залежати від вислуги років на військовій службі, а у разі отримання інвалідності внаслідок проходження військової служби – від ступеня втрати працездатності та групи інвалідності.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, недержавне пенсійне забезпечення, пенсійна реформа, публічне управління в сфері пенсійного забезпечення, Пенсійний фонд України, недержавні пенсійні фонди, пенсійні накопичення, публічно-управлінські правовідносини, євроінтеграція.

SUMMARY

Ishchuk A. M. The development of public management legal relations in the field of pension provision: a comparative analysis in Ukraine and Europe.

– Qualification research work as a manuscript.

Dissertation on the receipt of the scientific degree of Doctor of Philosophy (PhD) in expertise area 28 "Public management and administration" in specialty 281 "Public management and administration". – Vinnytsia Mykhailo Kotsyubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, 2023.

The dissertation is devoted to the comparative analysis of the peculiarities of the development of public management legal relations in the field of pension provision in Ukraine and in European countries, to the development of proposals for improving the mechanisms of public management of the pension provision system in Ukraine, built based on the research of the European experience.

It has been found that public administration in the field of pension provision is a set of complex social and legal relations aimed at the implementation of regulatory and management functions in the pension provision system, creating conditions for its effective organization and functioning with the help of administrative, socio-economic, political, and other levers of influence.

It has been proved that the establishment of the pension provision system on the territory of Ukrainian lands and European countries began in the pre-state period and the period of emergence of the first states (the fifth century - the beginning of the tenth century). Charity became the first form of social support for the people in need and other segments of the population in need of assistance, which was based mainly on moral principles and humanistic traditions and therefore there was no regulation or formalisation of the pension provision institution in early feudal states. A historical-legal periodization of the public-administrative legal relations development in the field of pension provision has been provided, in which the following stages have been distinguished: religious legitimation of charity (end of the fifth century - sixteenth century) on the territory of Ukraine and in Europe; religious-ecclesiastical and private-gentry support

during the Cossack era; the formation of the legal and organizational basis of the PP institute during the period of Ukrainian lands being under the rule of the Russian and Austro-Hungarian empires (eighteenth century - beginning of the nineteenth century) under the influence of the industrial revolution, which was synchronized with similar processes in European countries; formation of pension provision models - Bismarckian and Danish, which became the basis for the subsequent emergence of pension insurance based on solidarity and funded systems; formation of the ILO; approval of the political and legal concept of the welfare state; unification of the approach to determining the conditions and grounds for assigning pensions, types of pension provisions in Soviet Ukraine; formation of the grounds of reforming the PP system (Ukraine after 1991); completion of PP reform in Europe, as a result of which a three-tiered system was formed, where accumulative non-state and individual pension systems prevail, and the state (solidarity) pension system exists at the lowest (minimum) level of provision.

The concept of «public-management legal relations in the field of pension provision» is defined as a special type of public-legal relations, the basis of which is the public-management activity of the authority subject, aimed at the implementation of the leadership functions, control, administration and other management functions in the field of pension provision, which is carried out in order to achieve the appropriate level of financial support for the citizens in old age, in case of disability or in other cases provided for by law, which implements the principles of social justice, equality and balance.

It has been proved that public-administrative legal relations in the field of pension provision can be classified according to the following criteria: 1) depending on the origin field: intrasystemic, which arise within the subject management field of pension provision (the Ministry of Social Politics of Ukraine, the Pension Fund of Ukraine, etc.) and are related to ensuring its organization and proper functioning, and intersystemic, which arise between the subject of power and other subjects - physical and legal entities concerning the performance of

duties in relation to participation in the solidarity and/or accumulation system of mandatory state pension provision, as well as regarding the realization of a person's right to pension provision, or between several subjects of authority in relation to the management of the pension provision system; 2) depending on the available principle of authority-subordination between the participants of legal relations: horizontal, which arise between formally equal entities and vertical, which arise between the governing and subordinate (controlled) entities; 3) depending on the management function, the implementation of which is aimed at the following legal relations: control and supervision; legal relations regarding management of the pension provision system or its individual branches; reorientation and coordination.

The author develops a conceptual model for improving public management in the FRS. The principles of public management by localization are classified into general, namely: the supremacy of law and legality, humanism and integrity, management efficiency, professionalism of the officials of the management subject, transparency, digitalization, and the special ones, where the public management of the pension system is based, in particular: setting goals for achievement of social standards established by the state; mandatory state participation in managing the pension system; social partnership in the public administration of the mentioned area; scientific justification and economic expediency of managing the pension provision system; targeted and controlled use of fund assets formed in joint, accumulative and personalized pension provision systems; the responsibility of entities of the pension provision system management for non-fulfillment or improper fulfillment of their duties and for damage caused to persons as a result of untimely or incomplete assignment (recalculation) and pension payments; state-guaranteed right protection of a person to pension provision.

The functions of public management of the pension provision system are differentiated according to the direction of managerial influence: intersystem - those aimed at the implementation of managerial influence of the subject of

management on the object of management external to him (formation of state policy in the field of pension provision, development and adoption of laws and other normative - legal acts in the field of regulation of the pension system, etc.), and intra-system - those aimed at the implementation of managerial influence within the system (performance of personnel management, distribution of powers and functional responsibilities between heads of various structural units, their deputies, etc.); by the sphere of managerial influence: general, peculiar to all management systems (information exchange between various management entities in the field of pension provision, implementation of bookkeeping and statistical accounting and reporting, etc.) and special, which are implemented exclusively in the relevant field (licensing of a pension asset management company , control over compliance with legislation regarding the appointment (recalculation) and payment of pensions in solidarity and savings systems, accounting of income and expenses of the Pension Fund and savings fund, etc.).

The author substantiates the design of public-management legal relations in the field of pension provision is substantiated, the structure of which is as follows: 1) entities of legal relations - the Pension Fund of Ukraine and its territorial bodies, the National Commission for Securities and the Stock Market, the National Bank of Ukraine, other legal entities that carry out activities from the administration of non-state pension funds, management and storage of pension assets, as well as physical and legal persons - participants of the pension provision system; 2) the object of legal relations, which is the state of the pension provision system, which achieves orderliness and efficiency of the system's functioning; 3) the content of legal relations, i.e. the system of interrelated rights and obligations of the political parties, aimed at solving tasks and performing functions in the field of managing the pension provision system, as well as at the realization by citizens participating in the pension system.

It has been proved that in most European countries the management of the pension system is divided between the state and private sectors. The state, with the help of its bodies, determines the state policy in the field of pension provision,

establishes minimal social standards guaranteed by the state, determines the rules and amounts of deductions for mandatory pension insurance (in those states where such a system is organized), and also controls over the functioning of non-state pension funds. The private sector creates non-state pension funds designed to accumulate funds - contributions of physical and legal entities with their subsequent distribution among depositors for the fulfillment of relevant conditions and ensures their functioning. However, the private and public sectors of European countries differ in their role in the process of managing the pension system.

It has been established that non-state pension funds in most European countries are formed in the form of institutional organizations - legal entities where internal management bodies function. Despite the way pension provision is organised, developed countries pay considerable attention to the issues of reliability and economic efficiency of the functioning of non-state pension funds, ensuring the openness and transparency of their activities. For this purpose, state bodies are formed that perform control and supervisory functions for non-state pension funds.

It has been determined that the shortcomings of the legal basis for the regulation of the pension system of Ukraine are as follows: 1) mutual inconsistency and confusion of pension legislation, the presence of a large number of preferential categories of pensioners and the lack of a unified approach to regulating the size and conditions of their pension provision; 2) unsettled issue of interaction between the Accumulation Fund and non-state pension funds, in particular for directing insurance contributions from the Accumulation Fund to non-state funds; 3) legal uncertainty regarding effective state control over the functioning of non-state pension funds due to the unsettled nature of their legal status as a non-profit organization.

It has been substantiated that in order to solve the problems and overcome the shortcomings of the modern pension system in Ukraine, it is important to carry out a reform of the public management of the sphere of non-state pension provision, taking into account a combined model of public management, which

will be based on the principles of simplicity, mobility, sufficiency, reliability and transparency. The combined model of public administration makes it possible to involve in administration both state and corporate bodies, in particular entities of state administration: the State Fiscal Service; the Pension Fund of Ukraine; the Central Administrator and the Pension Treasury; the corporate entities – the boards of non-state pension funds. In addition, under this model, it is necessary to reform the Pension Fund of Ukraine should be reformed into a payment agency; transform the Social Insurance Fund into the National Insurance Agency; create a legal framework for regulating the activities of non-state pension funds.

In order to reduce the load of the state pension fund and ensure a high level of pension provision for persons released from military service due to years of service or health state, it is proposed to consider the possibility of creating a three-tiered system of pension provision for military personnel, which will include: 1) state pension as a basic joint level; 2) accumulative pension, which will be formed from specialized accumulative funds for military personnel, formed under military units or commands; 3) the main pension, which will depend on years of service in the military service, and in case of disability as a result of military service, on the degree of loss of working capacity and the group disability.

Key words: pension provision, non-state pension provision, pension reform, public administration in the field of pension provision, Pension Fund of Ukraine, non-state pension funds, pension accumulation, public administration relations, European integration.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації:

1. **Іщук А. М.** Досвід європейських країн у сфері організації управління пенсійними фондами. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2020. № 8. URL : <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2020-8-7466>.

2. **Іщук А. М.** Публічно-управлінські функції у системі пенсійного забезпечення: поняття та види. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. № 5. 2021. С. 152–160. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-5\(17\)-152-160](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-5(17)-152-160)

3. **Іщук А. М.** Недоліки сучасної системи пенсійного забезпечення України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 27/2022. С. 25-30. <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.27.4>

4. **Іщук А. М.** Сучасний розвиток пенсійного забезпечення в Україні у контексті євроінтеграції. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія: Державне управління*. 2023. № 2(8). С. 126–135. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-2\(8\)-126-134](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-2(8)-126-134)

Статті у зарубіжних виданнях

5. **Іщук А. М.** Structural and functional features of the organization of public pension management in Ukraine. *Modern Science-Moderní věda*. Praha. Česká republika, Nemoros. 2021. № 6. P. 32-40. <https://drive.google.com/file/d/1FF3TvmH0SXOpMmpVauaZiBC5LiaQdjWQ/view>

6. Olha F. Melnychuk, Oleh A. Melnychuk, Anna S. Polishchuk, **Andrii M. Ishchuk**. Transformation Of Legal Regulation Of Labor in Ukraine In The Context Of The Experience Of Foreign Countries Under Covid-19 Conditions. *ECS Transactions*. 2022. Volume 107. Number 1. Pp.18215-18226. <https://doi.org/10.1149/10701.18215ecst>.

7. **Іщук А. М.** Реформування системи пенсійного забезпечення: європейський досвід для України. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2021. № 3. С. 84–91.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

8. **Іщук А. М.** Спеціальні принципи публічного управління системою пенсійного забезпечення. *Тенденції розвитку науки та освіти: виклики сучасного інформаційного суспільства*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. м. Полтава, 30 вересня 2021 р. С. 63–66.

9. **Іщук А. М.** Публічно-управлінські правовідносини у системі пенсійного забезпечення. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. м. Одеса, 08 жовтня 2021 р. С. 268–269.

10. **Іщук А. М.** Зародження інституту пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах. *International scientific conference «Modern strategies of sustainable development of the state and society in the context of global challenges» : conference proceedings* (December 28–29, 2021. Wloclawek, Republic of Poland). Riga, Latvia : «Baltija Publishing», 2021. 88 pages. С. 26–30

11. **Іщук А. М., Яременко О.** Право на пенсійне забезпечення: міжнародний та національний аспекти. *Права людини як індикатор розвитку сучасної держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. м. Київ, 13 грудня 2021 року. С. 107–109.

12. **Іщук А. М.** До питання запровадження в Україні накопичувальної системи пенсійного забезпечення. *Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації*: збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 21-22 січня 2022 року); за заг. ред. проф. Синчака В. П. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 69–71.

13. **Іщук А. М., Яременко О. І.** Особливості здійснення пенсійної реформи в окремих європейських державах у сучасних умовах. *Права*

людини як індикатор розвитку сучасної держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (13 грудня 2021 року) / За ред. О. Васильченко; Є. Герасименко, О. Сінькевич, А. Матат. Київ: «Видавництво Людмила», 2021. С. 107–110.

14. **Іщук А. М.** Окремі аспекти пенсійної реформи в Україні з урахування досвіду Європейського Союзу. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2023. № 24. С. 121–123.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	19
ВСТУП.....	20
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМОГЕНЕЗУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	29
1.1. Публічне управління сферою пенсійного забезпечення як об'єкт теоретико-методологічного дискурсу	29
1.2. Зародження публічно-управлінських правовідносин в сфері публічного забезпечення в Україні та європейських державах: доінституціональний етап.....	48
1.3. Інституціоналізація публічно-управлінських правовідносин в сфері публічного забезпечення в Україні та європейських державах.....	60
Висновки до розділу.....	86
Список використаних джерел до розділу 1.....	89
РОЗДІЛ 2	
СТАН ТА ДИНАМІКА ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	103
2.1. Структурно-функціональна характеристика публічного управління пенсійним забезпеченням у європейських державах та Україні.....	103
2.2. Розвиток публічноуправлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення.....	119
2.3. Проблеми та недоліки публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення України в сучасних умовах.....	138
Висновки до розділу 2.....	159
Список використаних джерел до розділу 2.....	162
РОЗДІЛ 3	

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ.....	173
3.1. Досвід реформування системи пенсійного забезпечення в європейських державах.....	173
3.2. Алгоритми реформування публічноуправлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.....	189
3.3. Концептуальні засади розвитку публічного управління системою пенсійного забезпечення в Україні.....	206
Висновки до розділу 3.....	234
Список використаних джерел до розділу 3.....	236
ВИСНОВКИ.....	247
ДОДАТКИ.....	254

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Міжнародна організація праці – МОП

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – НКЦПФР

Українська асоціація інвестиційного бізнесу – УАІБ

Компанія з управління активами – КУА

Пенсійний фонд України – ПФУ

Накопичувальний фонд – НФ

Пенсійне забезпечення – ПЗ

Сфера пенсійного забезпечення – СПЗ

Публічноуправлінські правовідносини – ПУП

ВСТУП

Актуальність теми. Обраний Україною курс на євроінтеграцію вимагає проведення низки реформ у сфері публічного управління, серед яких важливе місце посідає реформування системи пенсійного забезпечення. Актуальність проведення цієї реформи зумовлена також низьким рівнем ефективності солідарної системи пенсійного забезпечення, яка домінує в Україні. Така неефективність виявляється передусім у низькому середньому розмірі пенсійних виплат, нездатних покрити навіть мінімальні та базові потреби пенсіонерів різних категорій, у збитковості Пенсійного фонду України та в наявності значної заборгованості перед пенсіонерами.

Визначаючи основні причини неефективності сучасної системи пенсійного забезпечення в Україні, варто зауважити, що, на відміну від провідних країн Європи, в Україні продовжує функціонувати солідарна система пенсійного забезпечення як основна, яка в умовах демографічної кризи, нестабільності соціально-економічного розвитку, а також недосконалості правового регулювання пенсійної системи демонструє неспроможність реалізації основних завдань та функцій системи пенсійного забезпечення. Оскільки в більшості європейських держав успішно проведено пенсійну реформу, яка тісно пов'язана з реформуванням публічного управління в цій сфері, європейський досвід має важливе значення для забезпечення проведення згаданої реформи в Україні.

Аналіз наукової літератури засвідчує, що дослідження проблеми вдосконалення публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні на основі вивчення досвіду провідних країн Європи залишається неповним. У низці наукових праць окреслену проблематику розглянуто досить фрагментарно. Учені А. О. Андрієнко, Я. І. Арабчук, І. П. Бегей, Є. В. Болотіна, І. В. Борисов, О. Є. Буряченко, В. С. Веселий, В. М. Верещак, В. В. Голубь, Ю. Ф. Гудзь, В. Є. Гуменюк, К. Ю. Демчук, Т. О. Дідковська, О. М. Драбик, Я. В. Дробот, І. Р. Жайворонок,

Л. В. Єлісеєва, Т. А. Калита, Л. Н. Кисіль, О. П. Коваль, Г. І. Козак, М. В. Краваченко, Т. А. Латковська, Н. В. Мартиненко, Р. С. Мельник, Р. І. Панчишин, Н. В. Резніченко, Т. В. Салькова, І. О. Ткаліч, В. С. Толуб'як, І. О. Тарлопов, О. А. Шатило, О. В. Шубна та ін. з'ясували здебільшого окремі питання розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення. Проте комплексних досліджень у цій царині наразі немає.

Відсутність системного теоретичного дослідження, присвяченого вдосконаленню публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні на основі досвіду провідних держав Європи, унеможлиблює комплексне розв'язання проблеми подальшого реформування системи пенсійного забезпечення в Україні.

Отже, існує потреба визначення напрямків та способів розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні, ураховуючи досвід європейських країн. Недостатнє обґрунтування теоретичних положень у цій сфері, недосконалість правового регулювання зумовлюють актуальність цілісного науково-правового дослідження низки питань, пов'язаних із визначенням поняття та змісту, принципів і функцій публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, а також з окресленням структурно-функціональної характеристики публічного управління пенсійним забезпеченням у європейських державах та Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Тема дисертації «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі» затверджена Вченою радою Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (протокол № 5 від 20.11.2019 р.) та виконана в рамках науково-дослідної теми кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного університету імені Михайла Коцюбинського «Теоретико-методологічні та практичні аспекти публічного управління суспільними процесами в Україні» (номер державної

реєстрації 0122U000282).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної праці є обґрунтування теоретико-методологічних основ розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення таких правовідносин, вибудованих на підставі вивчення досвіду країн Європи.

Відповідно до мети поставлено такі комплексні *завдання*:

- з’ясувати сутність поняття «публічно-управлінські правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні та державах Європи», окреслити їх зміст, дизайн та системогенез;

- розробити класифікацію принципів та функцій публічного управління у сфері пенсійного забезпечення;

- схарактеризувати історико-правові умови виникнення інституту пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах;

- здійснити структурно-функціональний та системний аналіз публічного управління в сфері пенсійного забезпечення у європейських державах та Україні, виокремити їх основні проблеми й недоліки;

- вивчити досвід реформування системи пенсійного забезпечення в європейських державах і визначити можливості його застосування в Україні;

- розробити пропозиції щодо способів та алгоритмів удосконалення публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення України, спираючись на позитивні аспекти досвіду держав Європи.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах.

Предмет дослідження – особливості та напрямки удосконалення публічно-правових відносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні, що постали на основі європейського досвіду.

Методи дослідження. Теоретичну та методологічну основу дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених, які охоплюють широкий спектр питань щодо розвитку публічно-управлінських

правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах, а також удосконалення публічного управління в цій сфері.

Для досягнення поставленої мети в роботі застосовано загальнонаукові та спеціальні методи: аналізу, синтезу, узагальнення, формально-логічний, діалектичний методи (для визначення сутності та співвідношення основних теоретичних понять і категорій), інституціональний та системний методи (для визначення дизайну інститутів пенсійного забезпечення та особливостей їх системогенезу), історичний, статистичний та порівняльний методи (для систематизації європейського досвіду розвитку публічно-управлінських відносин у сфері пенсійного забезпечення з метою обґрунтування можливостей його імплементації в процесі здійснення пенсійної реформи в Україні), структурно-функціональний та метод моделювання (для визначення конфігурації принципів та функцій публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в концептуальній моделі його удосконалення).

Інформаційною й емпіричною базою дослідження слугують нормативні документи, судова практика, статистичні й соціологічні дані, матеріали, опубліковані в періодичних виданнях і мережі «Інтернет».

Наукова новизна отриманих результатів полягає у вирішенні актуального наукового дослідницького завдання щодо теоретичного обґрунтування розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах задля здійснення пенсійної реформи, розробці практичних рекомендацій для удосконалення публічного управління в згаданій сфері.

Це дало змогу сформулювати низку концептуальних і прикладних положень, які вирізняються науковою новизною та мають теоретичне і практичне значення, зокрема:

у перше:

– обґрунтовано концептуальні засади публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, зокрема розроблена їх класифікація, у якій запропоновано виокремити такі критерії: сферу

виникнення (інтрасистемні та інтерсистемні); наявність засад влади-підпорядкування між учасниками правовідносин (горизонтальні та вертикальні); управлінську функцію, на реалізацію якої спрямовані відповідні правовідносини (контрольно-наглядові; правовідносини щодо здійснення керівництва системою пенсійного забезпечення або її окремими галузями; реординаційні та координаційні тощо) та структура, яка скомпонована з трьох елементів: суб'єкти (Пенсійний фонд України та його територіальні органи, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк України, суб'єкти, які здійснюють діяльність з адміністрування недержавних пенсійних фондів, управління та зберігання пенсійних активів, учасники системи пенсійного забезпечення); об'єкти (стан системи пенсійного забезпечення, за якого досягають упорядкованості, ефективності функціонування системи) та зміст правовідносин (система взаємопов'язаних прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин, спрямованих на реалізацію завдань і функцій у сфері публічного управління системою пенсійного забезпечення);

– *удосконалено:*

– понятійно-категорійний апарат публічного управління, зокрема уточнено поняття «пенсійне забезпечення», «публічне управління в сфері пенсійного забезпечення» як системи складних суспільно-правових відносин, спрямованих на здійснення регульовальних та керівних функцій у сфері пенсійного забезпечення, створення умов для її ефективної організації та функціонування за допомогою адміністративних, соціально-економічних, політичних та інших важелів впливу та запропоновано інтерпретацію концепту «публічноуправлінські правовідносини в сфері пенсійного забезпечення» як особливого виду публічно-правових відносин, в основі яких перебуває публічно-управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень, спрямована на реалізацію функцій керівництва, контролю, адміністрування та інших управлінських функцій у сфері пенсійного забезпечення, яка здійснюється задля досягнення належного рівня грошового забезпечення

громадян у старості, у разі настання інвалідності або в інших випадках, передбачених законодавством, коли реалізуються принципи соціальної справедливості, рівності та збалансованості;

– класифікацію принципів та функцій публічного управління в сфері пенсійного забезпечення, у якій акцентовано на практичних аспектах та виділено загальні і спеціальні принципи публічного управління, а також критерії розмежування функцій за напрямками та сферою управлінського впливу, що покладено в основу авторської концептуальної моделі удосконалення публічного управління в сфері пенсійного забезпечення;

– історико-правову періодизацію розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, у якій виокремлено такі етапи: релігійної легітимації благодійництва (кінець V ст. – XVI ст.) на території України та в Європі; релігійно-церковна та приватно-шляхетська підтримка часів козаччини; формування правової й організаційної основи інституту ПЗ у період перебування українських земель під владою Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII ст. – поч. XIX ст.) під впливом індустріальної революції, що синхронізується з аналогічними процесами у європейських державах; утворення моделей ПЗ – бісмарківської та датської, які стали основою для подальшого виникнення пенсійного страхування, заснованого на солідарній та накопичувальній системах; утворення МОП; утвердження політико-правової концепції держави загального добробуту; уніфікація підходу до визначення умов та підстав призначення пенсій, видів ПЗ в радянській Україні; становлення основ реформування системи ПЗ (Україна після 1991 р.); завершення реформування ПЗ у Європі, у результаті чого утворено трирівневу його систему, у якій переважають накопичувальна недержавна й індивідуальна пенсійні системи, а державна (солідарна) пенсійна система існує на найнижчому (мінімальному) рівні забезпечення;

– порівняльно-правові дослідження публічного управління сферою пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах, у яких зосереджено увагу на тому, що, на відміну від України, у більшості

європейських країн управління пенсійною системою розділено між державним та приватним секторами; виявлено, що недержавні пенсійні фонди здебільшого утворюються у формі інституційних організацій – юридичних осіб, у яких функціонують внутрішні органи управління; значну увагу в європейських державах приділено забезпеченню надійності й економічної ефективності функціонування недержавних пенсійних фондів;

– *подальшого розвитку набули:*

– підходи до адаптації зарубіжного досвіду реформування системи пенсійного забезпечення в європейських державах, зокрема запропоновано проведення реформи публічного управління сферою недержавного пенсійного забезпечення на підставі комбінованої моделі публічного управління, що ґрунтуватиметься на засадах простоти, мобільності, достатності, надійності та прозорості; що дає змогу залучити до управління як державні, так і корпоративні органи, зокрема суб'єктів державного управління: Державну фіскальну службу; Пенсійний фонд України; Центрального адміністратора та Пенсійне казначейство, а також корпоративні суб'єкти – ради недержавних пенсійних фондів;

– пропозиції щодо запровадження в Україні трирівневої пенсійної системи, ураховуючи досвід європейських країн, зокрема шляхом забезпечення організації надійних та економічно ефективних у довгостроковій перспективі недержавних пенсійних фондів; забезпечення постійного державного контролю за функціонуванням недержавних пенсійних фондів, а також забезпечення прозорості й відкритості інформації про діяльність таких фондів; стимулювання участі працівників, інших зайнятих осіб у накопичувальній системі пенсійного забезпечення шляхом надання податкових пільг, державних гарантій та розроблено практичні рекомендації щодо вирішення проблем та недоліків сучасної системи пенсійного забезпечення в Україні, серед яких виокремлено потребу узгодження пенсійної реформи з іншими сферами реформування.

Практичне значення одержаних результатів. Розроблені автором концептуальні положення можуть бути використані в процесі подальшого дослідження проблем науки публічного управління й адміністрування, а також соціального права та суміжних галузей права. Викладені в дисертації висновки й пропозиції можуть бути використані в таких видах діяльності:

– *науково-дослідній* – для подальшого опрацювання проблемних питань здійснення пенсійної реформи, зокрема й реформи публічного управління в цій сфері;

– *правотворчості* – під час удосконалення чинного законодавства у сфері соціального, зокрема й пенсійного забезпечення, а також і законодавства, що регулює механізм публічного управління системою пенсійного забезпечення тощо (довідка Комітету з питань соціальної політики та захисту Верховної Ради України № 04-30/19-2023/77118 від 13.04.2023);

– *правозастосовній* – для вдосконалення практики застосування соціального законодавства України та законодавства у сфері регулювання публічно-управлінських правовідносин у системі пенсійного забезпечення (довідка Пенсійного Фонду України № 2800-02-8/17632 від 03.04.2023);

– *освітньому процесі* – для написання підручників і посібників із дисциплін «Публічне управління та адміністрування», «Право соціального забезпечення», «Право пенсійного забезпечення» тощо. Висновки та пропозиції дисертації також можуть бути використані для методичного забезпечення таких навчальних дисциплін, як «Соціальна і гуманітарна політика держави», «Формування та реалізація державної політики у сфері зайнятості» (довідка Академії праці, соціальних відносин і туризму № 01/02-219 від 19.04.2023).

Особистий внесок здобувача. Висновки та пропозиції, що становлять наукову новизну дисертації, розроблені автором самостійно. Для обґрунтування деяких висновків використовувалися праці інших учених, на які обов'язково зроблено покликання. Наукові ідеї та розробки, що належать

авторам праць, опублікованих у співавторстві з дисертантом, у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Підсумки роботи загалом, одержані узагальнення та висновки дисертант оприлюднив на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Серед них: Міжнародна науково-практична конференція «Тенденції розвитку науки та освіти: виклики сучасного інформаційного суспільства» (м. Полтава, 30 вересня 2021 року); Всеукраїнська науково-практична конференція «Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди» (м. Одеса, 8 жовтня 2021 року); Міжнародна науково-практична конференція «Права людини як індикатор розвитку сучасної держави» (м. Київ, 13 грудня 2021 року); Міжнародна наукова конференція «Сучасні стратегії сталого розвитку держави та суспільства в контексті глобальних викликів» (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 28–29 грудня 2021 року); Міжнародна науково-практична конференція «Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації» (м. Хмельницький, 21-22 січня 2022 року); Міжнародна науково-практична конференція (м. Відень, м. Вінниця, 17 лютого 2023 року).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено в 14 наукових працях, зокрема у 7 статтях, що опубліковані у фахових виданнях України, наукових періодичних вітчизняних виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних (у тому числі 3 – у наукових періодичних виданнях інших держав), у 7 тезах доповідей на конференціях.

Структура дисертації зумовлена метою й завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел (299 найменувань на 32 сторінках) і додатків (7 сторінок). Дисертаційна праця містить 11 рисунків та 5 таблиць. Загальний обсяг дисертації – 261 сторінок, основного тексту – 183 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМОГЕНЕЗУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

1.1. Публічне управління сферою пенсійного забезпечення як об'єкт теоретико-методологічного дискурсу

Управління сферою пенсійного забезпечення (Далі – СПЗ) є одним із напрямів публічного управління, що здійснюється задля формування та реалізації державної соціальної політики. Ураховуючи, що право на соціальний захист, яке охоплює також пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, гарантоване ст. 46 Конституції України [1], реалізація публічного управління у цій сфері має досить важливе значення, а питання підвищення ефективності такого управління набуває актуальності в умовах реформування системи пенсійного забезпечення.

Дослідження публічного управління СПЗ слід розпочати з формулювання основних визначень, термінів та понять, які пов'язані з об'єктом дослідження, що дало змогу проаналізувати концептуальні наукові підходи до витлумачення таких понять, як «пенсійне забезпечення», «публічне управління», «публічноуправлінські правовідносини у сфері пенсійного забезпечення» тощо, що дозволить сформувати понятійно-категорійний апарат дослідження, а також виокремити ознаки та якісні характеристики відповідних явищ, які стосуються публічного управління СПЗ.

Огляд наукової літератури засвідчує, що питання публічного управління СПЗ в різних аспектах досліджували такі науковці, як А. О. Андрієнко [2], О. Є. Буряченко [3], В.М. Верещак [4], В. Є. Гуменюк [5], Т. О. Дідковська [6], О. М. Драбик [7], І. Р. Жайворонок [8], Л. Н. Кисіль

[9], Г. І. Козак [10], Т.М. Козак [11; 12], М.В. Кравченко [13], Н. В. Мартиненко [14], Т. В. Салькова [15], В. С. Толуб'як [16] та ін.

Значну увагу в наукових працях зосереджено на питаннях реформування СПЗ, запровадження накопичувальної пенсійної системи. Водночас наукових робіт, присвячених порівняльноправовому аналізу розвитку публічноуправлінських правовідносин (далі – ПУП) у СПЗ в Україні та європейських країнах, у вітчизняному публічноуправлінському дискурсі недостатньо.

У зарубіжній науковій літературі дослідження, які становлять джерельну базу наукового пізнання у сфері публічного управління, розмежовують на «жорсткі» та «м'які». Перші містять об'єктивні наукові факти, що ґрунтуються передусім на емпіричних дослідженнях або правових нормах, а другі – суб'єктивні оцінні судження про факти, засновані на науковому аналізі перших джерел. Отже, хоч судження, що містяться у «м'яких» джерелах, є суб'єктивними, проте й вони обґрунтовані певними логічними доказами, що наділяють такі судження більшою або меншою переконливістю [17, с. 6]. Для здійснення повного та всебічного дослідження у відповідній сфері доцільно використовувати обидва види наукових та правових джерел.

Окреслюючи обсяг категорії «публічне управління», В. К. Колпаков виокремлює такі структурні компоненти публічного управління: 1) державне управління; 2) місцеве самоврядування; 3) громадське управління [18, с. 103].

У цьому контексті слушними є думки науковців: Є. І. Таран вважає, що стрижневим аспектом державного управління є держава, а стрижневим аспектом публічного управління – народ [19, с. 36]; Р. С. Агакарян зазначає, що помилково було б уважати, що державне управління втратило свою значущість та було цілком замінене публічним адмініструванням, адже державне та муніципальне управління в демократичному суспільстві, крім економічної сфери, де воно має незначний вияв, набуває ще більшого значення, особливо в таких сферах, як збройні сили, поліція, транспорт тощо

[20, с. 5]. Іншими словами, науковець наголошує на тому, що деякі види суспільних правовідносин потребують здійснення щодо них державного управління, тобто більш жорсткого й імперативного порівняно з публічним адмініструванням та публічним управлінням.

Для більш ґрунтовного усвідомлення сутності ПУП у сфері пенсійного забезпечення потрібно визначити критерії розмежування поданих вище понять.

З цього приводу О.З. Босак зазначає, що новий зміст терміну «державне управління» є наближеним до змісту, вкладеного в термін «публічне управління». Еволюція менеджменту в державному секторі привела до появи таких нових понять, як «належне врядування» (good governance), «глобальне врядування» (global governance), «зайняте врядування» (engaged governance) тощо [21, с. 7].

Як слушно зауважує О.О. Берназюк, виникнення особливої форми публічного управління пов'язане з новим етапом суспільного та державного розвитку, за умови переходу до якого держава позиціонує себе передусім надавачем адміністративних послуг, гарантом захисту прав та свобод людини; це принципово нова ідеологія у сфері публічного управління, яка уможливорює оптимальний баланс публічних та приватних інтересів, високий рівень ефективності прийняття управлінських рішень завдяки, зокрема, участі в цьому інститутів громадянського суспільства [22, с. 13].

Дехто з науковців звертає увагу на те, що в чинному законодавстві України не закріплене поняття «публічне управління», а використовуваний в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично заступають терміном «державний» («state»). Проте, як вважає науковець, «публічне управління» як модель управління справами суспільства має інше змістове наповнення, оскільки являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема й органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. При цьому активніше мають використовуватися позапримусові

механізми (на відміну від «державного управління», яке ґрунтується на механізмах примусу суб'єкта управління) [23, с. 37, 39].

Інша когорта вчених, серед них, наприклад, О. А. Задихайло, на підставі аналізу категорій «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» доходять висновку про те, що ці поняття є складовими частинами управління і співвідносяться між собою як одне поняття та його частини, маючи як спільні, так і відмінні риси, що унеможлиблює їхнє ототожнення. Водночас публічне управління є більш уживаною категорією за суб'єктним складом (оскільки містить діяльність як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, громадських організацій, спрямовану на досягнення суспільно значущої мети) і характеризується залученням суспільства до механізмів контролю всіх органів публічної влади [24, с. 47-48].

Отже, розмежовуючи поняття «публічне управління», «державне управління» та «публічне адміністрування», варто констатувати, що вони різняться не лише за обсягом, а й за змістом. Зокрема, публічне управління є ширшою за обсягом категорією, оскільки може охоплювати й державне управління, і публічне адміністрування. Водночас публічному управлінню властива сервісна спрямованість, у якій переважають позапримусові методи, тобто публічне управління є новим типом управлінської моделі, коли збалансовано враховують інтереси всіх членів суспільства, застосовують демократичні методи, а також широко залучають громадськість до прийняття управлінських рішень.

Водночас треба погодитися з думкою В. І. Козака [25, с. 66], який звернув увагу на те, що «категорія «публічне управління» є складною за своєю природою, адже до сфери її інтересів належать політична, економічна, соціальна, адміністративна, правова, гуманітарна системи тощо. Сміслові наповнення визначення «публічне управління» здійснюється крізь призму розуміння його ролі у житті суспільства, держави та кожної окремої людини,

отже, відбувається осучаснення смислового наповнення поняття «публічне управління» [26].

Вчені стверджують, що публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема й органами державної влади, місцевого самоврядування тощо [23, с. 39].

За іншим визначенням [27] «поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами й елементами якого слугують політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування, централізовані і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях» [26].

Системна динаміка своїми методами та інструментами дозволяє зрозуміти структуру і динаміку складних систем, урахувати основні взаємозв'язки між елементами системи і тимчасові затримки в її розвитку. Робота над такими моделями дає змогу детально дослідити сутність взаємозв'язків, виявити основних рушіїв, здатних продукувати поведінку, виявити причини виникнення проблем усередині систем та оцінити наслідки здійснення заходів із регулювання системи для покращення стану її функціонування [28, с. 43].

Як слушно зауважує В. С. Толуб'як [16, с. 95], важливим «аспектом системного підходу до розуміння суті публічно-управлінських механізмів є обов'язкове розділення системи на дві частини: підсистему, що управляє, і керовану підсистему. Підсистема, що управляє – це суб'єкт управління або власне управлінський механізм. Така підсистема є складним багаторівневим елементом зі своєю ієрархією й організацією, сукупністю прямих і непрямих методів дії, що припускає не тільки координацію дій на всіх рівнях, але й

узгодження загальних цілей управління як неодмінної умови ефективного функціонування управлінського механізму»[26].

Натомість керована підсистема, тобто об'єкт управління – система, щодо якої здійснюється управління, упорядкування за допомогою відповідної системи методів для її приведення до бажаного (запланованого) стану. Система пенсійного забезпечення у такому разі справді є керованою, тобто фактично слугує об'єктом управління.

Принагідно, вважаємо, варто погодитися з думкою Н. В. Мартиненко про те, що система – це сукупність елементів, взаємопов'язаних між собою так, щоб могли реалізовуватися її функції. Саме з цієї позиції має відбуватися дослідження пенсійної системи, яка в умовах ринкової економіки виконує такі функції: соціальну, економічну, стимулювальну, перерозподільну, політичну. Якщо розглядати пенсійну систему як різновид соціальних систем, то різноманітні зв'язки в ній складаються навколо пенсій [14, с. 26].

Поняття «пенсійне забезпечення» (далі – ПЗ) у науковій літературі розглядають у широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні ПЗ вміщує всі види пенсій, які формуються і виплачуються в межах пенсійної системи, ураховуючи виплати із солідарного та накопичувального рівнів, а також за рахунок внесків до недержавних пенсійних фондів. У вузькому значенні ПЗ інтерпретують як виплату пенсій за рахунок коштів державного бюджету, залишаючи поза увагою механізми пенсійного страхування [29, с. 7].

Уважаємо, що такий підхід до визначення поняття «ПЗ» є достатньо обґрунтованим, оскільки це поняття вміщує також систему публічно-управлінських, політичних, правових, економічних правовідносин, що складаються у зв'язку з акумулюванням та розподілом коштів у формі пенсійних та інших соціальних виплат, формуванням і реалізацією державної та регіональної політики у цій сфері тощо.

З цього приводу варто погодитися з О. Є. Буряченком [3, с. 187-188], який визначає пенсійну систему як «сукупність правових, організаційних та

фінансово-економічних інструментів і механізмів, що мають на меті надання громадянам, які не працюють, особливих соціальних виплат у вигляді пенсій та реалізацію заходів, пов'язаних із компенсацією громадянам утраченого доходу. У такому контексті ПЗ постає як система законодавчих, соціально-економічних і морально-психологічних гарантій особам похилого віку, засобів і заходів, завдяки яким забезпечується гідний рівень життя» [30].

Досить ґрунтовним є визначення пенсійної системи, запропоноване Н. В. Мартиненко, як сукупності правових, економічних, соціальних й організаційних норм та інститутів, історично сформованих комплексом взаємодоповнювальних та взаємокомпенсувальних демографічних, макроекономічних, політичних, соціальних, трудових, внутрішньосистемних чинників впливу, що визначають як ефективність пенсійної системи, так і її фінансову стійкість [14, с. 33].

Досліджуючи систему ПЗ як об'єкт публічного управління, важливо зауважити, що підсистемами системи ПЗ є солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та система недержавного ПЗ. Ці підсистеми системи ПЗ можна розглядати як окремі самостійні системи зі своїми елементами: особами, від імені яких та на користь яких здійснюється накопичення й інвестування коштів; підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами, які здійснюють перерахування страхових внесків до системи пенсійного страхування; юридичними особами, що здійснюють адміністративне управління пенсійними фондами та управління їхніми пенсійними активами; страховими організаціями [12, с. 115].

Водночас суб'єктом управління є Пенсійний фонд України (далі – ПФУ), інші органи й установи, уповноважені визначати правила організації та функціонування пенсійної системи, напрямки її розвитку й реформування, здійснювати контроль у цій сфері тощо.

З огляду на висловлене констатуємо, що публічне управління у сфері ПЗ є комплексом складних суспільно-правових відносин, спрямованих на здійснення регулювальних та керівних функцій у системі пенсійного забезпечення, створення умов для її ефективної організації та функціонування за допомогою адміністративних, соціально-економічних, політичних та інших важелів впливу [26].

Логіка нашого дослідження потребує визначення змістовних складових концепту ПУП у СПЗ.

У СПЗ виникають різні види правовідносин, серед яких важливе місце посідають публічноуправлінські. Особливість останніх полягає в тому, що їхнє виникнення зумовлене метою формування та реалізації державної політики у СПЗ, упорядкування всієї системи ПЗ, а також створення організаційних умов для її ефективного функціонування. Багатогранність ПУП, що виникають у сфері ПЗ, зумовлює потребу їхньої систематизації за певним критерієм.

Визначаючи поняття та зміст ПУП у СПЗ, важливо передусім з'ясувати значення родового поняття «публічні правовідносини».

У публічно-управлінській доктрині «публічні правовідносини визначають як відносини, що є предметом публічного права, які пов'язані з реалізацією публічних інтересів та зазвичай виникають між суб'єктами владних повноважень, а також між суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами права [31, с. 6].

О. І. Харитонова [32, с. 45-46] публічні правовідносини визначає як правовідносини влади-підпорядкування, що є формою реалізації публічного права, які виникають, змінюються та припиняються у сфері його дії з метою захисту публічного інтересу, їхнім обов'язковим учасником є суб'єкт публічної влади» [26].

Отже, визначальними ознаками публічних правовідносин, що їх здебільшого виокремлюють науковці, є такі: 1) обов'язковим учасником цих правовідносин є суб'єкт владних повноважень; 2) ці правовідносини

засновані на взаємозв'язку, що ґрунтується на принципі влади-підпорядкування; 3) їхньою метою є захист суспільного інтересу.

На підставі аналізу різних підходів до визначення поняття «публічні правовідносини» О. І. Харитонova дійшла висновку, що характеристика правовідносин як суспільних відносин, урегульованих нормами права, більшою мірою стосується відносин, які виникають у сфері публічних галузей права (передусім адміністративних, усіх процесуальних тощо), проте, на її думку, таке твердження не є абсолютно правдивим для приватно-правових відносин, оскільки ці відносини можуть виникати не тільки на підставі норми закону і внаслідок її реалізації, але й із фактичних дій, що не суперечать закону [33, с. 15]. Звідси постає ще одна важлива ознака публічних правовідносин: їхнє виникнення, зміна та припинення відбуваються на підставі закону. Іншими словами, цьому типу правовідносин, як вважають деякі вчені [34, с. 147], властива «ознака імперативності, що зумовлює вироблення відповідних правил творення публічно-правових норм», у яких не може існувати переліків фактів, випадків, прав і повноважень у формі «в інших випадках» [26].

Варто зауважити, що на противагу вищезазначеному підходу існує інший, коли публічні правовідносини можуть виникати на підставі адміністративного договору, який у Кодексі адміністративного судочинства України (КАС України) [35] визначено як «спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону» [26].

Спираючись на запропоноване визначення адміністративного договору, можна зробити висновок про те, що публічним правовідносинам властиво ґрунтуватися не лише на засадах влади-підпорядкування, але й на засадах формальної рівності. Така специфічна рівність виявляється в тому, що в

публічноправових відносинах один із суб'єктів завжди наділений публічно-владними повноваженнями. Крім того, навіть у тому разі, коли такі відносини засновані на адміністративному договорі, його учасники не можуть виходити за межі умов, визначених законодавчо. У цьому й полягає імперативний характер публічно-правових відносин.

Значення категорії «публічні правовідносини» набуває, мабуть, нового змісту, якщо до цієї конструкції долучити слово «управлінські». Зокрема, у тлумачному словнику поняття «публічний» визначено як: 1) прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський; 3) стосується публіки [36, с. 383]. Водночас поняття «управління» тлумачиться як дія за значенням «управляти»; спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати [37, с. 468-469].

Отже, у логіко-семантичному значенні ПУП можна визначити як особливий вид публічноправових відносин, в основі яких перебуває публічноуправлінська діяльність суб'єкта владних повноважень, спрямована на реалізацію функцій керівництва, контролю, адміністрування та інших управлінських функцій.

У науковій літературі соціальне управління розглядають як особливий вид управління, коли одні суб'єкти впливають на інших задля впорядкування соціально важливих процесів, забезпечення стійкого розвитку соціальних систем; це механізм організації зв'язків між різними однорівневими суб'єктами, що здійснюється через ієрархічну вертикаль органів управління та осіб, яким делегована функція підтримання сталості зв'язків у системі загалом [38, с. 98].

Соціальне управління, на думку О. А. Хименка [39, с. 125], виявляє себе у свідомому, вольовому, цілеспрямованому й упорядкованому впливові на суспільні процеси. Далі вчений зауважує, що «соціальне управління завжди має місце там, де є суспільна діяльність людей, головна мета якої – забезпечення узгодженої спільної діяльності, спрямованої на виконання

спільних завдань; воно поділяється на управління публічне, здійснюване публічною владою, і на суспільне, що має місце в системах різноманітних суспільних формувань (у профспілках, політичних партіях тощо)» [26].

Отже, правовідносини, що виникають у сфері реалізації публічного управління як різновиду соціального управління, можна віднести до публічноуправлінських. Домінантною в науці публічного управління є думка про те, що публічно-управлінська діяльність пов'язана передусім із функціонуванням виконавчої влади.

Дослідниця Т. О. Стадниченко пропонує розглядати публічне управління і відповідні відносини в широкому значенні, як діяльність усіх гілок влади щодо врегулювання соціального, політичного, економічного життя, і у вузькому – як організацію і функціонування виконавчих органів. Науковиця також вважає, що існують дві групи цих відносин: організаційно-структурні та організаційно-функціональні, які виникають у процесі управління і мають обов'язковим суб'єктом орган виконавчої влади, через що вони є переважно відносинами влади – підпорядкування [40, с. 52].

Поняття суб'єкта владних повноважень визначено у КАС України, де, зокрема, передбачено, що суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (також і без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при виконанні публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг [35].

Отже, помилковим було б обмежувати ПУП сферою виконавчої влади, оскільки вони мають ширший, багатогранний характер.

На підставі узагальнення положень, дібраних із теоретичних праць у сфері дослідження ПУП, дехто з науковців зазначає, що основна мета управлінської діяльності як предмета публічного управління – забезпечити внутрішнє адміністрування за виконанням визначених державою завдань та стратегічних пріоритетів відповідного спрямування. Ефективність такої

діяльності (за допомогою успішної операційної моделі, управлінських рішень, адміністративних методів) може покращити якість стратегії державності у певній сфері, іноді приховуючи її недоліки [41, с. 109].

О. А. Мілієнко висловила думку про трьохелементність ПУП, яка традиційно вміщує такі структурні компоненти, як об'єкт правовідносин, суб'єкти та зміст таких правовідносин [42, с. 20].

Розмежовуючи публічноуправлінські та інші види публічних і приватно-правових правовідносин, варто зауважити, що наявність серед учасників згаданих правовідносин суб'єкта владних повноважень не може бути визначальною умовою зарахування відповідних правовідносин до публічноуправлінських.

На це, зокрема, звернула увагу Велика Палата Верховного Суду (ВП ВС), визначаючи юрисдикцію адміністративних судів. У постанові від 15 травня 2019 року у справі № 0540/6280/18-а ВП ВС [43] зазначила, що «участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір із публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції. Під час визначення предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із сутності права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є сутність (зміст, характер) спору» [26].

Отже, потрібно погодитися з думкою О. А. Мілієнко, яка вважає, що доцільно застосовувати багатовекторний підхід до визначення сутності ПУП [42, с. 20].

На нашу думку, комплексом-тріадою визначальних характеристик ПУП є: особливий зміст, який становить публічноуправлінська діяльність, тобто діяльність, спрямована на виконання функцій публічного управління задля захисту публічного інтересу; специфічна структура, яка визначає об'єкт цієї діяльності та спеціальний суб'єктний склад, що характеризується

обов'язковою наявністю в таких правовідносинах суб'єкта владних повноважень [26].

Досліджуючи питання розвитку ПУП у СПЗ, варто звернути увагу на те, що в сучасній концепції публічного управління відбулись істотні зміни в підходах до витлумачення сутнісної цінності відповідних правовідносин. Саме тому в науковий обіг дедалі частіше потрапляють категорії «публічне управління» та «ПУП», які виокремились із таких понять, як «публічне адміністрування», «державне управління», «державно-управлінські правовідносини».

Обґрунтування теоретико-методологічних засад дослідження ПУП у СПЗ передбачає вивчення широкого кола питань, пов'язаних із взаємодією суб'єкта й об'єкта управління, особливостей методів, засобів та принципів публічного управління відповідною сферою, історико-правових засад розвитку публічного управління СПЗ та порівняльно-правового аналізу такого розвитку в Україні і європейських державах. Ефективність та повнота пропонованого дослідження ґрунтуються на структурованості й обґрунтованості методології наукового дослідження.

Важливо враховувати, що поняття «методологія» має два основних значення: 1) система певних правил, принципів і операцій, що застосовуються у тій чи тій сфері діяльності (у науці, політиці, мистецтві тощо); 2) учення про цю систему, загальна теорія методу [44, с. 25]. Стосовно питання публічного управління СПЗ зауважимо, що дослідження методології означає з'ясування системи основних методів та принципів здійснення такого управління (Рис.1.1), закономірностей його розвитку, а також виокремлення системи наукових методів, за допомогою яких здійснюється дослідження публічного управління у відповідній сфері.



Рис. 1.1. Логіка дослідницького алгоритму

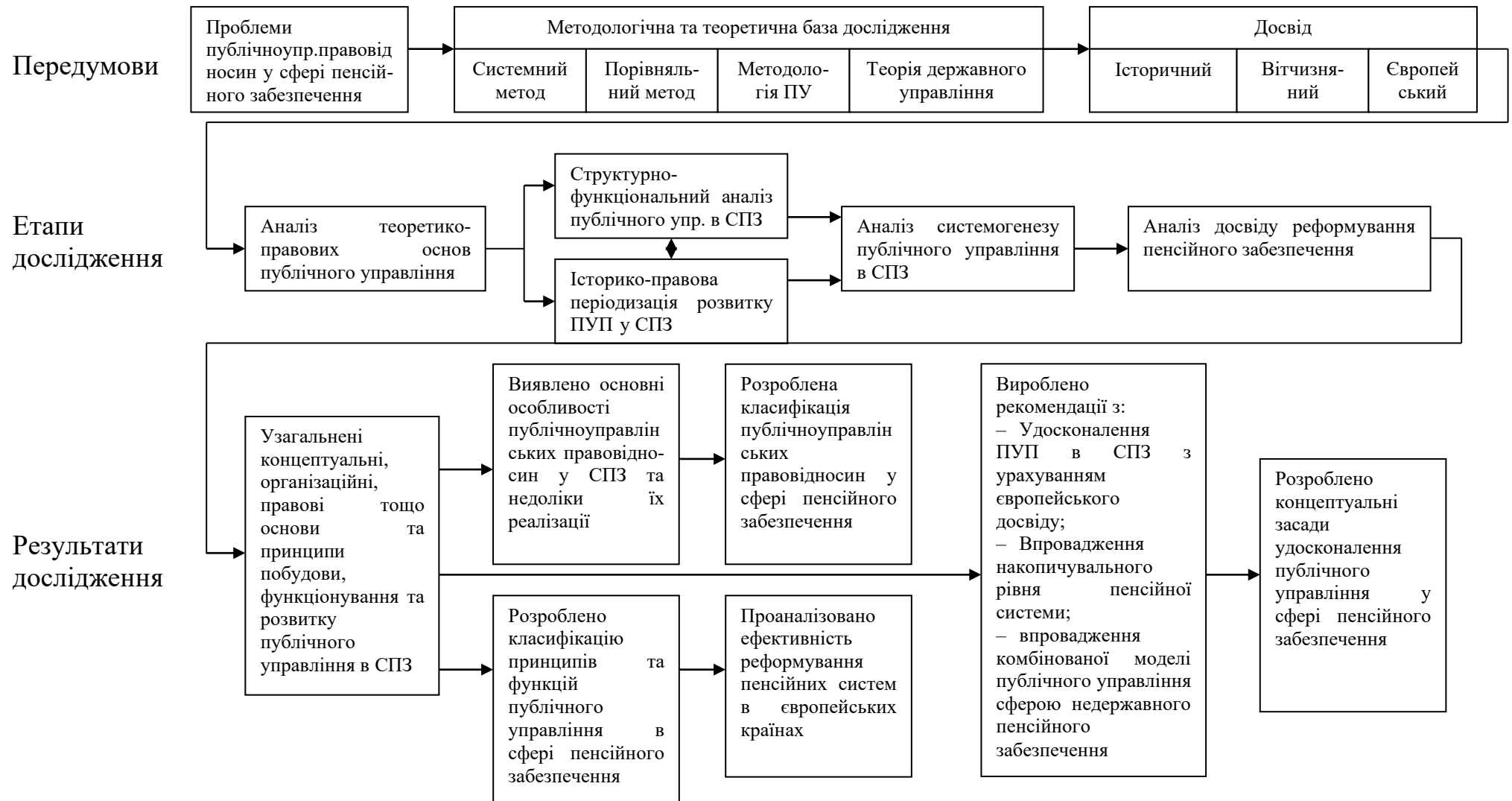


Рис. 1.2. Логічна схема дослідження «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі»

Відтак варто констатувати, що методологія наукового дослідження з ПУП у СПЗ має вмещувати такі методи наукового пізнання, які дають змогу найкраще розв'язати концептуальні завдання дослідження, передусім ті, що торкаються генезису ПУП у СПЗ на підставі порівняльно-правового аналізу їхньої специфіки в Україні та Європі.

Розкриваючи основні питання методології наукового дослідження у сфері публічного управління, потрібно зважати й на те, що для досягнення поставлених на початку дисертації мети та завдань важливо забезпечити структурованість та послідовність наукового пізнання, а також правильно визначити предмет та об'єкт наукового пошуку. Характерно, що в науковій літературі переважає думка про те, що методологію публічного управління витлумачують не тільки як методологію діяльності, але й ширше – як учення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності [45, с. 37].

У науковій літературі також ідеться про те, що кожна складова в структурі методології публічного управління має специфічне призначення, хоч водночас і виконує системоутворювальну функцію. Категорії формують зміст використовуваних понять, відображення об'єктів і комунікацію між суб'єктами діяльності, а норми слугують раціональними вимогами до діяльності. Цінності додають особистісної і суспільної значущості публічному управлінню; парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології та їхню реалізацію; теорії додають обґрунтованості, аргументованості діяльності. Зрештою, методи виступають механізмом діяльності, способом її здійснення [46, с. 88].

Важливою тенденцією сучасної науки є її переорієнтація від однодисциплінарних, предметно-орієнтованих досліджень до досліджень міждисциплінарних, проблемно-орієнтованих. Масштабність та багатоплановість сучасних глобальних процесів вимагає перегляду диференційовано-дисциплінарного підходу до вивчення тих чи інших фрагментів дійсності, оскільки зазначений підхід створює труднощі для оцінки складних об'єктів як єдиного цілого. При цьому слід враховувати, що

наука державного управління за самою своєю природою – міждисциплінарна наука, яка знаходиться на перехресті багатьох соціальних та гуманітарних наук.

Важливо зазначити, що методологія дослідження публічного управління СПЗ охоплює широку систему загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання: формально-логічний, історичний, порівняльний методи, методи узагальнення, аналізу та синтезу, структурно-функціонального аналізу; методи моделювання, статистичний, діалектичний, інституціональний методи.

Перший крок, який необхідно зробити при розгляді сучасних методів дослідження публічноуправлінських явищ, полягає у визначенні категорії «науковий метод». У найбільш загальному значенні метод – це спосіб пізнання, а науковий метод – теоретично обґрунтований нормативний пізнавальний засіб. У більш вузькому та спеціальному значенні науковий метод – це сукупність підходів і принципів, правил та норм, інструментів та процедур, що забезпечують взаємодію суб'єкта пізнання з об'єктом пізнання для вирішення поставленого дослідницького завдання [45, с. 38].

Під час дослідження публічного управління СПЗ формально-логічний метод покладено в основу формулювання основних визначень, термінів та понять, які пов'язані з об'єктом дослідження, що дало змогу проаналізувати концептуальні наукові підходи до витлумачення таких понять, як «ПЗ», «публічне управління», «ПУП у СПЗ» тощо. На підставі здійсненого аналізу сформовано понятійно-категорійний апарат дослідження, а також виокремлено ознаки та якісні характеристики відповідних явищ, які стосуються публічного управління СПЗ.

За допомогою методів аналізу та синтезу витлумачено поняття «публічне управління у СПЗ».

Важливе значення у методології дослідження публічного управління СПЗ має історичний метод, який дає змогу простежити генезис публічно-правових відносин у СПЗ в Україні та країнах Європи, установити

закономірності розвитку таких відносин, визначити зміни, що вплинули на ефективність публічного управління СПЗ в Україні.

За допомогою історичного методу здійснено аналіз вітчизняного досвіду становлення та розвитку публічного управління системою ПЗ України. З цього приводу доцільно погодитися з думкою деяких дослідників про те, що пенсійна система пройшла тривалий і складний період еволюції, але своїми витокami не сягає законодавства тих країн, до складу яких уходили українські землі [29, с. 7].

Поряд з історичним застосовується діалектичний метод, який дав змогу встановити системний зв'язок між євроінтеграційними процесами, що наразі тривають у нашій державі, та засадничими принципами організації публічного управління у СПЗ; обґрунтувати переваги реформування пенсійної системи в Україні, зокрема шляхом запровадження трирівневої системи ПЗ.

Системний метод покладено в основу з'ясування змісту публічно-управлінських правовідносин, що складаються у СПЗ, визначення взаємного впливу суб'єкта на об'єкт чи навпаки в такому управлінні, установлення структури механізму публічного управління в досліджуваній сфері. Поряд з цим застосовано інституціональний підхід з метою порівняння доінституціонального та інституціонального етапів розвитку ПУП у СПЗ.

Іншим методом, що є частиною методології дослідження публічного управління системою ПЗ, є порівняльний метод, який уможливив виокремлення спільних та відмінних рис публічного управління СПЗ в Україні та європейських державах.

Найбільш рельєфно міждисциплінарний характер досліджень у сфері державного управління проявляється при порівняльному аналізі. У тих сферах науки, де експеримент не може бути застосований, порівняння має на меті виявити схожості та відмінності між двома або більше ситуаціями, а також слугує єдиним засобом отримання інформації, достатньої для забезпечення більшої адекватності наукового підходу. При масштабних

дослідженнях порівняння одночасно служить і дескриптивним засобом, і способом формулювання авторського підходу.

Порівняльним є таке дослідження, в якому порівнюються певні характеристики двох об'єктів в даний момент часу або одного об'єкта в різних часових точках, з метою виділення та аналізу рис подібності та розбіжності між досліджуваними характеристиками.

Структурний функціоналізм виходить із того, що будь-яка соціальна система, в т. ч. і система публічного управління, складається із структури, операції якої є її функціями. Будь-яка структура має відносно сталий характер і виконує інваріантний набір функцій. Порівняльний аналіз включає порівняння структур та порівняння функцій в розрізі питання, які саме функції виконуються тими чи іншими структурами. Таким чином, структурний функціоналізм перехрещується із загальною теорією систем через низку спільних для них категорій. Відповідно, порівняльний аналіз систем публічного управління включає в себе насамперед порівняння інституціональних комплексів, а також процесів їх функціонування. В контексті нашого дослідження об'єктами порівняння є системи публічного управління в СПЗ.

Статистичний метод є важливою складовою у структурі методології дослідження публічного управління системою ПЗ, оскільки за допомогою цього методу здійснено обробку й аналіз статистичної інформації, інших офіційних даних, зроблено на підставі цього аналізу висновки щодо ефективності організації пенсійної системи та стану публічного управління цією системою.

За допомогою методу моделювання розроблено пропозиції щодо напрямів реформування системи ПЗ та вдосконалення публічного управління в цій сфері, а також запропоновано зміни й доповнення до законодавства, які постали на основі використання позитивного досвіду деяких європейських країн.

Отже, методологія наукового дослідження публічного управління СПЗ – це система основних методів та принципів здійснення публічного управління СПЗ, система наукових методів, за допомогою якої здійснюється дослідження публічного управління у відповідній сфері, а також доктрини та теорії, покладені в основу вивчення особливостей ПУП у сфері ПЗ, визначення закономірностей розвитку таких правовідносин.

1.2. Зародження публічно-управлінських правовідносин в сфері публічного забезпечення в Україні та європейських державах: доінституціональний етап

Інститут ПЗ в Україні та деяких європейських державах своїми витокami сягає давніх часів – виникнення перших державних утворень і появи перших писаних джерел права. На початкових етапах зародження система ПЗ не мала інституційного характеру та ґрунтувалася на моральних засадах суспільства [47], а після утвердження християнства – на релігійних традиціях.

«Основи публічного управління системою ПЗ закладено задовго до утворення перших офіційних, інституційно відокремлених державних органів, які б опікувалися питаннями організації та функціонування пенсійної системи» [48].

Зауважимо, що на формування системи органів публічного управління та розвиток ПУП у сфері ПЗ істотно впливали історико-культурні національні традиції, підґрунтя яких закладено ще в додержавний період.

У науковій літературі з приводу початкового етапу становлення інституту ПЗ наявні різні погляди: дехто з науковців вважає, що початок історії ПЗ треба шукати саме в період оформлення перших спеціальних інститутів у цій сфері [49]; інші дослідники наполягають на тому, що початковим етапом є закріплення спеціальних положень у правових джерелах [50; 51]. Проте домінантною є думка про те, що зародження

інституту соціального захисту загалом та ПЗ зокрема пов'язане з таким соціально-цивілістичним явищем, як благодійництво [52; 53; 54].

Зокрема, М. О. Кропивницький у дисертації, присвяченій адміністративно-правовому аспекту бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення громадян України, пропонує таку періодизацію історичних етапів розвитку інституту соціального забезпечення: 1) прообрази соціальної опіки серед слов'янських племен у формі родоплемінної й громадсько-общинної взаємодопомоги, княжа й церковно-монастирська форми фінансування нужденних (VI–X ст.); 2) інституалізація соціального захисту на українських землях у складі Великого Князівства Литовського, Речі Посполитої та Росії (Московського царства й Російської імперії) у монастирській, державній та світсько-доброчинних (приватних) формах; 3) становлення інституту соціального забезпечення населення Східної Галичини під владою Австрії та Австро-Угорської монархії у XVIII – на початку XX ст.; 4) соціальний захист населення за часів Української національно-визвольної революції 1917–1921 рр.; 5) становлення й розвиток концепції та інститутів соціального забезпечення в рамках національних квазідержавностей УСРР та УРСР (1918–1991 рр.); 6) розбудова інституту соціального забезпечення населення незалежної України (від 1990 р. – до сьогодні) [52, с. 27].

Варто зауважити, що така періодизація цілком узгоджується з історіографією розвитку української державності та повною мірою засвідчує традиційні наукові уявлення про те, що особливості кожного з визначених історичних етапів неодмінно відбивалися на формуванні основних соціальних та правових інститутів, зокрема й інституту соціального захисту.

Водночас Ю. О. Ткаченко [55, с. 128] вважає, що на історичному відтинку часу від найдавніших часів до першої половини XIX ст. можна виділити два етапи: 1) дистанціювання участі держави від регулювання соціально-забезпечувальних відносин (давні часи – I пол. XVI ст.) – етап, коли держава не визнавала потреби системної підтримки окремих верств

населення, до того ж ця система мала періодичний характер, залежала від особистої волі, власної ініціативи князя, ґрунтувалася на неформалізованих звичаях; 2) зародження та становлення соціальної функції держави (II пол. XVI ст. – I пол. XIX ст.): на цьому етапі держава як регулятор суспільних відносин установлювала певні пільги своїм громадянам, які можна кваліфікувати як елементи соціальної підтримки» [47].

Отже, в основу історичної періодизації розвитку соціального забезпечення науковець поклав роль держави в цьому процесі, зокрема рівень її залучення до фінансування та регулювання процесів соціального забезпечення. Потрібно погодитися ще й із тим, що деякі ознаки соціального забезпечення (взаємодопомога, благодійництво та ін.) з'явилися ще в додержавний період.

Традиційно першою формою публічного управління в давніх слов'ян була самоорганізація населення. Як зазначають А. В. Фурман та М. В. Підгурська [53, с. 24], «у плині повсякденного життя слов'ян великого значення набула громада як орган місцевого селянського самоуправління. До його компетенції належали земельні переділи, оподаткування, судові справи, а також питання допомоги нужденним. Родова громада була об'єднана взаємним обов'язком родичів у матеріальній допомозі, захисті й помсті за завдані будь-ким кривди та образи. Таке взаємне зобов'язання зумовлювалося як колективним характером виробництва, так і родинними зв'язками між членами роду.

У подальшому саме місцева громада, зберігаючи певну спадкоємність з давньоруською общиною, відігравала роль станової місцевої організації та регулювала всі аспекти його життєдіяльності» [47]. Зокрема, як зазначає Д. В. Божко, основними формами допомоги і взаємопідтримки у давніх слов'янських общинах додержавного періоду були культові форми, до яких належало дотримання громадських традицій, організація княжих бенкетів. В останніх брали участь не лише дружинники, а й кожен, хто завітав до князя, ураховуючи калік, жебраків, прочан. Крім того, однією з форм соціальної

підтримки були общинно-родові форми допомоги й захисту в межах роду, сім'ї, поселення, а також господарські форми допомоги, в основі яких була взаємовиручка [56, с. 109].

З X–XII ст. в Україні почався новий етап розвитку допомоги та підтримки нужденним, що пов'язано із завершенням розпаду первіснообщинного ладу, зміною економічної та соціально-культурної ситуації. Спочатку виникали племінні союзи, потім – військові та політичні, що, своєю чергою, стало поштовхом для створення Київської Русі як держави. А. О. Немченко виокремлює такі основні прояви благодійності в Київській Русі: 1) допомога князів та інших знатних людей нужденним, а також доброзичливе ставлення до них, зокрема до жебраків, що стало традицією для наслідування як позитивний історичний етап розвитку України; 2) благодійність ініціювали князь та його оточення за особистим бажанням, і тому держава виступала в ролі приватного благодійника; 3) розвиток церковно-монастирської та парафіяльної благодійності [54, с. 139].

Отже, саме благодійництво стає першою формою соціальної підтримки нужденних та інших верств населення, що потребували допомоги. Суспільний поступ у сфері благодійництва ґрунтувався переважно на моральних принципах та гуманістичних традиціях, а тому будь-якого регулювання або інституційного оформлення інституту ПЗ у досліджуваний період не відбулося.

Щодо становлення інституту ПЗ в інших країнах світу, то з історичних джерел відомо, що від часу створення перших класових держав (III–II тис. до н.е.) до IV–V ст. н. е. в історії соціальної співпраці і взаємопідтримки триває період, номінований як філантропічний. Філантропія (від грецьк. *philantropia* – людинолюбство) – це благодійність, допомога кому-небудь. Започаткували цей період перші рабовласницькі держави, які виникли й розвивалися на території Південної Азії і частково Північної Африки (Єгипет, Шумер, Вавилон, Індія, Китай), а тому й отримали умовну назву країн Стародавнього Сходу [53, с. 10].

На території сучасних європейських держав інститут соціального захисту почав формуватися ще з античних часів [57, с. 248].

Варто зауважити, що зародження інституту ПЗ на території європейських держав так само, як на території сучасної України, пов'язане з благодійництвом, яке мало дещо відмінні ознаки.

Як зауважує А. Г. Горілий, у VIII ст. до н. е. на території давньої Греції виникають сотні міст-держав (полісів), у яких і закладено основи державного регулювання благодійності та опіки, яке стало наслідком антично-демократичного суспільного розвитку. Соціальна допомога в стародавньому суспільному устрої досягнула найвищого розвитку в Афінах. Чужоземці та жебраки в давніх греків, уважалось, перебували під захистом самого Зевса [58, с. 6-7].

В античну епоху в грецьких полісах та Римській республіці формується розвинуте громадянське суспільство, у якому держава і заможні громадяни вважають своїм обов'язком підтримувати нужденних. Проте, щоб отримати частку з державних припасів та грошей, потрібно належати до стану громадян полісу або Римської держави, оскільки лише на них поширювалося піклування заможної аристократії та державної влади. Усі інші категорії населення залишалися поза благодійницькою допомогою [47]. Напередодні розподілів хліба або грошей у полісах часто проводився перепис населення задля обліку осіб, які належали до громадянського стану. Приклад державної влади переймали і багатії грецьких полісів, які здійснювали безкоштовний розподіл хліба, вина та грошей для громадян полісу під час численних грецьких свят [59].

Характерно, що за результатами перепису громадян грецьких полісів та Римської держави виявлено осіб, які не могли довести свою належність до громадян і часто отримували статус рабів. Отже, на противагу благодійництву, поширеному на території стародавніх слов'ян, античні європейські країни надавали підтримку лише своїм громадянам.

Крім такої форми соціальної підтримки, як благодійництво, на території античної Європи з'явилися перші форми взаємопідтримки, яка спочатку поширилася серед купців та інших підприємців. Наприклад, на території Стародавньої Греції практикувалися угоди купців щодо розподілу як доходів від торговельних операцій, так і втрат унаслідок різноманітних морських небезпек. У Стародавньому Римі передбачалася взаємодопомога членам римських професійних корпорацій, колегій, спілок у разі захворювання, каліцтва, смерті, для виконання культових обрядів, установа пам'ятників, допомоги сім'ям, що втратили годувальника [60, с. 59].

У деяких європейських стародавніх державах соціальна підтримка зосереджувалася в руках державної влади, яка брала повний контроль над нужденними. Наприклад, питаннями соціальної опіки нужденних у Спарті опікувалася держава [53, с. 14]. Причому мета такої опіки полягала в повному підкоренні соціалізованого індивіда державі. Головне завдання – підготовка мужнього, витривалого, фізично розвинутого, здорового і загартованого воїна – захисника земельної аристократії. Контроль держави за становленням особистості починався з перших днів життя дитини: новонароджених старійшини общини оглядали у спеціальному місці – лесха» [47]. Тобто особа, яка потребувала соціальної допомоги, опинялася в повному підпорядкуванні держави, виявляючись фактично безправною.

На території українських земель першим писаним джерелом, що врегульовувало благодійництво та інші форми соціальної підтримки, була Руська Правда, яка містила деякі статті соціального спрямування [55, с. 130].

Потреба «закріплення норм соціального забезпечення була зумовлена розвитком суспільних відносин, економічними змінами, запровадженням духовних принципів, пов'язаних з прийняттям і поширенням християнства, складною політичною ситуацією на Русі 1015–1019, 1068–1072, 1113–1125 рр. Усе це вимагало радикальних заходів, законодавчих обмежень, передусім щодо викорінення язичницьких звичаїв, насилля, разбоїв, крадіжок» [61, с. 34].

У цей період рушійною силою розвитку й урегулювання соціального захисту стало запровадження християнства на території Київської Русі. Тому саме християнські традиції згодом стають основою надання допомоги нужденним та іншим верствам населення.

Намагаючись розвинути благодійництво, надати йому організованого характеру, князь Володимир у 996 році видає Статут (закон), у якому, урахувуючи релігійні настанови, доручає духовенству і церковним структурам опікування і нагляд за лікарнями, лазнями, притулками для одиноких, установлює для благодійних закладів «десятину». Відомо, що князь Володимир здійснив багато прогресивних для свого часу заходів, завдяки яким освіченість, культура русинів досягли високого рівня: заснування училища для навчання убогих людей, богадільні, будинки для паломників, запровадження народних свят, на яких виявлялася турбота про убогих, сиріт, удів, мандрівників – роздавалася їм велика милостиня [53, с. 30].

За правління Володимира Мономаха (1113–1125 рр.) [62, с. 98] продовжується створення на базі церков і монастирів благодійних закладів для немічних і сиріт. Посилилась організаційна діяльність різних установ та організацій щодо вдосконалення форм підтримки соціально вразливих верств населення. Володимир Мономах закликає правителів держави піклуватися про свою землю та підданих, дбаючи про злагоду й соціальний мир, дотримуватися певних норм, продиктованих вимогами християнської моралі» [47].

У науковій літературі важливим здобутком Володимира Мономаха визнано залишене ним перше своєрідне моральне повчання до молодшої генерації приблизно такого змісту: «О діти мої! Хваліть Бога! Любіть також людство. Не піст, не усамітнення, не чернецтво врятує вас, а лише благодіяння. Не забувайте бідних, годуйте їх і зятяйте, що всяке надбання є Боже і доручене вам тимчасово... Будьте батьками сиріт; вдовиць виправдовуйте самі; не давайте сильним губити слабших. Не вбивайте ані правого, ані винного: життя і душа християнина священні» [47] [58, с. 44].

З часів Київської Русі збереглися традиції щодо поважного ставлення до старих людей і до дітей. У більшості міст та сіл створювалися сирітські ради чи призначався сирітський суддя, які мали дбати про сиріт та вдів [63, с. 167].

Важливо, що в стародавні часи на території Київської Русі закладено традиційно-ціннісні основи управлінської діяльності, що ґрунтувалася на певних принципах. Це передусім управлінські знання та досвід, справедливість розв'язання проблем управлінцями, колективність управлінської діяльності (Боярська Рада, Віче як народне зібрання), професіоналізм (управлінський, правовий, військовий, фінансовий, господарський тощо), авторитет князя у внутрішній та зовнішній політиці і под. Водночас вища законодавча, судова, військова й адміністративна влада перебували в руках великого князя київського, який спирався на своє військо – княжу дружину [64, с. 19].

Отже, управління соціальною підтримкою нужденних на території Київської Русі було справою громади, яка, спираючись на культурно-благодійницькі традиції, опікувалася питаннями захисту дітей, удів та інших верств населення, що потребували допомоги.

Християнські традиції мали істотний вплив на подальше становлення інституту соціального забезпечення не лише на території Київської Русі, але й у інших європейських державах. Характерно, що поширення християнства на європейських землях відбувалося в період феодалного пригнічення більшості селян та інших незаможних верств населення. Тому моральне вчення церкви стає основою благодійництва й підтримки нужденних. Держава ж у цей період не виявляла активності в питаннях соціального захисту.

Отже, саме церква стає основним суб'єктом соціальної допомоги і підтримки в досліджуваній історичний період. При цьому селяни як основні виробники життєвих благ за часів феодалізму жили у досить скрутних умовах та зазнавали утисків з боку феодалів. Церква ж, з огляду на

християнську мораль, пропагувала любов до ближнього, рівність усіх перед Богом, закликала феодалів співчувати нижчим прошаркам, милосердно ставитися до них, засуджувати їхніх гнобителів [58, с. 21-22].

Розглянуті вище перші форми соціальної підтримки мали небагато спільного із сучасним уявленням про інститут ПЗ, оскільки ґрунтувалися на моральних і християнських принципах та цінностях, не були інституційно й організаційно оформленими.

У середньовічній Європі управління соціальними справами покладалося здебільшого на церкву та її інститути. При церквах утворювалися різні богадільні, лікарні та інші заклади, що надавали притулок нужденним. У ті часи державна влада не була відмежована від церкви, тому можна вважати, що держава певним чином опікувалася питаннями соціального захисту.

З поширенням та укріпленням християнства монастирі поступово зміцнювалися економічно, перетворювалися на центри благодійної соціальної діяльності [53, с. 33]. «Вони виконували чотири основні функції: лікування, забезпечення незаможних (переважно у вигляді надання одноразової допомоги натуральними продуктами – милостині), навчання грамоті, контроль. Відповідно до кожної з функцій при монастирях створювалися особливі форми підтримки, що вказує на відсутність у їхньому життєздійсненні спеціалізації у якомусь одному виді допомоги, що було властиве церковним закладам Заходу» [48].

Крім того, у середньовіччі виникають перші форми колективного управління, зокрема утворювалися цехи, гільдії, університети та міста-комуни, що слугували лабораторіями, у яких в умовах християнського менталітету формувалися моральні установки і правосвідомість, спосіб поведінки громадянина та відповідальність усіх суб'єктів правовідносин у суспільстві і державі [65, с. 78].

Деякі науковці вважають, що у середньовіччі на українських землях утвердилася європейська модель державного управління, за якої князі

покладалися на обидві головні дорадчі сили – дружинників і міську знать. Проте численні війни між цими олігархічними силами примусили одного з правителів Галицько-Волинської держави – князя Данила Галицького – у своїй державницькій діяльності спиратися також на народні маси. Призначивши спеціальних урядників для захисту інтересів бідноти, він спромігся подолати боярську сваволю, підтримувану іноземними ворогами, а також зумів відсторонити дружинників від участі у політиці, зосередивши їхню діяльність на теренах військової служби [66].

Поряд з державною організацією соціальної допомоги існувала муніципальна та сільська допомоги. Зокрема, як зауважує І. П. Бегей, на українських землях у середньовіччі соціальну допомогу сиротам надавали сільські громади [63, с. 167].

Європейський вплив на становлення державного управління відчувався у зміні структури управлінського апарату, у якому поряд із верховним правителем – князем чи королем – організовувалась урядова влада за адміністративно-територіальним принципом. Наприклад, у Галицько-Волинський період [66] «такий вплив в управлінні відчувається в новому статусі правителя: Данила Галицького часто називали королем, а державу – королівством. Вища виконавча влада належала королю, тоді як адміністративні справи король доручав своїм двірсько-вотчинним урядовцям; вони ж виконували роль державних урядовців і здійснювали управління у межах держави, яка була розділена на волості й управлялася посадниками – волостелями» [47].

Наступний етап розвитку соціального забезпечення на українських землях пов'язаний із виникненням Великого Князівства Литовського (XIV ст. – перша половина XVII ст.). Саме в цю добу розгортаються перші державні заходи у напрямку соціальної підтримки нужденних, тобто держава поступово перебирає на себе соціальну функцію. Зокрема, у передмістях Львова в XIV ст. українські православні братства відкрили чотири лікарні. Одним із законодавчих актів у Великому Князівстві Литовському, який мав

вирішувати проблему бідності, були статті Уставу замків, держав і дворів Сигізмунда Августа, які передбачали в роки голоду пільги селянам щодо сплати данини, виконання робіт та надання підвод, а також певні пільги потерпілим від пожеж. «Устави на волоки» (1557 р.) передбачали звільнення від покарання тих селян, які не сплатили податки через пожежу та хворобу годувальника, і через це в них худобу не забирали в рахунок несплачених податків [52, с. 28-29].

Окремі положення щодо пенсійного забезпечення містили Литовські статuti 1529 р., 1566 р., 1588 р. [67]. Зокрема, статтею 10 Розділу XI Статуту 1529 р. заборонявся продаж у рабство вільної людини в роки голоду, коли жебракування набувало найбільшого поширення. Стаття 11 того ж розділу надавала волю челяді, яку під час голоду господар не міг прогнати. Згідно зі Статутом 1588 р. (ст. 57 Розділу IV) бідному, убогому чи вдові суд призначав безкоштовного адвоката, послуги якого, до речі, тоді були досить дорогими [47, 68, с. 8].

У науковій літературі трапляється міркування стосовно того, що ст. 193 Судебника 1589 року може слугувати фактом першого законодавчого закріплення пенсійних виплат [50, с. 61]. Проте така думка є дискусійною, адже, як з'ясовано вище, окремі нормативні положення соціальної спрямованості закріплені в Руській Правді, Литовських статутах. Хоч, безперечно, саме в Судебнику 1589 р. такі положення мали виразніший характер. Зокрема, у ст. 193 згаданого джерела наголошувалося на тому, що «смерть чоловіка (втрата годувальника) бездітної вдови була підставою повернення їй приданого та щорічної виплати так званого «політного» – грошових коштів у розмірі 2 гривні на рік [69]. За своєю правовою природою, як вважає Ю. О. Ткаченко, така виплата хоч і має схожість зі своєрідною компенсацією за роки заміжжя, проте за змістом, регулярністю здійснення, юридичною сутністю є пенсією, яку отримують через втрату годувальника [55, с. 129].

Подальший розвиток системи пенсійного забезпечення на українських землях був пов'язаний із національно-визвольним рухом українського народу 1648–1657 рр. під проводом Богдана Хмельницького. Річ Посполита в цьому русі втратила контроль над центральною частиною українських етнічних земель, на базі яких постала Гетьманщина – козацька держава на чолі з гетьманом. За часів козаччини виразно простежуються дві провідні форми соціальної допомоги населенню: громадська (суспільна), за якої зберігалася й заохочувалася філантропічна функція церкви, та приватна благодійність гетьманів і представників старшинської аристократії, що засвідчує безперервність генези соціального захисту як соціокультурного феномена українського суспільства тих часів [68, с. 10].

Важливе значення для становлення ПУП у СПЗ в Україні має дослідження специфіки державного управління в козацький період, оскільки саме тоді закладено важливі засади національної самосвідомості українського народу. Зокрема, традиційно вважають, що козацтво породило палке бажання освічених, національно свідомих українців відродити власну національну державу на колишніх києво-руських просторах. У цей період зростає роль місцевої самоорганізації населення та з'являються окремі елементи міської демократії. Наприклад, в історії козацтва відомі випадки, коли в старшинській раді (наприклад, у 1656 р.) брали участь голови міст і сіл, що свідчить про зростання ролі громадських органів самоврядування, точніше, їхніх керівників, що водночас засвідчувало перетворення старшинської ради в загальну державну установу. Владі гетьмана підлягали, крім війська, усі стани країни: шляхта та міщани, селяни і духовенство. Гетьман брав під свою опіку духовенство й монастирі, а козацька старшина опікувалася питаннями соціальної підтримки сиріт, удів та убогих [70, с. 94, 99, 101].

У XV–XVIII ст. на українських землях спостережено появу мережі [71, с. 594] братств – релігійно-національних організацій українського заможного міщанства, що здійснювали релігійно-благодійні заходи. У кожному

населеному пункті (місті, селі) для убогих, немічних і сиріт були збудовані будинки, у яких вони мали притулок. Ці примітивні братські притулки, де не було медичного догляду, називали шпиталями. Запорізька Січ збудувала власний шпиталь при Трахтемирівському монастирі над Дніпром, де перебували козаки-інваліди» [47].

Отже, у козацьку добу соціальне забезпечення на українських землях набувало розвитку, зберігалася релігійно-церковна традиція взаємопідтримки, яка характеризувалася згуртованістю та братерством.

Розглянуті вище форми публічного управління ще несформованою організаційно системою пенсійного захисту варто кваліфікувати як неінституційні, тобто за таких форм не існувало спеціалізованих установ, які б опікувалися лише питаннями соціального захисту. Зазвичай функції соціального захисту поєднувалися з низкою інших управлінських повноважень. Крім того, вирішення питань соціальної підтримки нужденних ґрунтувалося здебільшого на морально-культурних принципах, які були суспільним підґрунтям кожного історичного етапу. Тому стверджувати про якийсь плюралізм публічно-управлінських відносин у сфері соціального забезпечення не доцільно. Основним видом таких відносин були ті, які формувалися задля визначення осіб, що потребували допомоги, та розподілу суспільних благ у системі соціальної підтримки.

1.3. Інституціоналізація публічно-управлінських правовідносин в сфері публічного забезпечення в Україні та європейських державах

Оскільки інститут ПЗ організаційно сформувався лише в індустріальний період, відповідно й інституційне відокремлення органів публічного управління цією системою відбулося за часів індустріальної революції.

У XVII–XVIII ст., коли Українсько-козацька держава входила до складу Російської та Австро-Угорської імперій, започатковано індустріальну

революцію, яка зумовлює появу мануфактурного виробництва і як наслідок – виникнення перших норм, спрямованих на захист прав робітників та членів їхніх сімей, а система органів управління у сфері ПЗ корелювала з тією, яка була організована в цих державах.

Як зазначає дослідник М. М. Шумило [51, с. 101], «поступове перетворення земель, які входили до складу Австро-Угорської монархії, із аграрних в індустріальні, поява тут підприємств важкої промисловості наприкінці XVIII ст. – поч. XIX ст. зумовили збільшення кількості найманих працівників, а отже – загострення необхідності забезпечення їм (працівникам) належних умов праці, права на одержання грошової винагороди, в т.ч. і на ПЗ. Підставою для цього стало положення патенту австрійського імператора Франца Йосифа I від 23 травня 1854 р. («Гірничого закону»), який запроваджував добровільне створення братських кас при гірничо-видобувних шахтах» [47], які забезпечували шахтарів (працівників гірничої промисловості), коли ті хворіли, та надавали матеріальну допомогу їхнім родичам у разі смерті шахтаря) [51, с. 101].

Одним із важливих заходів адміністрації австрійського імператора стало також урегулювання церковного питання, оскільки у досліджуваний період значна частина питань благодійництва все ще покладалася на церкву.

Після приєднання Буковини до Австрії Радівецька єпархія припинила канонічне підпорядкування митрополії в Ясах. Деякий час вона залишалася самостійною, а 4 липня 1783 р. її підпорядковано митрополії у Карловицях. У 1784 р. єпископську кафедру перенесено в Чернівці [72].

Згодом для розбудови системи «соціального страхування та організації органів управління цією системою прийнято закон, яким створено єдину, центральну державну інституцію – Заклад соціального страхування (ak ad ubezpieczenia Społecznych — ZUS) [73]» [47], який об'єднав п'ять страхових фондів. Це була юридична особа публічного права, центральний офіс якої розташовувався у Варшаві, а регіональні представництва – у Хожеві, Кракові, Львові, Лодзі та Познані [51, с. 103].

Стосовно українських земель, які перебували під владою Російської імперії, то тут процес запровадження соціальних норм відбувався централізовано. До того ж соціальне законодавство передбачало декілька видів соціальної підтримки, ураховуючи ПЗ службовців та інших категорій працівників, а також різні форми опіки й піклування.

Одним із видів соціальної підтримки на теренах українських земель під владою Російської імперії було ПЗ державних службовців, яке вважалося особливим видом постійного утримання, що призначалося відставним чиновникам, а в разі їхньої смерті – удовам і дітям [74, с. 15].

Російський монарх уперше регламентує структуру і штати державних установ Генеральним регламентом 1720 р., яким засновано заради «порядного управління державних своїх справ» належні державні колегії, уведено на державній службі поділ праці чиновників, визначено способи заповнення вакансій на службі, правила поведінки службовців і їхньої відповідальності, запроваджено своєрідну підготовку до служби, вирішення фінансових питань, нагороджень і штрафів [75, с. 111].

Отже, в основу організації органів державної влади, на яку спиралася влада монарха, покладено «ідею дихотомізації політики й адміністрації, яку розвинув В. Вільсон, демонструючи управління як розвинену науку з конкретними засадами, а також як основу для розвитку управління через методи управління бізнесом [63, с. 159].

У досліджуваній період на території українських земель під владою Російської імперії також утворюються спеціальні органи управління системою пенсійного забезпечення. Зокрема, важливе значення для становлення інституту пенсійного забезпечення у період перебування українських земель під владою Російської імперії мав Указ Катерини II від 7 листопада 1775 р. «Учреждение для управления губерний», яким у кожній губернії створено Приказ громадської опіки під головуванням губернатора. У його підпорядкуванні були такі установи: 1) народні школи; 2) сирітські будинки для дітей; 3) лікарні; 4) богадільні; 5) будинки для невиліковно

хворих; 6) будинки для душевнохворих; 7) робітничі будинки. Ці прикази у 1810 р. перейшли під юрисдикцію Міністерства поліції, а пізніше – Міністерства внутрішніх справ [56, с. 110].

Органом управління системою пенсійного забезпечення на початку XIX століття був Генеральний штаб (створений у 1815 році, у 1832 році скасований, а у 1865 році відновив роботу), у складі якого функціонував пенсійний відділ з питань пенсійних виплат та пільг; організаційна структура пенсійного відділу скомпонована з двох частин, кожна з яких мала два відділення: пенсійне й емеритальне [50, с. 67]» [48].

Крім того, у досліджуваній період [50, с. 67] прийнято Статут про пенсії та одноразові допомоги, який постійно «доповнювався новими законодавчими актами і проіснував практично незмінним до кінця 1852 року. Діяли також статuti про пенсії у гірському, навчальному, вченому та інших відомствах, ураховуючи специфіку служби чиновників: положення в ієрархії влади, малонаселеність, віддаленість місцевостей, загальні умови побуту і служби тощо. Пізніше було відмінено виплату пенсій, якщо строк служби становив менше двадцяти років, а основні положення загального статуту про пенсії залишалися чинними до 1912 року» [47].

У 1897 р. затверджено Положення про пенсійні каси службовців і робітників у приватних кредитних установах, торгово-промислових підприємствах і страхових товариствах [53].

Зокрема, у Положенні про пенсійні каси службовців і робітників у приватних кредитних установах, торгово-промислових підприємствах і страхових товариствах 1897 р. зазначалося, що пенсійні каси будуються на принципах взаємного страхування. Також Положення містило визначення поняття «емерит» (лат. *emeritus* – той, у якого закінчився строк служби) – позначення для професорів, викладачів, а також для католицьких і протестантських священників, які були звільнені від виконання своїх щоденних обов'язків через похилий вік. Емеритальні каси – це спеціальні пенсійні каси, які виробляють страхування пенсій та допомог [76].

Отже, на території українських земель кінця XVIII ст. – поч. XIX ст. закладено правову й організаційну основи інституту ПЗ: прийнято перші правові акти, які закріплювали деякі форми соціального, зокрема й ПЗ державних службовців, інших категорій працівників, утворено окремі державні органи, які, опікуючись управлінням сферою пенсійного забезпечення, поступово набували інституційної спроможності, що узгоджувалося з бюрократичною теорією державного управління, утворено пенсійні та емеритальні каси тощо. Проте повноцінної управлінської системи у цій сфері не склалося, оскільки сама система пенсійного захисту мала фрагментарний, частково сформований характер. ПУП у СПЗ склалися здебільшого в межах одного органу, який організаційно не був пов'язаний з іншими установами. Державні органи не виконували тоді контрольних функцій публічного управління, а тому права пенсіонерів не були належно захищені. Проте важливим здобутком цього періоду можна вважати утворення пенсійних кас, які фактично стали прототипом пенсійного фонду.

Ми погоджуємося з думкою М. М. Шумила [74, с. 12] стосовно того, що «виникнення системи соціального захисту загалом та ПЗ зокрема було наслідком формування державного апарату в класичному сприйнятті цього слова. Війни початку XIX ст., створення міністерств і потреба залучення службовців змусили імператора Олександра I видати перші пенсійні закони» [77].

Цей процес загалом збігається з формуванням на європейському просторі перших наукових концепцій та теорій державного управління, серед яких особливе місце для організаційного оформлення державного апарату посідає теорія бюрократизму.

Як зазначають з цього приводу науковці, засновником «моделі «бюрократії ідеального типу» вважають німецького соціолога М. Вебера, який розробив теорію ефективної організаційної структури, основними ознаками якої є розподіл діяльності в організації на простіші операції [78]» [77].

Отже, закладання основ публічного управління системою ПЗ ґрунтувалося на теорії публічного управління, витоки якої сягають теорії управління організаціями (корпоративного управління). При цьому системоутворювальною засадою організації управлінського механізму на початковому етапі послужили публічно-управлінські принципи.

У європейських країнах правове й організаційне оформлення інституту ПЗ відбулося наприкінці XVI ст. – у період розвитку промисловості та виникнення індустріального виробництва, яке зосереджувалося в містах і супроводжувалося залученням значної кількості найманих працівників.

Як зазначає з цього приводу В. С. Лопаків [49, с. 133], «матеріальне забезпечення непрацездатних осіб у сучасному розумінні з'являється при зародженні машинного виробництва. Розвиток мануфактур і фабрик віддаляє його робоче місце від родинного дому, а тим більше від сімейного виробництва. Такий розвиток економіки призводить до того, що праця у сімейному господарстві перестає бути основним засобом для матеріального забезпечення родини, а основним джерелом для матеріального забезпечення стає індивідуальна праця кожного з членів родини у роботодавця» [47].

Безумовно, розвиток індустріального виробництва стає основною рушійною силою в питаннях становлення інституту ПЗ. Причому в досліджуваній період «реальною» метою цього інституту був не стільки захист прав працівників, скільки страхування мануфактур від непередбачуваних витрат, зумовлених вимушеними простоями, хворобами та каліцтвом працівників. Проте поступово інститут ПЗ почав виконувати ту функцію, заради якої його утворено, – соціальної підтримки осіб, які за станом здоров'я, через вік або з інших причин не можуть продовжувати трудову діяльність [47].

У європейських державах при цехах та гільдіях утворювалися устами, у яких закріплювався порядок організації взаємовідносин між їхніми членами, що стосувався також сплати членських внесків та інших витрат коштів із каси. Цехові каси використовувалися як для соціальних виплат, так і для

покриття майнових збитків. Крім того, з кас виплачували допомогу сім'ям померлих, тяжкохворим та інвалідам. Уперше діяльність товариств взаємодопомоги законодавчо закріплено в Англії в 1793 р., саме тоді страхові каси отримали юридичний статус і деякі привілеї. Товариства добровільної взаємодопомоги набули поширення, починаючи з XIX ст., не лише в Англії, але й в інших європейських країнах – Нідерландах, Франції, Швейцарії, Бельгії, Данії та Швеції [79, с. 4].

Соціальні норми спочатку були закріплені в цивільному та торговому законодавствах, які встановлювали певні правила поведінки для роботодавців. Так, наприклад, Пруське законодавство 1794 р. визначало обов'язки роботодавця у разі хвороби робітника [79, с. 4].

В цілому у європейських країнах до середини XIX ст. розпочався активний процес формування системи ПЗ. Зокрема, у Німеччині виникла ідея виплати допомоги тим, хто не може продовжувати роботу за віком чи за станом здоров'я. У цей період католицький єпископ Майнца Вільгельм Еммануель фон Кеттелер висунув пропозицію стосовно зобов'язання роботодавців виплачувати компенсацію тим працівникам, які втратили працездатність, тимчасово або постійно, не з їхньої вини і під час роботи. З'явилися й перші організації самопомоги, які також забезпечували накопичення та пенсійні виплати. У Німеччині створено перші профспілки (1849 р.), а вже 10 квітня 1854 р. прийнято пруський закон про шахтарські гільдії (*Preußische Knappschaftsgesetz*) [80, с. 49].

Згодом (1890 р.) з'явилися перші національні страхові фонди, а в 1911 р. запроваджено обов'язкове пенсійне страхування, що поступово поширювалося з Німеччини на території інших європейських держав. У 1912 р. прийнято окремий закон про пенсії шахтарів, а в 1913 р. встановлено пенсійний вік (після досягнення 65 років) і мінімальний стаж, потрібний для отримання права на пенсію (10 років – для чоловіків і 6 – для жінок та інвалідів) [81; 80, с. 51].

Отже, система ПЗ у досліджуваний період зазнає стрімкого розвитку, проте традиційно вважають, що першу пенсійну систему в сучасному її вияві винайдено в Німеччині і впроваджено Бісмарком у 1889 р.

Як зазначають зарубіжні науковці, бісмарківська модель мала важливе значення для становлення системи ПЗ у Європі, оскільки істотно вплинула на запровадження в інших державах уніфікованого підходу, однакових імперативних вимог щодо посилення безпеки, передусім економічної, для осіб похилого віку. У подальшому (до Першої світової війни) таку модель ПЗ прийнято в західній та центральній Європі [82, с. 175]. Фактично виникає дві моделі систем ПЗ: 1) *бісмарківська* модель системи соціального страхування, в основі якої перебувало надання працівникам пенсії у розмірі, пропорційному їхньому доходу під час роботи; 2) *датська* модель ПЗ (пізніша її назва – модель Бевериджі (Великобританія)), у якій основним акцентом слугувало подолання бідності та підтримка базового мінімального рівня життя особи після виходу на пенсію. Фінансування цих двох типів систем відрізнялося з огляду на цілі [82, с. 177]. Окреслені моделі ПЗ, які утвердилися в країнах Європи у другій половині XIX ст., стали основою для подальшого виникнення пенсійного страхування, заснованого на солідарній та накопичувальній системах.

Як справедливо зауважує А. Ю. Стопчак [83, с. 61], на подальше становлення системи ПЗ в XIX ст. – 1917 р. істотно вплинув «розвиток промислового виробництва, який став передумовою для виникнення принципово нової концепції соціального захисту, основою якої є колективна відповідальність суспільства за утримання безробітних, удів, сиріт та пристарілих. У цей же період запроваджують пенсійну допомогу у зв'язку з каліцтвом: спочатку працівникам державних гірничих заводів та рудників, а згодом – усім робітникам. Пізніше зароджується державне соціальне страхування у вигляді страхування робітників від нещасних випадків на виробництві, забезпечення у разі хвороби, з'являється інституційне забезпечення соціального страхування» [47].

Отже, у європейських державах до початку ХХ ст. були закладені організаційні основи системи публічного управління ПЗ. Причому цей процес супроводжувався прийняттям відповідних актів у сфері пенсійного захисту, а державою, із якої концепція ПЗ поширилася на інші європейські держави, стала Німеччина. Специфікою розвитку системи ПЗ у досліджуваній період стало остаточне організаційне, інституційне та правове оформлення інституту ПЗ. Подальший розвиток цієї системи здійснювався в напрямку реформування й удосконалення.

Потрібно зазначити, що вдосконалення інституту ПЗ у європейських країнах відбувалося після Другої світової війни під впливом міжнародних принципів, сформульованих Міжнародною організацією праці, утвореною в 1919 році як спеціалізованої установи Ліги націй, основною метою діяльності якої стала ліквідація соціальної несправедливості за рахунок, зокрема, покращення умов праці та захисту прав працівників.

Ця транснаціональна організація продовжує існувати й на сьогодні. «Основними органами МОП є Міжнародна конференція праці, Адміністративна рада та розташований у Женеві постійний Секретаріат – Міжнародне бюро праці (МБП). Вищим керівним органом МОП є Міжнародна конференція праці, яка збирається раз на рік у Женеві. Конференція розробляє та приймає міжнародні конвенції та рекомендації, ухвалює бюджет та програму роботи Організації, обирає Адміністративну раду МОП, слугує форумом для обговорення актуальних проблем у соціально-трудовій сфері [84]» [85].

У цей період змінюється не лише підхід до організації системи ПЗ, але й сутність – ціннісна спрямованість ПЗ. Здебільшого це відбувається під впливом поширення на території європейських держав після Другої світової війни політико-правової концепції держави загального добробуту.

У науковій літературі зазначено [86, с. 57], що «ідея держави загального добробуту виникла як альтернатива ліберальній державі, яка продемонструвала неспроможність у забезпеченні соціальних прав і гідного

рівня життя всім громадянам. Зокрема, теорія класичного лібералізму виходила з формального проголошення прав людини, але нічого не пропонувала для їхньої реалізації. Натомість держава загального добробуту наповнила реальним і конкретним змістом права кожної людини, тобто держава загального добробуту не лише проголошує, а й здійснює політику, спрямовану на забезпечення прав громадянина» [47].

Саме поява теорії загального добробуту зумовила виникнення та поширення так званих соціальних стандартів як різновиду суспільних благ, які виражали певні стани економіки («стабільність цін», «справедливий розподіл доходів»). Уважалося також, що негативні наслідки високої інфляції та негативні зовнішні ефекти несправедливого розподілу доходів поширюються на всіх жителів країни [87].

Деякі зарубіжні науковці, досліджуючи історію походження теорії держави загального добробуту, наголошують на тому, що розвиток у державах соціального забезпечення своїм походженням сягає теорій історичного інституціоналізму. Ці теорії увиразнюють глибоке історичне коріння інститутів держав загального добробуту, зокрема їхній національний контекст, та демонструють тісний зв'язок між обраним державою національним шляхом розвитку та розвитком соціальних систем [88].

На противагу такому підходу інші науковці вважають, що вчення про походження держави загального добробуту з національних коренів є досить суперечливим, оскільки справжній вплив на виникнення таких держав мало міжнародне наслідування, яке було критичним чинником у визначенні курсу розвитку держави соціального забезпечення у всьому світі [89, с. 28].

На підтвердження запропонованого вище погляду варто зазначити, що після Другої світової війни розпочинається активний процес утворення міжнародних інститутів, які акцентують на потребах подолання бідності та хвороб у світі, виведення соціального захисту населення на новий рівень, прийняття міжнародних актів у цій сфері.

У 1944 році Міжнародною організацією праці (далі – МОП) розроблено Філадельфійську декларацію стосовно цілей та завдань МОП [90], відповідно до якої проголошувалося, що бідність є однією із загроз суспільної безпеки, а тому її подолання – одне з основних завдань МОП.

Важливе значення для зміни світового підходу до проблеми пенсійного забезпечення також мала Конвенція МОП № 102 від 28 червня 1952 року «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (1952 р.) [91] (Україна досі не приєдналася), у якій закріплено «принципи, що стосуються основних прав, які є предметом Конвенції, зокрема: а) свобода асоціації та реальне визнання права на ведення колективних переговорів; б) скасування усіх форм примусової чи обов'язкової праці; в) реальна заборона дитячої праці; та г) недопущення дискримінації в царині праці та занять» [92].

Крім того, у післявоєнний період приймають Загальну Декларацію прав людини 1948 р. [93], Європейський кодекс соціального забезпечення 1964 р., переглянутий 1990 р. [94], Пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. [95] тощо.

Міжнародною конференцією праці 18 червня 1998 року на її вісімдесят шостій сесії в Женеві ухвалено Декларацію МОП основних принципів та прав у світі праці [96], у якій проголошено створення єдиних національних систем пенсійного страхування під керівництвом центрального управління соціального забезпечення, щоб сприяти уніфікації пільг, ураховуючи пенсії по інвалідності та старості.

Вищезазначені та низка інших міжнародних актів мали істотний вплив на подальше реформування інституту соціального захисту загалом та ПЗ зокрема, оскільки визначили на міжнародному рівні основні пріоритети, людиноцентриські цінності та засади, спрямовані передусім на подолання бідності, соціальної несправедливості, захист прав найбільш уразливих верств населення тощо.

Однією з моделей організації пенсійної системи у період після 1945 р. стала модель Беверіджа, на основі якої уже в 1945 р. у Німеччині прийнято

перший закон про сімейні допомоги, а в 1946 р. – про нещасні випадки на виробництві та пенсії. Основна державна пенсія фінансувалася за рахунок внесків у фіксованому розмірі для кожної страхової групи. Співробітники були згруповані за віком, статтю, сімейним станом та займаною посадою. Фінансове управління було передане до Національного страхового фонду, у якому з початку його утворення у сфері фінансування прийнято формулу оплати за фактом використання [80, с. 56].

У європейських державах утворювалися накопичувальні пенсійні фонди як установи, що здійснювали акумуляцію та розподіл коштів. Діяльність цих фондів від найперших виявів була жорстко регламентованою та керувалася спеціально утвореними державними органами. При цьому на соціальні стандарти, що перебували в основі управління СПЗ, істотно впливали міжнародні інституції та акти, що ними приймалися.

Загалом, варто зауважити, що «наприкінці ХХ ст. активно почали розвиватися ідеї щодо вироблення механізмів спільного управління держави і суспільства. Важливим аспектом таких новацій було надання більшої самостійності саме нижнім ланкам організаційної структури, підвищення інтеграцій із зовнішнім середовищем [97, с. 132]» [92].

Крім того, вже у середині ХХ ст. у європейських державах порушують питання про залучення приватних пенсійних фондів до процесу пенсійного забезпечення окремих категорій громадян.

Дебати про державні пенсії велись у 1970-х і 1980-х рр. переважно про те, чи треба фінансувати такі схеми; до 1990-х рр. такі дебати перейшли до того, як найкраще організувати фінансування. Ураховуючи, що у багатьох країнах програми фінансування були розподілені між державними та недержавними фондами, подальший розвиток публічно-управлінських відносин був зосереджений на питаннях щодо визначення найбільш ефективних способів управління пенсійними фондами [98, с. 1].

Створення накопичувального фонду на кшталт фонду солідарного рівня пенсійного забезпечення в Україні відсутнє в європейських та інших

зарубіжних країнах. Як зазначає Т. М. Козак, типова західна держава в накопичувальній частині пенсійної системи лише встановлює нормативно-правові основи функціонування системи і стежить за їх виконанням, а не є безпосереднім суб'єктом системи накопичувального пенсійного страхування. Проте у більшості постсоціалістичних країн, де влада була безпосередньо задіяна в системі накопичення страхових коштів, це призвело до негативних наслідків у період фінансової кризи, обтяженої складними демографічними явищами [11, с. 118].

Можна виділити декілька моделей організації пенсійних фондів у зарубіжних країнах. Ці моделі «різняються між собою як за формою утворення, так і за порядком та умовами утворення, характером управління, джерелами фінансування тощо.

Зокрема, залежно від співвідношення державної та приватної форм власності при утворенні пенсійних фондів у науковій літературі виокремлюють дві моделі організації – Y-матрицю та X-матрицю [3, с. 72].

Характерно, що приватні пенсійні фонди можуть утворюватися в організаційно-правовій формі корпоративних, засновницьких або трастових утворень. Критерієм такої класифікації є правовий титул, що визначає належність пенсійних активів учасникам.

Кожна зі згаданих форм організації пенсійних фондів характеризується такими особливостями [99, с. 5]: 1) корпоративна – пенсійні активи належать учасникам, що володіють певним титулом (Угорщина, Італія, Швейцарія, Мексика, Австрія, Чеська Республіка); 2) засновницька – учасники отримують право на прибуток від інвестування пенсійних активів, правовий титул щодо яких у них відсутній, та на прибуток пенсійного фонду (Данія, Фінляндія, Нідерланди, Швеція); 3) трастова – активи пенсійного фонду належать довіреним, які здійснюють управління ним, на правах довірчої власності (Австралія, Канада, Ірландія, Нова Зеландія, Великобританія, США)» [48].

Дехто з науковців також виокремлює два типи автономних пенсійних фондів: а) договірний (контрактний), за якого пенсійний фонд складається з юридично відокремленої сукупності активів без статусу юридичної особи, які розміщені на рахунку, призначені для ПЗ; б) інституційний [100, с. 47].

Отже, інституційні пенсійні фонди утворюються здебільшого в тих державах, де пенсійні фонди ґрунтуються на недержавній (приватній) формі власності. До того ж, у кожній державі висувуються власні вимоги до організаційно-правової форми юридичної особи, у якій утворюється пенсійний фонд, що, своєю чергою, впливає на спосіб управління таким фондом.

Визначаючи переваги та недоліки кожної з моделей організації пенсійних фондів, варто погодитися з думкою О. Є. Буряченка про те, що у своїй діяльності недержавні пенсійні фонди керуються лише інтересами надійності капіталовкладень і максимізації прибутку, а тому існує високий ризик у збереженні накопичених коштів. Проте з іншого боку, як зазначає науковець, приватне пенсійне страхування стає сильною індивідуальною мотивацією заможних верств населення щодо накопичення достатніх коштів для пенсії. Таку модель застосовують у США, країнах Латинської Америки, Португалії, Бельгії, Нідерландах, Фінляндії [3, с. 96-97].

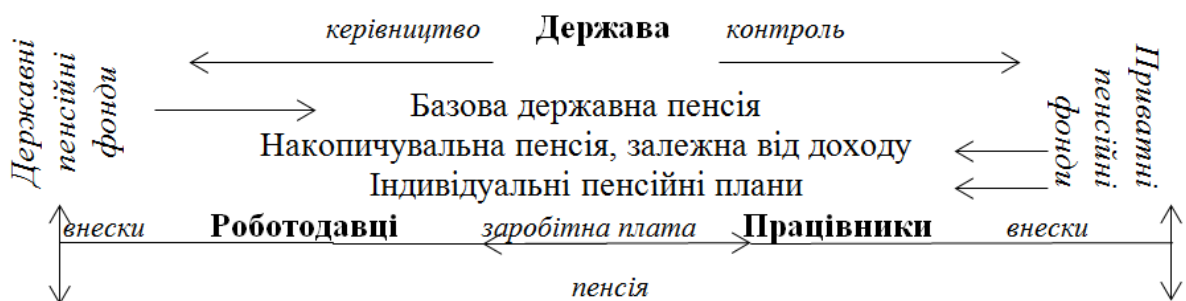


Рис. 1.3. Організація пенсійної системи у зарубіжних країнах

Складено автором за джерелами [3; 99; 100]

Як зазначає Г. І. Козак [10, с. 127], «важливим фактором при виборі методів регулювання недержавними пенсійними фондами конкретної країни є рівень розвитку її фінансового ринку. Так, жорсткі інвестиційні обмеження для недержавних пенсійних фондів у країнах Латинської Америки та Центральної і Східної Європи можна протиставити більш ліберальному регуляторному середовищу у країнах із розвинутими фінансовими ринками.

Отже, правильно організована система державного управління здатна суттєво знизити ризики приватної моделі пенсійних фондів та посилити позитивний ефект такої моделі» [48].

Водночас Україна, яка після 1917 р. потрапила до складу СРСР, на деякий час залишилась осторонь світових соціальних процесів. На території українських земель у складі СРСР «соціальне страхування розвивалося в єдиному руслі з усіма республіками Радянського Союзу. У перші роки після революції в умовах громадянської війни йшли пошуки більш ефективних форм соціального захисту. І, як наслідок, у 1918 р. прийнято Положення про соціальне забезпечення тих, хто працює» [92].

Першим органом державного управління у СРЗ стає Міністерство, а згодом – Народний комісаріат державної опіки. У перші роки встановлення радянського режиму, починаючи з 19 листопада 1917 р., ліквідовано низку закладів – благодійних організацій і товариств «допомоги інвалідам, а вже до кінця січня 1918 р. скасовано систему опіки, яка існувала. Замість ліквідованих відомств у складі Народного комісаріату державної опіки утворювалися відділи, які курували вирішення проблем соціальної допомоги певній категорії нужденних, – відділи з охорони материнства та дитинства, відділ опіки неповнолітніх та ін.

Відповідно до декретів Раднаркому УРСР від 28 лютого та 4 квітня 1919 р. пенсійні відділи, які існували в інших наркоматах, а також будь-які пенсійні, ощадно-допоміжні та подібні каси ліквідувалися. Їхні капітали та кредити оголошувалися загальнонародним надбанням і передавалися разом із пенсійними справами до Нарком соцзабезу та його відділів на місцях [101].

Першою Конституцією УРСР 1919 р. [102] передбачено утворення Ради народних комісарів УСРР. Склад, діяльність та повноваження останньої регулювалися постановами від 14 березня 1919 р. «Про конструювання Ради народних комісарів», від 14 березня 1919 р. «Про тимчасове надання Раді народних комісарів прав у галузі законодавства і загального управління», від 31 серпня 1921 р. «Про права членів Раднаркому», декретом від 25 лютого 1919 р. «Про передачу справ забезпечення воїнів, що зазнали каліцтва, у відання Народного комісаріату соціального забезпечення» [103]» [92] та Положенням про Раду народних комісарів УСРР від 12 жовтня 1924 р. [104].

У квітні 1920 р. радянськими органами ухвалено декрет «Про поділ Народного комісаріату праці та соціального забезпечення на два комісаріати: Народний комісаріат праці та Народний комісаріат соціального забезпечення». До відання першого віднесено нормування заробітної плати, облік та розподілення робочої сили, охорону праці, статистику, музей праці, забезпечення безробітних та встановлення норм пенсій і допомог [105].

Конституцією СРСР 1924 р. та Конституцією УСРР 1929 р. засвідчено, що Раднарком УСРР мала 11 наркоматів, у т. ч. 5 однойменних із союзними (об'єднаних), серед яких, зокрема, праці, робітничо-селянської інспекції. Функціонувало також шість самостійних (із республіканським підпорядкуванням) наркоматів, серед яких і наркомат соціального забезпечення. При народних комісарах діяли колегії у складі заступників народного комісара і членів. Кількість членів колегій визначалося постановою Ради народних комісарів Української СРР. Народні комісари у своїй роботі були відповідальними перед Радою народних комісарів СРР і Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом (ВЦВК) [106].

Проте варто констатувати, що, попри формування відокремленої системи державних органів управління СПЗ й утворення страхових фондів, унаслідок дефіцитності страхфондів і порушення страхового законодавства стандарти соціального страхування в Україні не завжди дотримувалися [107, с. 109].

Становлення ПУП у сфері ПЗ набуло нового поштовху зі створенням у 1930 р. пенсійних комісій, що розглядали скарги в пенсійних справах [108]. Передбачалося, що комісії розглядатимуть скарги пенсіонерів та інших осіб на дії пенсійних відділів.

Утворення таких комісій свідчило про намагання влади встановити контроль над діяльністю органів пенсійного забезпечення, проте такі спроби не увінчалися успіхом, оскільки прозорість у формуванні складу подібних комісій та у їхній діяльності фактично була відсутня. Натомість у 1937 р. «вийшло нове положення про Народний комісаріат соціального забезпечення, згідно з яким коло завдань цього органу розширювалося. Воно охопило державне забезпечення інвалідів праці та інших категорій; організацію матеріально-побутового, культурного, лікувально-оздоровчого та санаторно-курортного обслуговування; керівництво діяльністю установ соціального забезпечення, роботою лікарсько-трудової експертизи, підготовкою кадрів працівників соціального забезпечення; затвердження законів із соціального забезпечення [109, с. 4-5]» [47].

15 березня 1946 р. прийнято Закон «Про перетворення Ради народних комісарів СРСР на Раду Міністрів СРСР і Рад народних комісарів союзних і автономних республік – на Ради міністрів союзних і автономних республік» [110]. Згідно з цим Законом Раду народних комісарів Української РСР реорганізовано в Раду Міністрів Української РСР, а Народні комісаріати Української РСР – у Міністерства Української РСР.

9 квітня 1948 року Рада Міністрів УРСР затвердила Положення про Міністерство і місцеві органи соціального забезпечення, відповідно до якого на міністерство покладалися функції загального керівництва системою соціального забезпечення; підготовки відповідних законів і постанов; опікування питаннями пенсійного забезпечення робітників, службовців, військовослужбовців строкової служби, а також членів їхніх сімей [105, с. 8].

У 1956 р. прийнято Закон СРСР «Про державні пенсії», який визначав право на державну пенсію таких категорій осіб: а) робітників і службовців;

б) військовослужбовців; в) учнів вищих, середніх спеціальних навчальних закладів, училищ, шкіл і курсів з підготовки кадрів; г) інших громадян, якщо вони стали інвалідами у зв'язку з виконанням державних або громадських обов'язків; ґ) членів сімей громадян, зазначених у цій статті, у разі втрати годувальника. Закріплювалося три види пенсій: за віком, за інвалідністю та через втрату годувальника.

Положенням про персональні пенсії, затвердженим постановою Ради Міністрів СРСР від 19.12.1977 № 1128, установлювалося, що персональні пенсії надають особам, які мають особливі заслуги перед Радянською державою в революційній, державній, громадській і господарській діяльності або видатні заслуги в галузі культури, науки, техніки і спорту, а в разі смерті цих осіб – членам їхніх сімей.

Отже, пенсійна система на території України у період її входження до складу СРСР зазнала суттєвих змін, які торкалися уніфікації підходу до визначення умов та підстав призначення пенсій, видів ПЗ, утворення системи органів, які б опікувалися питаннями сфери пенсійного забезпечення, детальне врегулювання пенсійного забезпечення у правових актах.

Як справедливо зазначає І. Ю. Михайлова [111, с. 200], «хоч законодавче врегулювання багатьох питань щодо ПЗ стало величезним кроком уперед у розвитку соціальної держави, однак у період перебудови ця система зазнала кризи, оскільки не створювала можливостей для гідного ПЗ населення за рахунок державних коштів» [92].

Варто зазначити, що в досліджуваній період утворення на території України системи органів управління СПЗ, їхня реорганізація, розширення повноважень не привели до формування ефективної системи ПЗ. На заваді цьому стояв тоталітаризм, що гальмував процес утворення дієвої системи управління, яка б ґрунтувалася на засадах професійності, компетентності, об'єктивності тощо. Через неефективний менеджмент система ПЗ того часу не задовольняла потреби пенсіонерів та не завжди була спроможна виконати взяті на себе зобов'язання. До того ж вагомою перепорою у цій сфері було те,

що до 1990 р. у союзних республіках не було утворено пенсійних фондів. Зокрема, в Україні, як і загалом у СРСР, тоді не було власної установи, яка б здійснювала перерахування коштів на ПЗ, а в світовій практиці вже були відомі приклади успішної роботи державних і недержавних пенсійних фондів, які акумулювали кошти і виплачували пенсії, тому назріла потреба створити орган, який займався б пенсіями і всіма супутніми питаннями. Саме так зародилася концепція створення в СРСР спеціалізованої фінансової інституції – Пенсійного фонду СРСР, і «саме такий підхід фінансування пенсійних виплат закладено в Законі СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян СРСР», який був затверджений у травні 1990 року і набрав чинності з 1 січня 1991 року [112].

У Законі СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян СРСР» Пенсійний фонд СРСР визначався самостійною фінансово-банківською системою, що не входить до складу державного бюджету СРСР, формується за рахунок коштів, які відраховуються підприємствами та організаціями на цілі соціального страхування за тарифами, диференційованими залежно від небезпечності, шкідливості, важкості робіт і стану інших умов праці, страхових внесків осіб, які займаються індивідуальною трудовою діяльністю, обов'язкових страхових внесків громадян, а також коштів державного бюджету СРСР. Положення про Пенсійний фонд СРСР затверджує Рада Міністрів СРСР спільно з ВЦРПС [113]» [48].

Отже, на території України в радянський період хоч і було утворено систему інституційно відокремлених органів державного управління СПЗ, проте відсутність науково обґрунтованого, зваженого підходу до визначення повноважень цих органів, їхньої взаємодії, а головне – до організації фінансування пенсійної системи, створювали несприятливі умови для розвитку системи ПЗ.

На відміну від європейських держав, де у післявоєнний період почали активно втілюватися ідеї соціальної справедливості, рівності та паритетності у питаннях соціального забезпечення, на території України у радянський

період продовжував функціонувати неефективний управлінський механізм, заснований на жорсткій централізації, підпорядкованості та підконтрольності.

Стосовно європейських держав, то основні реформи у сфері ПЗ відбувалися з 1980-х рр. до 2007 року. Зокрема, Європа поступово змінила напрямок фінансування пенсій, перейшовши від публічних схем до фінансування пенсій із приватних пенсійних фондів. Країни з моделями соціального страхування почали створювати нові професійні та/або персональні пенсії та скорочувати державні пенсії. Країни з багатосторонньою пенсійною системою одночасно зміцнювали регулювання приватних фондів; країни центрально-східної Європи впровадили нові пенсійні схеми попереднього фінансування. За інформацією деяких зарубіжних джерел, у період між 1988 та 2008 роками у двадцяти дев'яти державах пройшли системні реформи, у результаті яких засновано пенсійні системи, які фінансуються переважно недержавними пенсійними фондами [114]. До таких держав належать Швеція, Польща, Естонія, Литва, Латвія, Болгарія, Хорватія, Словаччина, Румунія та ін. Країни континентальної та південної Європи обрали більш помірний шлях: публічні схеми фінансування обмежувалися поступово через низку таких заходів, як, наприклад, установлення безпосередніх зв'язків між виплатами та сплачуваними страховими внесками, підвищення пенсійного віку і зниження індексації та валоризації виплат. Такі тенденції корелювали з новою парадигмою приватизації пенсії: повна або часткова заміна пенсійних схем соціального страхування (типових для моделі соціального страхування) системами ПЗ за рахунок приватних ощадних рахунків. Як вважає Д. Наталі, пенсійна приватизація стала привабливим процесом для урядів європейських держав тим, що уможливила скорочення державних гарантій для пенсіонерів, а також сприяла економічному зростанню й ефективності ринку [89, с. 32].

Результати порівняльного аналізу становлення інституту ПЗ в Україні та європейських державах подано у табл. 1.1.

Таблиця 1.1.

Порівняльний аналіз становлення інституту пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах

Історичний період	Особливості пенсійної системи на кожному історичному етапі	
	Україна	Європейські держави
Додержавний період	Соціальна підтримка нужденних існувала у формі громадсько-общинної взаємодії	Виникає такий напрямок соціальної допомоги, як філантропія, що є різновидом благодійництва
Період утворення перших держав	Наявна соціальна підтримка калік, жебраків, прочан та ін. шляхом організації княжих бенкетів, благодійницької допомоги з боку заможних верств населення; відбувається поступова інституалізація соціального захисту	Соціальна допомога у формі благодійної допомоги; на відміну від благодійництва, поширеного на території стародавніх слов'ян, античні європейські країни надавали підтримку лише своїм громадянам
Середньовічний період	На становлення інституту ПЗ істотно вплинуло поширення на території Київської Русі християнства; існування одночасно двох форм соціальної допомоги: церковної та світсько-доброчинної; відбувається перше правове закріплення окремих форм соціального забезпечення (наприклад, настанови Володимира Мономаха з релігійними настановами духовенству і церковним структурам; Литовські статuti; Судебник 1589 року)	Християнські традиції стають основою соціального забезпечення; церква переймає на себе основні функції щодо піклування за нужденними, жебраками, удовами та ін.; на пізніх етапах середньовіччя відбувається також зародження соціальної функції держави як регулятора суспільних відносин; установа пільг громадянам, прийняття перших правових актів у цій сфері
Період промислової революції	Утворення на території українських земель, які входили до складу Австро-Угорщини, перших братських кас, що були прототипами накопичувальних фондів та забезпечували шахтарів, а згодом і представників інших професій через хворобу, та надавали матеріальну допомогу їхнім родичам у разі смерті шахтаря; на українських землях, що перебували під владою Російської імперії, соціальне законодавство передбачало декілька видів соціальної підтримки, урахувавши ПЗ службовців та інших категорій працівників, а також різні форми опіки й піклування	Відбувається правове та організаційне оформлення інституту пенсійного забезпечення; утворення при цехах та гільдіях уставів, у яких закріплювався порядок організації взаємовідносин між їхніми членами, також і щодо сплати членських внесків і витрат коштів із каси; останні використовувалися як для соціальних виплат, так і для покриття майнових збитків роботодавців; закріплення соціальних норм у цивільному та торговому законодавстві; формуються дві моделі пенсійного забезпечення: бісмарківська (розмір пенсії залежав від заробітної плати працівника) та датська (соціальні

		виплати спрямовані передусім на подолання бідності)
Період після Другої світової війни	Перебування Українських земель у складі СРСР, формування солідарної системи ПЗ, утворення перших державних органів, у віданні яких перебувало управління цим напрямом діяльності; уніфікація порядку та умов пенсійного забезпечення, урегулювання видів ПЗ	На розвиток системи ПЗ істотно впливають міжнародні принципи, сформульовані МОП; змінюється сутнісний підхід до організації системи ПЗ через поширення на території європейських держав політико-правової концепції держави загального добробуту; приймають перші міжнародні стандарти та принципи організації системи соціального забезпечення, які закріплюються у внутрішньо-національних актах
1990 р. – до сьогодні	Здобуття Україною незалежності; створення підґрунтя для здійснення низки пенсійних реформ з метою запровадження другого рівня ПЗ – накопичувального; переважає солідарна система ПЗ, яка демонструє свою неспроможність у нових соціально-економічних і соціально-демографічних умовах та потребує термінової модернізації	Завершення реформи у сфері пенсійного забезпечення та скорочення державного фінансування ПЗ; утворення трирівневої системи ПЗ, у якій переважають накопичувальна недержавна та індивідуальна пенсійні системи, а державна (солідарна) пенсійна система існує на найнижчому (мінімальному) рівні забезпечення

Після проголошення незалежності Україні у спадок з радянських часів дісталася не лише малоефективна модель державного управління сферою пенсійного забезпечення, але й непрогресивний забюрократизований управлінський апарат, який не відповідав потребам нового етапу суспільного та державного розвитку.

За тридцятиріччя незалежності України Пенсійний фонд пройшов шлях становлення з окремої фінансово-банківської установи до центрального органу виконавчої влади. Відбулися позитивні зрушення в солідарній системі: мінімальний розмір пенсії був установлений на рівні, не нижчому прожиткового мінімуму для непрацездатних громадян, актуалізовані розміри пенсій шляхом застосування нового показника середньої заробітної плати [115]. Наразі процес розвитку публічно-управлінських відносин у цій сфері триває.

На подальший їхній розвиток впливає «зрілість громадянського суспільства, значущість дій громадських організацій та послідовність у реалізації їхніх ініціатив, що допомагає формувати якісно новий тип взаємовідносин держави і суспільства, підвищує управлінські спроможності і здібності держави, спрямовує її інноваційний розвиток, мобілізує всі наявні ресурси задля досягнення визначених цілей розвитку [97, с. 131]» [92].

З огляду на висловлене зрозуміло, що управління СПЗ, як і сама система ПЗ, потребують суттєвої модернізації, в основі якої мають перебувати прогресивні європейські ідеї у сфері публічного фінансового менеджменту, високі соціальні стандарти, використання можливостей цифрових технологій тощо.

Порівняльний аналіз генезису ПУП у СПЗ в Україні та у європейських державах подано в таблиці 1.2.

Таблиця 1.2.

Генезис публічно-управлінських відносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні та Європі

Період становлення	Україна	Європа
Період феодалізму (до поч. X ст.)	Відсутність плюралізму публічно-управлінських відносин у сфері соціального забезпечення; основним видом таких відносин були ті, що формувалися задля визначення осіб, які потребували допомоги, та розподілу суспільних благ у системі соціальної підтримки; питаннями соціальної підтримки нужденних опікувалася громада, яка поставала як станова місцева організація, що регулювала всі аспекти його життєдіяльності. У деяких європейських державах особи, яких держава брала під свій захист, ставали безправними, переходили у повне підпорядкування держави (наприклад, Спарта).	
Середньовіччя (кінець V ст. – XVI ст.)	Управління справами соціальної підтримки нужденних та утвердження морально-релігійних переконань покладалося на церкву, при якій утворювалися притулки, лікарні, осередки збору засобів для нужденних та ін. Держава у цей період перебувала здебільшого осторонь питань соціальної підтримки.	
Індустріальний період (XVII–XIX ст. ст.)	Утворюються перші спеціальні органи управління системою ПЗ, що входили до загальноімперської системи органів (наприклад, Генеральний штаб); з'являються прототипи пенсійних фондів (пенсійні каси службовців і	Утворення бюрократичного державного апарату під впливом формування на європейському просторі перших наукових концепцій та теорій державного управління,

	<p>робітників). Європейський вплив на становлення державного управління на українських землях, що перебували під владою Російської та Австро-Угорської імперій, відчувався у зміні структури управлінського апарату, у якому поряд із верховним правителем – князем чи королем – організовувалась урядова влада за адміністративно-територіальним принципом.</p> <p>На території західноукраїнських земель утворюється перше страхове об'єднання, що вміщує п'ять страхових фондів, як юридична особа публічного права, центральний офіс якої розташовувався у Варшаві, а регіональні представництва – у Хожеві, Кракові, Львові, Лодзі та Познані.</p>	<p>серед яких особливе місце для організаційного оформлення державного апарату посідає теорія бюрократизму; виникають перші національні страхові фонди; запроваджують обов'язкове пенсійне страхування; утворюються перші транснаціональні організації (ООН, МОН та ін.), які істотно впливають на організацію публічного управління в європейських державах; ухвалюються міжнародні соціальні стандарти.</p>
<p>Сучасний період (кінець XIX ст. – до сьогодні)</p>	<p>В Україні, яка входить на початку цього періоду до складу СРСР, утворено систему інституційно відокремлених органів державного управління СПЗ, проте відсутність науково обґрунтованого, зваженого підходу до визначення повноважень цих органів, їхньої взаємодії, а головне – до організації фінансування пенсійної системи, створювали несприятливі умови для розвитку системи ПЗ.</p> <p>Розвиток ПУП після проголошення незалежності здійснюється у напрямку поступового реформування ПФУ, який набув статусу центрального органу державної влади, що здійснює управління у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; закладаються основи для утворення недержавних пенсійних фондів.</p>	<p>Нааявні накопичувальні пенсійні фонди, як установи, що здійснювали акумуляцію та розподіл коштів, діяльність яких жорстко регламентована державою, і керують ними спеціально утворені державні органи; сформовано соціальні стандарти, що ґрунтуються на міжнародних та покладені в основу управління сферою ПЗ; утворено недержавні пенсійні фонди.</p>

Отже, здійснений аналіз засвідчив, що «становлення системи ПЗ та розвиток ПУП у СПЗ на території українських земель та європейських держав почалося ще у додержавний період та продовжувався у період виникнення перших держав (V ст. – початок X ст.). Першою формою соціальної підтримки нужденних та інших верств населення, що потребували допомоги стало благодійництво, яке ґрунтувалося переважно на моральних принципах та гуманістичних традиціях, а тому будь-якого регулювання або інституційного оформлення інституту ПЗ у ранньофеодальних державах не відбулося» [116].

Подальше становлення інституту ПЗ в Україні та Європі пройшло такі етапи:

– релігійної легітимації благодійництва (кінець V ст. – XVI ст.) на території України та в Європі, що істотно вплинуло на подальше становлення інституту ПЗ;

– релігійно-церковна та приватно-шляхетська підтримка часів козаччини;

– формування правової й організаційної основи інституту ПЗ у період перебування українських земель під владою Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII ст. – поч. XIX ст.) під впливом індустріальної революції, що синхронізується з аналогічними процесами у європейських державах;

– утворення моделей ПЗ – бісмарківської та датської (пізніша її назва – модель Бевериджі (Великобританія)), які стали основою для подальшого виникнення пенсійного страхування, заснованого на солідарній та накопичувальній системах; утворення МОП;

– утвердження політико-правової концепції держави загального добробуту, що істотно вплинуло на правотворчу діяльність МОП та інших міжнародних організацій, у результаті якої на міжнародному рівні визначились основні пріоритети, людиноцентриські цінності та засади, спрямовані передусім на подолання бідності, соціальної несправедливості, на

захист прав найбільш уразливих верств населення тощо (період після Другої світової війни);

- уніфікація підходу до визначення умов та підстав призначення пенсій, видів ПЗ в радянській Україні;

- становлення основ реформування системи ПЗ (Україна після 1991 р.), проте переважає солідарна система пенсійного забезпечення, яка демонструє власну неспроможність у нових соціально-економічних та соціально-демографічних умовах, а тому потребує термінової модернізації;

- завершення реформування ПЗ у Європі, у результаті чого утворено трирівневу його систему, у якій переважають накопичувальна недержавна й індивідуальна пенсійні системи, а державна (солідарна) пенсійна система існує на найнижчому (мінімальному) рівні забезпечення.

Перші форми публічного управління організаційно несформованою СПЗ, що склалися у феодальний період та період середньовіччя, належали до неінституційних, за яких були відсутні спеціалізовані установи, які б опікувалися винятково питаннями соціального захисту; функції соціального захисту поєднувалися з низкою інших управлінських повноважень, а вирішення питань соціальної підтримки нужденних ґрунтувалося на морально-культурних принципах, властивих суспільству на кожному історичному етапі.

Закладання інституційних основ державного управління системою пенсійного забезпечення у європейських державах та на українських землях, що перебували під владою Російської та Австро-Угорської імперій, відбулося в індустріальний період, зокрема утворено окремі державні органи для виконання функцій управління СПЗ, які поступово набували інституційної спроможності, що відповідало бюрократичній теорії державного управління; повноцінної управлінської системи у цій сфері не склалося, оскільки сама система пенсійного захисту мала фрагментарний, частково сформований характер. ПУП у СПЗ склалися здебільшого в межах одного органу, який організаційно не був пов'язаний з іншими установами; контрольні функції

публічного управління у цей період не перебували в компетенції державних органів, а тому права пенсіонерів не були належно захищені. Проте важливим здобутком цього періоду можна вважати утворення пенсійних кас, які фактично стали прототипом пенсійного фонду.

У радянський період відбувається утворення на території України системи органів управління сферою ПЗ, але їхня реорганізація, розширення повноважень не привели до формування ефективної системи ПЗ, оскільки тоталітарний режим гальмував процес утворення дієвої системи управління, яка б ґрунтувалася на засадах професійності, компетентності, об'єктивності тощо; неефективний менеджмент системою ПЗ призводив до того, що ця система не задовольняла потреб пенсіонерів та не завжди була спроможна виконати взяті на себе зобов'язання.

Сучасний період розвитку ПУП у СПЗ в Україні та європейських державах характеризується різноманітністю: державні органи виконують усі основні функції управління – регулювання, керівництво, контроль, моніторинг та ін. В Україні у цій сфері відбувається поступове відходження від тоталітарних традицій та здійснюється імплементація європейських соціальних стандартів, що ґрунтуються на підвищенні якості соціального обслуговування, запровадженні достатнього рівня пенсійного забезпечення, зменшенні державного фінансування пенсійних виплат. У більшості європейських держав утворено накопичувальні пенсійні фонди – установи, що здійснюють акумуляцію та розподіл коштів, діяльність яких жорстко регламентована державою і керована спеціально утвореними державними органами.

Висновки до розділу 1

1. Показано, що в публічноуправлінському дискурсі інтерпретаціям базових понять дослідження: «пенсійне забезпечення», «публічне управління», «управління сферою ПЗ», «публічні праввідносини присвячено

чимало наукових публікацій. На думку автора, публічне управління у сфері ПЗ є комплексом складних суспільно-правових відносин, спрямованих на здійснення регулювальних та керівних функцій у системі пенсійного забезпечення, створення умов для її ефективної організації та функціонування за допомогою адміністративних, соціально-економічних, політичних та інших важелів впливу. Обґрунтовано, що у СПЗ виникають різні види правовідносин, серед яких важливе місце посідають публічноуправлінські. Особливість останніх полягає в тому, що їхнє виникнення зумовлене метою формування та реалізації державної політики у СПЗ, упорядкування всієї системи ПЗ, а також створення організаційних умов для її ефективного функціонування. Багатогранність ПУП, що виникають у сфері ПЗ, зумовлює потребу їхньої систематизації за певним критерієм.

Доведено, що комплексом-тріадою визначальних характеристик ПУП є: особливий зміст, який становить публічноуправлінська діяльність, тобто діяльність, спрямована на виконання функцій публічного управління задля захисту публічного інтересу; специфічна структура, яка визначає об'єкт цієї діяльності та спеціальний суб'єктний склад, що характеризується обов'язковою наявністю в таких правовідносинах суб'єкта владних повноважень.

2. Встановлено, що методологія наукового дослідження ПУП у СПЗ – це система основних методів та принципів здійснення публічного управління СПЗ, система наукових методів, за допомогою якої досліджують публічне управління у відповідній сфері, а також доктрини та теорії, покладені в основу вивчення особливостей ПУП у СПЗ, визначення закономірностей розвитку таких правовідносин.

Методологія дослідження публічного управління сферою пенсійного забезпечення охоплює широку систему загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, зокрема: формально-логічний, історичний, порівняльний методи, методи аналізу та синтезу, структурно-

функціонального аналізу; методи моделювання, статистичний, діалектичний методи, інституціональний підхід.

3. Розглянуто становлення системи пенсійного забезпечення на території українських земель та європейських держав почалося у додержавний період та період виникнення перших держав (V ст. – початок X ст.) та обґрунтовано, що першою формою соціальної підтримки нужденних та інших верств населення, що потребували допомоги стало благодійництво, що ґрунтувалося переважно на моральних принципах та гуманістичних традиціях, а тому будь-якого регулювання або інституційного оформлення інституту пенсійного забезпечення в ранньофеодальних державах не відбулося.

Доведено, що подальше становлення інституту ПЗ в Україні та Європі пройшло такі етапи:

- релігійної легітимації благодійництва (кінець V ст. – XVI ст.) на території України та в Європі, що істотно вплинуло на подальше становлення інституту ПЗ;

- релігійно-церковна взаємопідтримка та приватно-шляхетська підтримка часів козаччини;

- формування правової й організаційної основи інституту ПЗ у період перебування українських земель під владою Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII ст. – поч. XIX ст.) під впливом індустріальної революції, що синхронізується з аналогічними процесами у європейських державах;

- утворення моделей ПЗ – бісмарківської та датської (пізніша її назва – модель Бевериджі (Великобританія)), які стали основою для подальшого виникнення пенсійного страхування, заснованого на солідарній та накопичувальній системах; утворення МОП;

- утвердження політико-правової концепції держави загального добробуту;

- уніфікація підходу до визначення умов та підстав призначення пенсій, видів ПЗ в радянській Україні;

– становлення основ реформування системи ПЗ (Україна після 1991 р.);

– завершення реформування ПЗ у Європі, у результаті чого утворено трирівневу його систему, у якій переважають накопичувальна недержавна й індивідуальна пенсійні системи, а державна (солідарна) пенсійна система існує на найнижчому (мінімальному) рівні забезпечення.

4. Доведено, що сучасний період розвитку ПУП у СПЗ в Україні та європейських державах характеризується різноманітністю. Державні органи виконують основні функції управління: регулювання, керівництво, контроль, моніторинг та ін. В Україні у цій сфері відбувається поступове відходження від тоталітарних традицій та здійснюється імплементація європейських соціальних стандартів, що ґрунтуються на підвищенні якості соціального обслуговування, запровадженні достатнього рівня ПЗ, зменшенні державного фінансування пенсійних виплат. У більшості європейських держав утворено накопичувальні пенсійні фонди – установи, що здійснюють акумуляцію та розподіл коштів. Їхньою діяльністю, жорстко регламентованою державою, керують спеціально утворені державні органи.

Матеріали цього розділу оприлюднено у наступних публікаціях автора: [26, 30, 47, 48, 77, 85, 92, 116].

Список використаних джерел до розділу 1

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Андрієнко А. О. Реформування системи пенсійного забезпечення України: можливості та перспективи: автореф. магістерської роботи на здобуття магістра публічного управління. Миколаїв, 2019. 8 с.
3. Буряченко О. Є. Пенсійна система в Україні: історія становлення і теоретичні засади розвитку на сучасному етапі національного

- державотворення: дис. канд. наук з держ. управління. Одеса, 2017. 252 с.
4. Верещак В.М. Державне управління впровадженням обов'язкової накопичувальної системи в умовах кризи чинної моделі пенсійного забезпечення в Україні: автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня к. держ.упр. за спец. 25.00.02. Київ, 2016. 22 с.
 5. Гуменюк В. Є. Пенсійна система як об'єкт публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2021. Вип.2 (94). С. 192–200.
 6. Дідковська Т. О. Поняття та сутність пенсійного забезпечення в Україні: сучасні реалії та перспективи розвитку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 253–257.
 7. Драбик О. М. Державне регулювання пенсійного забезпечення в контексті соціального захисту сільського населення: дис. ... канд. економ. наук. Кам'янець-Подільський. 2018. 255 с.
 8. Жайворонок І. Р. Державне регулювання системи пенсійного забезпечення: дис. ... канд. економ. наук. Львів, 2021. 234 с.
 9. Кисіль Л. Н. Механізми державного управління пенсійним забезпеченням громадян в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління. Донецьк, 2012. 200 с.
 10. Козак Г. І. Недержавні пенсійні фонди в умовах реформування пенсійної системи України: дис. ... канд. економ. наук. Тернопіль, 2014. 225 с.
 11. Козак Т. М. Напрями інтеграції системи пенсійного забезпечення України до європейської та світової пенсійної системи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 4. С. 116–121.
 12. Козак Т. М. Суперечності понятійного апарату в дослідженні системи пенсійного забезпечення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 110–117.

- 13.Кравченко М.В. Пенсійна реформа. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. НАДУ, 2011. Т.1. С. 483 – 485.
- 14.Мартиненко Н. В. Механізми державного управління розвитком пенсійної системи України: дис. ... канд. з публ. управління та адміністрування. Харків, 2021. 305 с.
- 15.Салькова Т. В. Досвід державного управління системою пенсійного забезпечення (на прикладі Франції). *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1 (50). Ч. 1. С. 103–109.
- 16.Толуб'як В. С. Трансформація фінансових механізмів державного управління пенсійною системою в Україні: дис. ... доктора наук з державного управління. Київ, 2012. 479 с.
- 17.Gerald J. Miller, Kaifeng Yang Handbook of Research Methods in Public Administration. Taylor & Francis Group. Boca Raton London New York, 2008. 992 p.
- 18.Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.
- 19.Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2020. Т. 31. № 2. С. 33–37.
- 20.Агакарян Р. С. Поняття та зміст адміністративно-правових відносин у сфері транспорту. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. С. 3–11.
- 21.Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf.
- 22.Берназюк О. О. Цифрові технології у праві: тенденції та перспективи розвитку: автореф. дис. ... доктора юр. наук. Ужгород, 2021. 37 с.

23. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 8. С. 35-41.
24. Задохайло О. А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. 2020. Вип. 31. С. 43-48.
25. Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління: збірник наукових праць*. 2015. Вип. 44. С. 64–70.
26. Іщук А. М. Публічно-управлінські правовідносини у системі пенсійного забезпечення. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю*. м. Одеса, 08 жовтня 2021 р. С. 268–269.
27. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865>.
28. Марусіна Л. М. Механізм державного управління системою загальної середньої освіти в умовах децентралізації та реформування освітньої галузі (регіональний аспект): дис. ... канд. наук з держ. управління. Київ, 2020. 257 с.
29. Старостенко Т. О. Державне управління системою пенсійного забезпечення в Україні : автореф. на здобуття освітнього ступеня «магістр»: спец. 281 "Публічне управління та адміністрування", ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв, 2019. 11 с.
30. Іщук А. М., Яременко О. І. Право на пенсійне забезпечення: міжнародний та національний аспекти. *Права людини як індикатор*

- розвитку сучасної держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. м. Київ, 13 грудня 2021 р. С. 107–109.*
31. Розказов А. Г. Право в публічному управлінні. Навчальний посібник. Старобільськ. : Держ. закл. «Луган. нац. ун-т імені Тараса Шевченка», 2018. 146 с.
32. Харитонова О. І. Поняття і ознаки публічних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 1 (28). С. 36-46.
33. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. доктора юр. наук. Одеса, 2004. 36 с.
34. Банчук О. Підстави розмежування публічного та приватного права в Україні. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 143-151.
35. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
36. Словник української мови : в 11 т. АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970-1980. Т. 8 : Природа-Ряхтливий / ред. тому: В. О. Винник та ін. 1977. 927 с.
37. Словник української мови: в 11 т. АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970-1980. Т. 10 : Т-Ф / ред. тому: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк. 1979. 658 с.
38. Швець Д. Є. Організаційна сутність соціального управління як суспільного феномену. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць*. 2011. № 1 (9). С. 93–98.
39. Хищенко О. А. Розмежування управлінських відносин адміністративного та трудового права. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 2 (5). С. 123–133.

40. Стадниченко Т. О. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління: дис. ... канд. наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2016. 237 с.
41. Hrechaniuk R. Administrative activity as characteristic of public administration. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2 (18). С. 106-110.
42. Мілієнко О. А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: автореф. дис. ... доктора юр. наук. Запоріжжя, 2021. 34 с.
43. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 травня 2019 року у справі № 0540/6280/18-а. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81935335>.
44. Основи методології та організації наукових досліджень: навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів; за ред. А. Є. Конверського. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
45. Методологія публічного управління: навч. посібник. уклад. І. В. Шпекторенко. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. 120 с.
46. Державне управління : підручник : у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
47. Іщук А. М. Зародження інституту пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах. *International scientific conference «Modern strategies of sustainable development of the state and society in the context of global challenges» : conference proceedings (December 28–29, 2021. Wloclawek, Republic of Poland)*. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», 2021. 88 pages. С. 26–30
48. Іщук А. М. Досвід європейських країн у сфері організації управління пенсійними фондами. *Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека»*. 2020. № 8. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2020-8-7466>.

- 49.Лопаков В. С. Історія розвитку пенсійного забезпечення в Україні. *Інтелігенція і влада. Серія : Історія*. 2011. Вип. 22. С. 132–138.
- 50.Чугунов І. Я., Насібова О. В. Фінанси пенсійного забезпечення : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 248 с.
- 51.Шумило М. Історія пенсійного забезпечення в Україні. *Університетські наукові записки*. 2020. № 5 (77). С. 97–109.
- 52.Кропивницький М. О. Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2019. 254 с.
- 53.Фурман А. В., Підгурська М. В. Історія соціальної роботи: навчальний посібник. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. 174 с.
- 54.Немченко А. О. Благодійність в Київській Русі, як соціально-культурна засада розвитку благодійної діяльності в Україні. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право* : збірник наукових праць. 2010. № 4 (8). С. 138–141.
- 55.Ткаченко Ю. О. Роль держави у сфері соціального забезпечення: історичний екскурс. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 128–131.
- 56.Божко Д. В. Становлення та розвиток правового інституту соціального забезпечення у зв'язку із тимчасовою непрацевдатністю. *Право та інновації*. 2015, № 3 (11). С. 108–114.
- 57.Хомин О. Й., Бутрин О. І. Соціальний захист населення: суть поняття та еволюція. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. Вип. 1. С. 245–254.
- 58.Горілий А. Г. Історія соціальної роботи: навчальний посібник. Тернопіль: Видавництво Астон, 2004. 174 с.
- 59.Дмитрієнко М., Ясь О. Благодійність як атрибут громадянського суспільства: історія і сучасність. *Розбудова держави*. 1994. № 6. С. 37–44.

60. Длугопольська Т. І. Історія розвитку законодавства про соціальний захист населення: міжнародний аспект. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3 (7). С. 58–63.
61. Єрмолаєв В. М., Єрмолаєв В. М. Принципи «Правди Руської» продовжують жити в правовій системі сучасної України. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 150. С. 34–51.
62. Денисенко Т. М. Становлення та розвиток системи соціального захисту населення в Україні. *Ефективність державного управління: збірник наукових праць*. 2012. Вип. 33. С. 96–102.
63. Бегей І. П. До питання генези основних світових моделей державного управління. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 2. 272 с.
64. Пержун В. В. Соціально-історичні джерела формування управлінської культури в Україні давніх часів. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 3 (26). С. 17–21.
65. Гаєвая О., Перевалова Л., Гаряєва Г. Еволюція правових поглядів на феномен старіння від часів стародавнього світу до сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 75–79.
66. Чорна К. П. Традиції державного управління у Київській Русі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 10. <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1239>.
67. Статути Великого князівства Литовського : у 3-х томах. Том III. Статут Великого князівства Литовського 1588 року : у 2-х кн. Кн. 2 / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса: Юридична література, 2004. 568 с.
68. Булкат Л. Н. Становлення конституційно-правових засад соціального захисту в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 5–11.

69. Судебник царя Федора Иоанновича 1589 г. : по списку собрания Ф. Ф. Мазурина : с 4 фототипич. таблицами. Москва : издание Комиссии печатания государственных грамот и договоров при Московском главном архиве Министерства иностранных дел, 1900. XXXIX, 56, [1] с.
70. Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 292 с.
71. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернігів : ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с
72. Добржанський О. Система органів влади Буковини у складі Австрійської (Австро-Угорської) монархії. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2015. URL : <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/499/>.
73. Rozporza dzenie Prezydenta RP z dnia 24 paz dziernika 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1934 nr 95 poz. 855). Internetowy System Aktów Prawnych. <http://bit.ly/3a21V2n>.
74. Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку: монографія / за ред. М. Шумила, І. Комоцької. Київ: НікаЦентр, 2018. 516 с.
75. Битяк Ю. П. Принципи формування та діяльності апарату управління: історія і сьогодення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. Вип. 11. С. 108–116.
76. Буряченко О. Пенсійна система України: еволюція розвитку. *Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Burjachenko.pdf.
77. Іщук А. М. Окремі аспекти пенсійної реформи в Україні з урахування досвіду Європейського Союзу. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2023. № 24. С. 121–123.

78. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. Розробка; авт. кол. : І. А. Грицяк, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.
79. Чугунов І. Я., Максимчук Є. О. Еволюція розвитку соціальної складової державних фінансів. *Наукові праці НДФІ*. 2007. № 4 (41). С. 3–13.
80. Poteraj Jarosław Pension systems in 27 EU countries. The Association of Polish Scientists of Lithuania. Vilnius, 2008. 561 p.
81. Liedtke P. M. From Bismarck's Pension Trap to the New Silver Workers of Tomorrow: Reflections on the German Pension Problem, article dated 12 February 2006. <http://eng.newwelfare.org/?p=104>.
82. Holzmann R., Orenstein M., Rutkowski M. Pension Reform in Europe: Process and Progress. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, 2003. 217 p.
83. Стопчак А. Ю. Історичні аспекти виникнення та еволюції соціального захисту населення в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2010. № 1. Т. 1. С. 60–64.
84. Міжнародна організація праці (МОП). Офіційний сайт Постійного представництва України у Женеві. <https://geneva.mfa.gov.ua/posolstvo/2609-labour>.
85. Іщук А. М. Реформування системи пенсійного забезпечення: європейський досвід для України. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. № 3. 2021. С. 84–91.
86. Павлова Л. О. Політико-економічний аналіз системи соціального захисту населення в Україні: дис. ... канд. економ. наук. Львів, 2015. 230 с.
87. Луніна І. О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання : монографія; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2020. 440 с.

88. Krause-Junk G. Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik. Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. III. Tübingen, 1981. S. 257–358.
89. Natali D. Pension Reform in Europe: What Has Happened in the Wake of the Crisis? CESifo DICE Report. 2015, 2/2015. P. 31–35.
90. Декларація відносно цілей та завдань Міжнародної організації праці від 10 травня 1944 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_328#Text.
91. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення: Міжнародний документ від 28.06.1952. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011#Text.
92. Іщук А.М. Сучасний розвиток пенсійного забезпечення в Україні у контексті євроінтеграції. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія Державне управління*. 2023. № 2 (8). С. 126–135.
93. Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці: Міжнародний документ від 18.06.1998. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text.
94. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10.12.1948. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
95. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) (ETS № 139): Міжнародний документ, Класифікація від 06.11.1990 № ETS № 139. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_651#Text.
96. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний документ від 16.12.1966. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.
97. Голубь В. В. Тенденції розвитку публічного управління в умовах постмодерну. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 2. 272 с.
98. Alberto R. Musalem, Robert J. Palacios Public Pension Fund Management Governance, Accountability, and Investment Policies. Proceedings of the

- Second Public Pension Fund Management Conference, May 2003. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/640001468782368218/pdf/302250PAPER0public0pension.pdf>.
99. Науменкова С. В. Функціонування недержавних пенсійних фондів на ринку фінансових послуг України. *Фінанси України*. 2010. № 4. С. 3–16.
100. Ткаліч І. О. Зарубіжний досвід правового статусу недержавних пенсійних фондів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 46–49.
101. Постановление Совета Народных Комиссаров «О переименовании Народного Комиссариата Государственного Призрения в Народный Комиссариат Социального обеспечения». № 453. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М. 1942, 475 с. <http://istmat.info/node/29435/>.
102. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 10 березня 1919 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text>.
103. Про передачу справ забезпечення воїнів, що зазнали каліцтва, у відання Народного Комісаріату соціального забезпечення: Декрет Ради Народних Комісарів України від 25 лютого 1919 р. ЗУ УРСР 1919 р. № 15. С. 171.
104. Кононенко В. В., Пилипенко Т. І. Конституційне будівництво в Україні на етапі утвердження комуністичного тоталітарного режиму (1919-1937 рр.). *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2021. Вип. 1 (93). С. 34–43.
105. З турботою про людей протягом десятиріч. Історія створення системи соціального захисту населення Миколаївської області: Історичний нарис; загал. ред. О. В. Сивопляс. Миколаїв: 2013. 191 с.

106. Історія виникнення і розвитку соціального страхування.
<http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/947780>.
107. Мовчан О. М. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр.
Київ : Інститут історії України НАН України, 2011. 312 с.
108. Про пенсійні комісії, що розглядають скарги в пенсійних справах:
Інструкція Наркомпраці УРСР від 30 жовтня 1930 р. № 197. *Вісті НКП УРСР*. 1930. № 21–22.
109. Дудченко О. С. Організаційна структура народних комісаріатів УСРР в 1920-х рр.: правові аспекти. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 3–7.
110. Про перетворення Ради Народних Комісарів Української РСР на Раду Міністрів Української РСР і Народних Комісаріатів Української РСР на Міністерства Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 25.03.1946 № 52а-01.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/52%D0%B0-01#Text>.
111. Михайлова І. Ю. Розвиток пенсійного законодавства в СРСР у післявоєнний період. *Університетські наукові записки*. 2017. № 63. С. 193–203.
112. Історія формування організаційної структури Пенсійного фонду. Офіційний веб-сайт Головного управління Пенсійного фонду в Одеській області. <https://www.pfu.gov.ua/od/292-istoriya-formuvannya-organizatsijnoyi-struktury-pensijnogo-fondu/>.
113. Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР: Закон СРСР від 15 травня 1990 року № 1481-І. <https://ips.ligazakon.net/document/Z901480>.
114. Orenstein M. A. Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? *International Social Security Review*. 2011, 64 (3). P. 65–80.
115. Арабчук Я. І. Фінансова стабільність – запорука соціальної політики (ПФУ від респекту до панахиди). *Державне управління*:

удосконалення та розвиток. 2021. № 8.

http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/8_2021/33.pdf.

116. Іщук А. М. Особливості організації управління пенсійною системою у період Київської Русі

РОЗДІЛ 2

СТАН ТА ДИНАМІКА ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

2.1. Структурно-функціональна характеристика публічного управління пенсійним забезпеченням у європейських державах та Україні

Сучасна система органів публічного управління СПЗ в Україні та Європі за своїми структурно-функціональними характеристиками є дуальною. Це означає, що публічне управління в цій сфері поділяється на державне, яке реалізується системою державних органів, відповідальних за формування та виконання державної політики, та корпоративне, що здійснюється усередині відповідного суб'єкта владних повноважень, а також охоплює відносини публічного управління в накопичувальній пенсійній системі.

Аналізуючи структурно-функціональний і технологічний устрої механізмів публічного управління розвитком пенсійної системи, варто звернути увагу на те, що цей процес має упорядкований характер як у просторі, так і в часі [1, с. 118]. З огляду на структурно-функціональну характеристику публічного управління ПЗ важливості набуває статус суб'єктів такого управління, їхня структура та функції.

Зокрема, в Україні головним суб'єктом управління в досліджуваній сфері є ПФУ. Як зазначається з цього приводу в науковій літературі, «правовий статус ПФУ визначає його становище в системі органів виконавчої влади та створює умови для забезпечення спроможності Фонду своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти правовідносини у сфері реалізації соціальної політики держави [2, с. 79]» [3].

У ст. 58 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» ПФУ визначено як самоврядну неприбуткову організацію, що здійснює свою діяльність на підставі статуту, затвердженого його правлінням [4].

Потрібно зауважити, що відповідно до п. 1 Положення про ПФУ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280, «ПФУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань ПЗ та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню» [5].

Системний аналіз вищенаведених правових положень дає змогу констатувати, що ПФУ одночасно виступає центральним органом виконавчої влади зі статусом юридичної особи та є самоврядною неприбутковою організацією. А це фактично означає, що управління ПФУ здійснюється на засадах самоврядності. Характерно, що такий принцип управління передбачений для громадських об'єднань [6], органів місцевого самоврядування [7], проте не властивий для управління органами виконавчої влади.

Отже, самоврядність є однією з визначальних особливостей організації діяльності ПФУ як центрального органу виконавчої влади у СПЗ. У зв'язку з цим виникає питання про те, наскільки узгоджується самоврядність ПФУ з його статусом центрального органу виконавчої влади.

З цього приводу варто зазначити, що в тлумачних словниках української мови запропоновано таку дефініцію поняття «самоврядування»: «тип соціального управління, за яким суб'єкт та об'єкт управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають норми і рішення та діють з метою їх реалізації; основними ознаками самоврядування є: належність влади всьому колективу, її здійснення колективом або безпосередньо, або через обрані органи; єдність,

збіг суб'єкта та об'єкта управління; самоконтроль та саморегуляція завдяки спільно прийнятим соціальним нормам; спільне ведення загальних справ; самофінансування; обстоювання та захист спільних інтересів на основі самодіяльності й самовідповідальності тощо. І далі: самоврядування передбачає єдність самостійності та відповідальності при вирішенні всіх питань самоврядного значення [8, с. 236; 9, с. 821]» [10].

У дослідженні Н. П. Гаєвої, виконаному на підставі аналізу різних наукових підходів до витлумачення поняття «самоврядування», ідеться про те, що характеристикою (ознакою) самоврядування слугує самоорганізація, оскільки термін «самоорганізація» в науковій літературі використовують як синонім до терміну «саморегуляція», що є ознакою самоврядування. Щоправда, принагідно дослідниця зауважує, що в науковій літературі досі немає однозначної практики застосування термінів «самоорганізація» та «саморегуляція» [11, с. 73].

Як засвідчує аналіз положень ст. 59-63 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4], самоврядність ПФУ виявляється в особливому порядку здійснення управління: на основі паритетності представниками держави, застрахованих осіб і роботодавців. Організація такого управління відповідає корпоративній моделі, яка передбачає, що головними органами управління є правління та виконавча дирекція ПФУ.

Структурно-функціональну характеристику управління ПФУ відображено на рис. 2.1.

Попри те що за своїм статусом ПФУ є неприбутковою організацією, дохідність його бюджету безпосередньо впливає на спроможність виконання покладених на цей орган зобов'язань.

З огляду на специфіку статусу ПФУ додаткової аргументації потребує його характеристика як суб'єкта публічно-владних повноважень. Про поняття «суб'єкт владних повноважень» ідеться в ст. 4 КАС України [12], на підставі аналізу якої можна зробити висновок, що таким суб'єктом може

бути не лише орган державної влади та місцевого самоврядування, але й будь-який інший суб'єкт, що здійснює публічно-владні управлінські функції на підставі законодавства.



Рис. 2.1. Структурно-функціональна характеристика управління Пенсійним фондом України

У постанові від 4 березня 2020 року в справі № 757/63985/16 Велика Палата Верховного Суду (далі – ВП ВС) «стосовно терміну «публічно-владні

управлінські функції» пояснила, що відповідно до 1 ч. 1 ст. 3 КАС України термін «публічні» означає, що такі функції суб'єкта спрямовані на задоволення публічного інтересу; зміст поняття «владні» полягає в наявності у суб'єкта повноважень застосовувати надану йому владу задля впливу на розвиток правовідносин. Управлінські функції – це основні напрями діяльності органу влади, його посадової чи службової особи або іншого уповноваженого суб'єкта, спрямовані на управління діяльністю підлеглого суб'єкта» [13], [14].

Крім поняття «суб'єкт владних повноважень», у науці публічного управління для позначення суб'єкта, уповноваженого на здійснення функцій публічного управління, використовують поняття «адміністративний орган». Зокрема, у проекті Закону «Про адміністративну процедуру» реєстр. № 3475 від 14 травня 2020 року (прийнятий за основу) [15] «адміністративний орган визначається як орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати публічно-владні управлінські функції. Фактично поняття «суб'єкт владних повноважень» та «адміністративний орган» є тотожними» [83].

Зміст вищеподаних понять дає змогу помітити одну з характерних ознак суб'єкта владних повноважень – бути носієм публічної влади та виконавцем публічно-управлінських функцій.

У науковій літературі «публічна влада може бути схарактеризована як здатність комплексної системи державних і недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії або бездіяльність фізичних і юридичних осіб, а також вирішувати юридичну долю неживих об'єктів за призначенням суспільно важливих цілей [16, с. 19-20].

За висновком ВП ВС у вже згаданій вище постанові від 4 березня 2020 року у справі № 757/63985/16 ПФУ відповідно до покладених завдань і функцій є суб'єктом владних повноважень у сфері нарахування та виплат пенсій, а спори, що виникають між учасниками цих відносин, є публічно-

правовими, тому їх вирішення належить до юрисдикції адміністративних судів [13].

Отже, ПФУ як суб'єкт владних повноважень здійснює керівництво у солідарній системі ПЗ, виконуючи усі характерні для державного органу функції управління – регулювання, керівництво, контроль та ін.

Управління ПФУ в районах, містах, районах у містах здійснюють його територіальні органи. Зокрема, відповідно до пункту 1 Положення про управління ПФУ в районах, містах, районах у містах, а також про об'єднані управління, затвердженого постановою правління ПФУ від 22 грудня 2014 року № 28-2, управління ПФУ в районах, містах, районах у містах, а також об'єднані управління є територіальними органами ПФУ. Управління ПФУ підпорядковуються ПФУ та безпосередньо відповідним головним управлінням ПФУ в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, що разом з цими управліннями утворюють систему територіальних органів ПФУ [17].

Що ж до управління в накопичувальній пенсійній системі, то особливості організації такого управління зумовлюються тим, що функції адміністрування в цій системі покладено на виконавчу дирекцію ПФУ.

Недержавне ПЗ як складова частина системи накопичувального ПЗ в сучасних умовах охоплює, крім недержавних пенсійних фондів, багато інших суб'єктів, зокрема і тих, котрі надають послуги з адміністрування й управління активами недержавних пенсійних фондів, виконуючи частину функцій, які раніше виконувалися самими пенсійними фондами. Зміни, що відбулися в механізмі розподілу функцій між суб'єктами в системі недержавного ПЗ, є безпосереднім чинником, що впливає на формування особливостей управління недержавною пенсійною системою [18, с. 43].

Відповідно до ч. 3 ст. 64 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4] виконавча дирекція ПФУ зобов'язана в процесі надання послуг з адміністрування Накопичувального фонду (далі –

НФ) здійснювати організаційне та матеріально-технічне забезпечення роботи Ради НФ тощо.

Аналіз положень Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» [4]» [10] дає підстави зробити висновок про те, що управління недержавною пенсійною системою включає управління НФ, яке здійснюється Радою НФ, та адміністрування, що реалізується виконавчою дирекцією ПФУ.

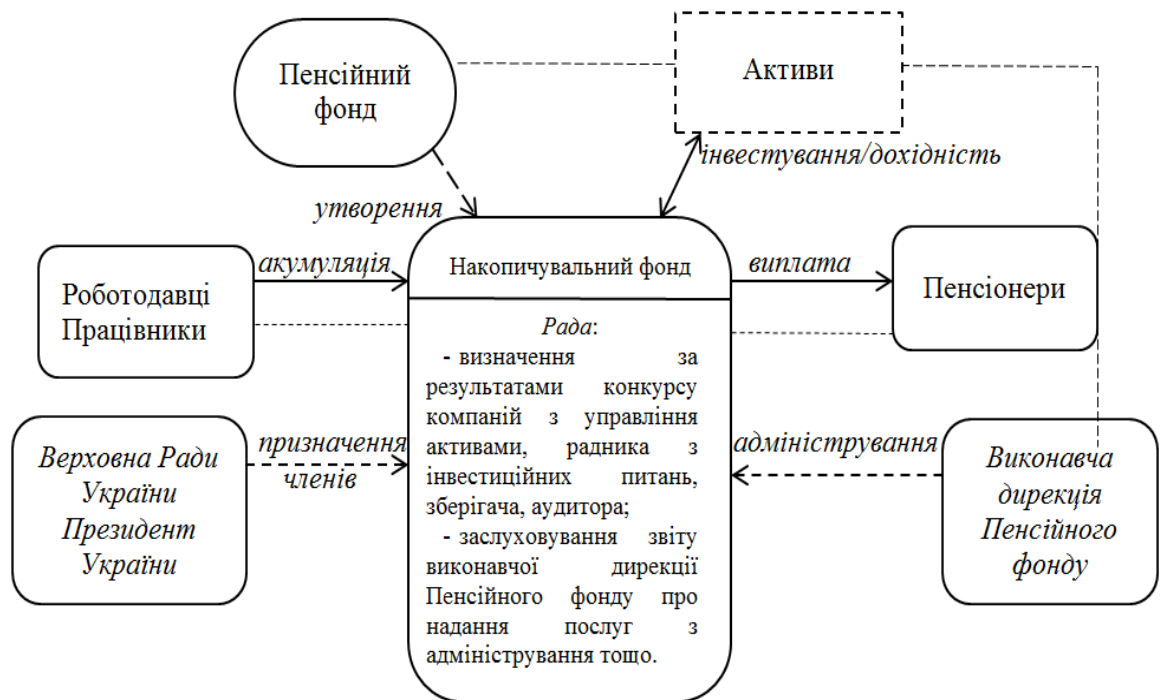


Рис. 2.2. Структурно-функціональна характеристика управління недержавною пенсійною системою

Стосовно «структурно-функціональної характеристики управління пенсійною системою у європейських країнах, то пенсійна система в більшості держав організована так, що гарантована державою пенсія має здебільшого дві форми: фіксовану пенсію та пенсію, пов’язану з доходами. Перший вид пенсії означає, що всі учасники мають право на однаковий розмір допомоги, незалежно від рівня заробітку, який мала особа на час виходу на пенсію. З іншого боку, пенсії, пов’язані з доходами, базуються на заробітній платі особи, яку вона отримувала протягом трудової діяльності. За

організацію такого виду ПЗ відповідають здебільшого приватні (недержавні) пенсійні фонди. Такі фонди організовані або на рівні роботодавців, або на рівні приватних осіб – учасників [19, с. 62]» [3].

Спосіб організації державного управління пенсійними фондами у зарубіжних країнах цілком залежить від організаційно-правових форм, у яких утворюються пенсійні фонди.

Внутрішні органи управління характерні для інституційних фондів. Такими є корпоративні інституційні недержавні пенсійні фонди в Угорщині, Бельгії, Італії, Швейцарії, Мексиці, Австрії та Республіці Чехія, засновницькі інституційні фонди Бельгії, Італії, Швейцарії, а також Данії, Фінляндії, Нідерландів і Швеції, де цивільні права та обов'язки фонду здійснює орган управління, зазвичай, рада директорів [20, с. 48].

Досліджуючи особливості державного управління пенсійною системою загалом та пенсійними фондами зокрема, потрібно зазначити, що в більшості розвинутих країн держава здійснює керівництво державними пенсійними фондами та постійний контроль за функціонуванням недержавних фондів. Зазвичай у державі утворюється єдиний державний орган, який забезпечує такий контроль. Проте в деяких країнах контрольні повноваження розподілені між кількома органами, кожен із яких відповідає за свій напрямок контролю [21].

Далі детальніше розглянемо види та спосіб організації пенсійних фондів й органів публічного управління СПЗ у різних зарубіжних державах.

У Бельгії, зокрема, пенсійна система ґрунтується на бісмарківській моделі, що передбачає фінансування пенсії через внески та прив'язку розміру пенсії до заробітної плати [22, с. 8]. Управління пенсійною системою здійснює Федеральна пенсійна служба. Федеральний уряд підписав з цим агентством договір управління, у якому викладено завдання агентства і визначено фінансові ресурси, виділені урядом на їхнє виконання. Федеральна пенсійна служба є відповідальним органом за зв'язок, розрахунок пенсійних прав та виплату пенсій [23].

У структуру Федеральної пенсійної служби Бельгії входить Головне управління, очолюване Генеральним адміністратором та заступником Генерального адміністратора, які у своїй діяльності покладаються на структурні підрозділи, зокрема секретаріат та правління. Правління складається з 12 членів, що призначаються Королівським указом на п'ятирічний термін із можливістю продовження. Пенсійна служба підтримує Вчену раду, керуючи вебсайтом та секретаріатом Ради.

Особливістю структури Федеральної пенсійної служби Бельгії є наявність у її складі Вченої ради з пенсій, завданнями якої є надання обґрунтованих наукових консультацій з усіх пенсійних питань. Це може бути або з власної ініціативи, або на запит міністра чи міністрів, відповідальних за пенсії [24].

Федеральною пенсійною службою керують три комітети управління: Правління Федеральної пенсійної служби; Комітет з управління пенсіями провінційних та місцевих органів влади; Правління Загальної соціальної служби.

Комітет з управління пенсіями провінційних та місцевих органів влади складається з голови та чотирнадцяти членів, які мають лише право голосу. Голову призначають за рекомендацією Міністра. Шість членів представляють місцеві органи влади, із яких трьох призначають за рекомендацією Асоціації фламандських міст та муніципалітетів (VVSG); двох – за рекомендацією «Union des Villes et Communes de Wallonie»; один – за рекомендацією Асоціації міст та муніципалітетів Брюссельського столичного регіону [24].

«У Великобританії функціонують державний та недержавні пенсійні фонди. Державою організовано Національний фонд трудових заощаджень (NEST) – це пенсійна система із визначеним внеском на основі трасту, утворена в 2010 році на підтримку впровадження автоматичного залучення працівників (за місцем роботи без потреби одержання їхньої згоди). NEST – це життєздатна, маловитратна й добре керована система, що є стабільною в

довгостроковій перспективі. Користування нею для роботодавців безоплатне, учасники системи сплачують збір із внесків за ставкою 1,8 % плюс річний збір за управління за ставкою 0,3 % від пенсійного капіталу [25, с. 23-24].

Варто зауважити, що у Великобританії утворено цілу систему недержавних пенсійних фондів, які можуть бути організовані в різних формах, кожна з яких придатна для певних цілей. Наприклад, деякі фонди більше вигідні особам із середнім доходом, інші – тим, хто має вищі доходи. Щоб заохотити приватний сектор заощаджувати більше, внески до приватних пенсійних фондів не обкладають податком на вкладення і податком на приріст капіталу [26, с. 8].

У Великобританії участь у накопичувальній пенсійній системі є не обов'язковою, проте у разі відмови особи від такої участі вимагають, щоб остання брала участь в одній з індивідуальних пенсійних програм, запропонованих приватними пенсійними фондами.

Діяльність недержавних пенсійних фондів, так само як банківської та біржової діяльності, регулюється законом про фінансові послуги та ринки (Financial Services and Markets Act) і єдиним наглядовим регулятором – Агентством з фінансових послуг (Financial Services Authority) [26, с. 10]. До складу цього органу входять Голова, Виконавчий секретар, три директори та одинадцять членів Ради директорів (заступник Голови включно). Склад Ради директорів та керівників FSA призначає Казначейство Її Величності (Her Majesty's Treasury). Такий керівний склад визначає загальну політику нагляду та розвитку фінансових ринків, а питаннями функціонування самого органу займається Виконавчий секретар. Оскільки FSA недержавний орган, він не отримує коштів із державного бюджету країни. Для фінансування своєї діяльності FSA встановлює збір для підконтрольних установ [27]» [3].

До органів державного управління пенсійними фондами у Великобританії входить також Департамент праці та пенсійного забезпечення (Department for Work and Pensions), у складі якого існує

підрозділ із пенсійних послуг (The Pension Service), що працює з населенням та здійснює нагляд за якістю наданих послуг у сфері ПЗ [28, с. 5].

В Естонії адміністрування соціальних внесків належить до компетенції податкових органів, завдяки чому, за твердженням деяких науковців, сформувалася більш ефективна система адміністрування [1, с. 71].

Державне управління системою ПЗ в Естонії покладається на Міністерство соціальних справ Естонської Республіки, яке є центральним органом державної влади, що реалізує соціальну політику уряду Естонської Республіки. У компетенції Міністерства соціальних справ Естонії перебувають такі завдання: розробка системи нормативних актів та міжнародних угод, що регулюють соціальне забезпечення, добробут та інші соціальні питання в Естонії, у відносинах із ЄС та іншими країнами, контроль за дотриманням відповідних законів та міжнародних угод; спрямування коштів державного бюджету на соціальну сферу та регулювання їхніх розмірів, розробка та подання до уряду Естонської Республіки пропозицій про розмежування відносин між державним бюджетом та бюджетами самоврядувань щодо розвитку соціальної сфери тощо [29].

«Управління індивідуальними пенсійними рахунками в Естонії здійснюють спеціалізовані компанії з управління активами пенсійних фондів. Ці компанії є приватними установами, єдиним видом діяльності яких є адміністрування рахунків учасників фондів, управління пенсійними активами, а також здійснення й адміністрування виплат. Самі пенсійні фонди не мають статусу юридичної особи; їхні активи повинні утримуватись окремо від коштів компанії з управління [25, с. 47]» [3].

У Польщі основним правовим актом, що регулює принципи створення і функціонування пенсійних фондів, є Закон від 28 серпня 1997 року про організацію та функціонування пенсійних фондів.

Відповідно до цього Закону пенсійний фонд – це юридична особа, предметом діяльності якої є накопичення коштів та їх укладення, призначене

для виплати учасникам фонду після досягнення пенсійного віку і часткової пенсії за вислугу років. У Законі від 17 грудня 1998 року йдеться про пенсії за віком та пенсії з Фонду соціального страхування, а в Законі від 21 листопада 2008 року – про періодичні капітальні пенсії. Фонд створюється як безстроковий та перебуває у власності співробітників. Відкритий пенсійний фонд може бути створений тільки групою загальних пенсійних фондів, а пенсійний фонд для співробітників – групою пенсійних фондів для працівників після отримання дозволу від Польської фінансової інспекції [30].

Отже, у Польщі утворено державний пенсійний фонд (Фонд соціального страхування) та недержавні пенсійні фонди, що організовуються співробітниками та перебувають у їхній власності. Фонд соціального страхування відповідальний за накопичення та нарахування базової пенсії, а тому участь у цьому фонді є обов'язковою для всіх осіб, які працюють. Приватні фонди у формі відкритих корпорацій (OFE) також є обов'язковими та утворюють накопичувальний рівень пенсійної системи. Інші приватні фонди також пропонують індивідуальні пенсійні програми, участь у яких є добровільною [31].

Окремо варто окреслити специфіку системи пенсійних фондів у Франції. Особливістю такої системи є те, що в цій державі поряд з традиційною загальнообов'язковою системою пенсійного страхування організовано систему додаткового ПЗ для співробітників-керівників та деяких інших категорій працівників.

Зокрема, ще в березні 1947 р. між національним союзом роботодавців і профспілками укладено колективну угоду про створення додаткової пенсійної схеми AGIRC (Генеральна асоціація пенсійних установ для керівників – Association générale des institutions de retraite des cadres), яка охопила лише управлінський і виконавчий персонал. Тоді це було справжнє новаторство в справі соціального забезпечення. На сьогодні управління пенсійними схемами AGIRC здійснюється за участю державних органів, представників профспілок та роботодавців [32, с. 106-107].

З липня 2002 р ресурси і персонал Генеральної асоціації керівників пенсійних установ (AGIRC) і схеми Асоціації додаткових пенсійних схем (ARRCO) делеговані групі економічних інтересів, але дві взаємні схеми продовжують існувати незалежно. Співробітники, керівники і невиконавчі особи в приватному секторі зобов'язані робити внески в ARRCO. Співробітники-керівники повинні, крім того, платити внески в AGIRC. З 2019 р. в планах об'єднання ARRCO і AGIRC, щоб всі співробітники, менеджери і ті, хто не є менеджерами, мали лише один додатковий пенсійний фонд [33].

У Франції органом, який здійснює керівництво пенсійним фондом і представляє його у відносинах з третіми сторонами, є Національний фонд страхування на випадок старості (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse; CNAV), створений у 1945 році для управління пенсійними накопиченнями членів фонду й оплати їхньої базової пенсії. Із розвитком законодавства про права на інформацію виникає потреба в постійному інформуванні членів CNAV щодо стану їхніх пенсійних рахунків (починаючи з 35-річного віку) шляхом надсилання інформаційних документів [34].

Стосовно недержавних пенсійних фондів у Франції, то такими фондами керує рада директорів. Вона формує політику відповідного фонду, визначає цілі його діяльності й забезпечує збереження фінансового балансу.

Рада директорів може складатися пропорційно з представників сектору державного соціального страхування, роботодавців та працівників у разі пенсійного страхування або страхування за накопичувальною системою для керівників (AGIRC). Якщо йдеться про індивідуальні пенсійні програми або інші види накопичувальних пенсійних програм для певної категорії зайнятих осіб, то у складі ради директорів можуть бути представники вільних професій, самозайняті особи або фермери. Регіональні фонди перебувають під наглядом Національного фонду і здійснюють заходи, визначені законом або радою директорів [34].

Отже, у Франції існує корпоративна та державна системи контролю за діяльністю недержавних пенсійних фондів.

Пенсійна система Чехії складається з двох елементів: обов'язкового базового пенсійного страхування відповідно до Закону № 155/1995 Coll про пенсійне страхування та системи додаткових пенсійних заощаджень згідно із Законом № 427/2011 Coll, який у 2011 році замінив пенсійне додаткове страхування з державним внеском згідно із Законом № 42/1994 Coll. Серед добровільних пенсійних систем можна виділити продукти комерційних страхових компаній, зокрема страхування життя [35, с. 13, 36].

У Чехії обов'язкове ПЗ перебуває в компетенції Міністерства праці та соціальних справ, а питаннями додаткових пенсійних заощаджень опікується Міністерство фінансів. Це, зокрема, визначено Законом № 42/1994 Coll «Про додаткове пенсійне страхування з державним внеском».

Для створення та функціонування пенсійного фонду потрібний дозвіл, який надають на підставі письмових запитів від засновників пенсійного фонду Чеського національного банку. Такий дозвіл потребує ще висновку Міністерства праці та соціальних справ. Закон також засвідчує, що фонди є юридичними особами, не пов'язаними з роботодавцем [35, с. 56].

У Чеській Республіці, як і в інших європейських країнах, велику увагу приділяють забезпеченню відкритості та прозорості діяльності недержавних пенсійних фондів. Зокрема, потреба оприлюднення інформації про діяльність та фінансові результати таких фондів регулюється Указом № 425/2012 Coll «Про подання інформації пенсійними компаніями до Чеського Національного банку». Відповідно до цього Закону недержавні пенсійні фонди повинні регулярно подавати звіти про свою діяльність, попри обов'язкову щорічну звітність. Крім того, Закон № 42/1994 Coll «Про додаткове пенсійне страхування із державним внеском» зобов'язує пенсійні фонди не пізніше ніж через три місяці після закінчення півріччя і календарного року публікувати управлінські звіти й робити огляд розміщення коштів пенсійних фондів й інформувати про їхній розмір [35, с. 57].

Отже, у Чехії наразі створено переважно пенсійне страхування, що ґрунтується на додатковому пенсійному страхуванні та страхуванні в разі хвороби. Ці схеми фінансуються в основному за рахунок страхових внесків, які сплачує працівник, роботодавець та самозайняті особи. Також у Чеській Республіці організовано систему недержавних пенсійних фондів, участь у яких є добровільною [3].

У Швеції регулювання системи ПЗ здійснюється Соціальним кодексом, який визначає спосіб організації та порядок здійснення соціального забезпечення через соціальне страхування та інші системи пільг і допомог. За винятком випадків, передбачених законодавством, соціальне страхування у Швеції фінансується за рахунок коштів державного бюджету, а також за рахунок спеціальних платежів від муніципалітетів і приватних осіб, але в певних межах, визначених Соціальним кодексом [36].

У цій державі, як і в більшості європейських країн, акумуляцію соціальних внесків та виплату базової державної пенсії здійснює державний пенсійний фонд. Усі додаткові пенсійні програми, ураховуючи й накопичувальні, зреалізуються недержавними пенсійними фондами.

У Швеції питання адміністрування системи ПЗ врегульовані розділом 2 Соціального кодексу, у якому передбачено, що пенсійне соціальне страхування перебуває в компетенції Шведського агентства соціального страхування, Шведського пенсійного агентства, а також Шведського податкового агентства. Кожне з цих відомств відповідає за власний напрямок контролю за діяльністю відповідно до своїх завдань та функцій» [3].

У Шведському агентстві соціального страхування утворено посаду генерального представника соціального страхування, якого призначає уряд держави. У колі його повноважень – взаємодія з різними недержавними пенсійними фондами та контроль за їхньою поточною діяльністю. Шведське агентство соціального страхування організоване так, що кожен із його відділів відповідає за окремі види пенсійного та соціального забезпечення, визначені Соціальним кодексом [36].

Зокрема, «за адміністрування системи преміальних пенсій відповідає окремий державний орган (Адміністрація з питань преміальних пенсій – Premierpensionsmyndigheten (PPM)), який також виконує функції фінансової клірингової палати. Саме PPM проводить усі операції від імені учасників, веде оперативний облік за індивідуальними рахунками, обслуговує клієнтів і щодня контролює розмір коштів у системі [25, с. 22]» [3].

Отже, у результаті виконаного в цьому підрозділі дослідження можна зробити висновок, що в Україні основним суб'єктом управління СПЗ є ПФУ, що має статус центрального органу виконавчої влади та є самоврядною неприбутковою організацією. Іншими словами, управління ПФУ здійснюється на засадах самоврядності Правлінням (утворюється на паритетних засадах: державою – в особі Кабінету Міністрів України, роботодавцями – в особі всеукраїнського об'єднання організацій роботодавців та працівниками – в особі всеукраїнського об'єднання профспілок) та виконавчою дирекцією. Контрольно-наглядові функції виконує Наглядова рада, що також утворюється на паритетних засадах державою, представниками роботодавців та працівників. Щоб здійснювати управління СПЗ в населених пунктах, ПФУ утворює територіальні органи.

Управління недержавною системою ПЗ відбувається через НФ, утворений ПФУ; адміністрування здійснює виконавча дирекція ПФУ. Верховна Рада України та Президент України формує Раду, яка здійснює керівництво НФ, а також визначає за результатами конкурсу компанії з управління активами, радника з інвестиційних питань, зберігача, аудитора.

У більшості європейських країн управління пенсійною системою розділено між державним та приватним секторами. Держава за допомогою своїх органів визначає державну політику у сфері ПЗ, установлює мінімальні соціальні стандарти, гарантовані державою, визначає правила та розміри відрахувань на обов'язкове пенсійне страхування (у тих державах, де організована така система), а «також здійснює контроль за функціонуванням недержавних пенсійних фондів. Приватний сектор утворює недержавні

пенсійні фонди та забезпечує їхнє функціонування. Останні ж покликані акумулювати кошти – внески фізичних та юридичних осіб з наступним їх розподілом між вкладниками за виконання відповідних умов. Проте роль приватного та державного секторів у процесі управління пенсійною системою в європейських країнах може бути різною» [3].

Недержавні пенсійні фонди у більшості країн Європи утворюються у формі інституційних організацій – юридичних осіб, у яких функціонують внутрішні органи управління. Попри спосіб організації ПЗ, у розвинутих країнах значну увагу приділяють питанням надійності й економічної ефективності функціонування недержавних пенсійних фондів, забезпеченню відкритості й прозорості їхньої діяльності. Задля цього утворюються державні органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції за недержавними пенсійними фондами.

2.2. Розвиток публічноуправлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення

Основу ПУП становить діяльність суб'єктів владних повноважень щодо реалізації функцій публічного управління. До того ж, ПУП можна класифікувати за різними критеріями.

Найбільш поширеним у науковій літературі є підхід, за якого ПУП поділяють на зовнішні (*інтерсистемні – А.І.*) та внутрішньоорганізаційні (*інтрасистемні – А.І.*). Інтерсистемні управлінські відносини спрямовані на здійснення завдань та функцій, покладених на суб'єктів владних повноважень, на реалізацію наданих їм повноважень щодо управління різноманітними сферами суспільного життя; інтрасистемні управлінські відносини мають чітко виражену внутрішню спрямованість [37, с. 58].

У науковій літературі схарактеризовано інтрасистемні та інтерсистемні ПУП в такий спосіб: 1) перші реалізуються за допомогою виконавчого механізму, який упроваджується в межах певного державного органу, органу

місцевого самоврядування чи неурядової організації (у разі делегування їй державних повноважень) для забезпечення належного функціонування певної сфери; 2) інші виникають поза межами певного органу державної чи місцевої влади або неурядової організації (у разі делегування їй державних повноважень) і спрямовуються на взаємодію або скерування управлінського впливу на інший орган, організацію або суб'єкта господарювання [38, с. 4-5].

Проте з такими міркуваннями не погоджується О. І. Миколенко, зазначаючи, що розмежувати суто управлінські відносини (інтрасистемні відносини) та відносини, пов'язані з зовнішнім впливом та зовнішньою діяльністю органів публічної адміністрації щодо реалізації державно-владних повноважень, не завжди вдається, оскільки «управління» загалом та «державне управління» зокрема характеризуються наявністю не лише «службової підпорядкованості» чи «структурної підпорядкованості», а й наявністю «компетенційної підпорядкованості», яка існує, наприклад, між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань реалізації останніми державно-владних повноважень [39, с. 38-39].

На нашу думку, незважаючи на інтрасистемні зв'язки та структуру підпорядкованості, що існує в певному органі – суб'єктів владних повноважень, ПУП можна поділити на інтрасистемні, які виникають усередині відповідного органу і пов'язані із забезпеченням його організації та належного функціонування, та інтерсистемні, які виникають між суб'єктом владних повноважень та суб'єктами публічного права або між декількома суб'єктами владних повноважень.

Інші науковці виокремлюють «два основні види публічних правовідносин: 1) такі, що безпосередньо виражають основну формулу управлінського впливу «суб'єкт – об'єкт», у якій знаходить прояв владна природа управління, – це відносини влади-підпорядкування; і 2) такі, які складаються за межами безпосереднього владного впливу суб'єкта на об'єкт, але органічно пов'язані з його здійсненням. Вони є організаційною передумовою виникнення владовідносин» [14]. Визначені види

правовідносин відповідають субординаційним і координаційним або за іншим підходом – горизонтальним і вертикальним видам правовідносин [40, с. 42].

Отже, ПУП є складним за своїм обсягом та змістом видом суспільних правовідносин (що виражається у різноманітності видів таких правовідносин), в основі якого перебуває новий спосіб організації державного та місцевого управління, заснованого на демократичних засадах, широкій участі громадськості у прийнятті управлінських рішень та на застосуванні (здебільшого, а не як виняток) непримусових методів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, який виникає задля захисту суспільного інтересу (державний інтерес відходить на задній план) і спрямований на впорядкування та забезпечення належного функціонування об'єкта управління.

У СПЗ ПУП постають як у солідарній, так і в накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та системі недержавного ПЗ.

Порушуючи безпосередньо питання ПУП у сфері ПЗ, потрібно зауважити, що в цій сфері наявна система правовідносин, а тому важливо визначити критерії, які дадуть змогу відмежувати ПУП від інших видів у сфері ПЗ.

Безперечно, основним видом правовідносин, що виникають у досліджуваній сфері, є пенсійні правовідносини. Як зазначає з цього приводу Л. В. Можечук, організаційно-правовою формою ПЗ є пенсійні правовідносини, які дають йому можливість не лише існувати, а й функціонувати загалом. За своєю правовою природою пенсійні правовідносини є складними та характеризуються наявністю певних особливостей, зокрема спеціального суб'єкта й об'єкта. Пенсійні правовідносини науковець розглядає як урегульовані нормами пенсійного законодавства суспільні відносини, які виникають за наявності підстав,

визначених законодавством, і передбачають отримання пенсії у встановленому розмірі [41, с. 271, 273].

Водночас, на думку М. М. Шумили, правовідносини у сфері ПЗ можна класифікувати за кількома видами:

а) пенсійно-страхові правовідносини, основним завданням яких є забезпечення права на пенсію;

б) процедурно-організаційні правовідносини (покликані сприяти в реалізації права на пенсію);

в) пенсійно-забезпечувальні правовідносини (безпосереднє здійснення права на пенсію).

У разі порушення права на пенсію можуть виникати факультативні правовідносини:

г) процесуально-захисні (захист порушеного права в суді);

г) виконавчі (постпроцесуальні) правовідносини (виконання рішення суду та відновлення порушеного права) [42, с. 5].

Безперечно, запропонована науковцем система правовідносин, що виникають у сфері ПЗ, буде неповною без виокремлення у ній ПУП, які, як було з'ясовано вище, характеризуються особливим суб'єктом, об'єктом, змістом та метою виникнення. Ці особливості фактично й відмежовують ПУП від інших.

У науковій літературі побутує справедлива думка про те, що метою публічного управління у СПЗ варто вважати досягнення ефективного і стабільного функціонування пенсійної системи та зростання добробуту громадян, які втратили працездатність [43, с. 63].

Наголошуючи на тому, що мета виникнення ПУП у будь-якій сфері – захист публічного інтересу, доцільно зазначити, що таким суспільним інтересом у сфері ПЗ є досягнення належного рівня грошового забезпечення громадян у старості, у разі настання інвалідності або в інших випадках, передбачених законодавством, за якого реалізуються принципи соціальної справедливості, рівності та збалансованості.

Важливим елементом-критерієм відмежування ПУП у сфері ПЗ є суб'єкти таких правовідносин, тобто їх учасники. Зокрема, як зазначається у ст. 3 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4], суб'єктами солідарної системи є застраховані особи, а в окремих випадках, визначених цим Законом, – члени їхніх сімей та інші особи; страхувальники; Пенсійний фонд; уповноважений банк; підприємства, установи, організації, що здійснюють виплату і доставку пенсій [10].

Як уже згадувалося, визначальною особливістю ПУП є те, що обов'язковим їхнім учасником є суб'єкт владних повноважень. Як засвідчує аналіз ст. 3, 58, 78, 103 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4], суб'єктами владних повноважень у таких правовідносинах є ПФУ та його територіальні органи, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк України, інші юридичні особи, які здійснюють діяльність з адміністрування недержавних пенсійних фондів, управління та зберігання пенсійних активів.

Як вже зазначалось, ПФУ не є державним органом, а згідно з положеннями ч. 2 ст. 58 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» є самоврядною неприбутковою організацією і здійснює свою діяльність на підставі статуту, який затверджується правлінням фонду. Проте його діяльність суворо регламентована із визначенням кола питань, які мають бути передбачені у статуті, із встановленням органів правління Пенсійним фондом, порядку їх формування, вимог до деяких посадових осіб (наприклад, до директора виконавчої дирекції, заступника директора, керівників структурних підрозділів тощо) та терміну функціонування відповідних органів, а також із визначенням низки повноважень.

Водночас, визначаючи коло суб'єктів владних повноважень у сфері ПЗ, не можна оминати увагою органи державної влади, зокрема Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, Національну комісію з цінних паперів та

фондового ринку, а також орган з особливим статусом – Національний банк України. Специфікою ПУП є те, що той самий суб'єкт в одному виді таких правовідносин може виступати як керівний суб'єкт, а в іншому – як підпорядкований. Наприклад, ПФУ є керівним суб'єктом стосовно підприємств, установ, організацій щодо питань формування фондів у системі ПЗ та цільового використання коштів із цих фондів. Водночас ПФУ є підпорядкованим (підконтрольним) суб'єктом у правовідносинах з Міністерством соціальної політики України щодо ведення реєстру застрахованих осіб у Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4] визначено суб'єктів та учасників відносин з формування та інвестування коштів пенсійних накопичень. Можна констатувати, що суб'єкти і учасники даних відносин виступають в ролі стейкхолдерів системи обов'язкових пенсійних накопичень. Саме від їх діяльності залежить функціонування всього механізму обов'язкових пенсійних накопичень.

Суб'єктами системи накопичувального ПЗ є (Рис.2.3):

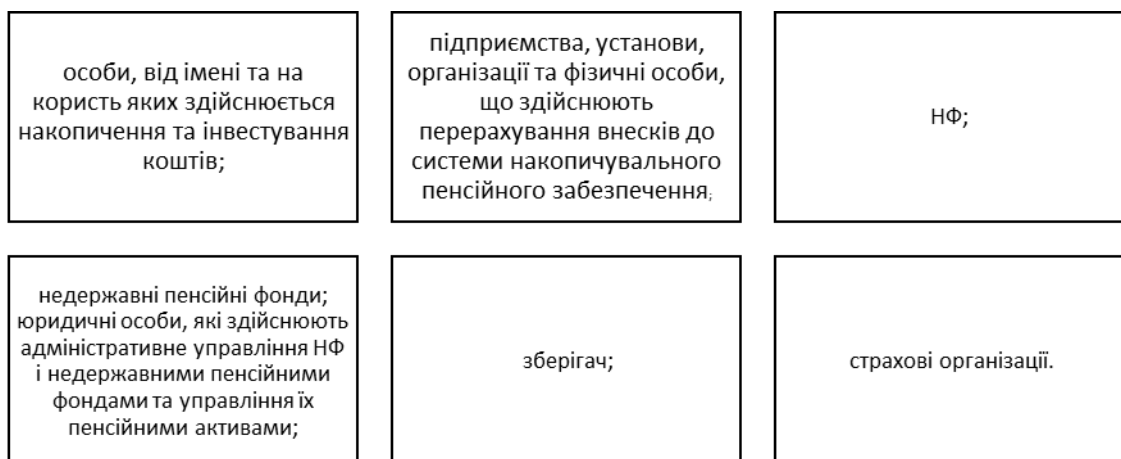


Рис. 2.3. Учасники відносин з формування та інвестування коштів пенсійних накопичень

Інші суб'єкти системи накопичувального пенсійного забезпечення можуть бути визначені законами України [4].

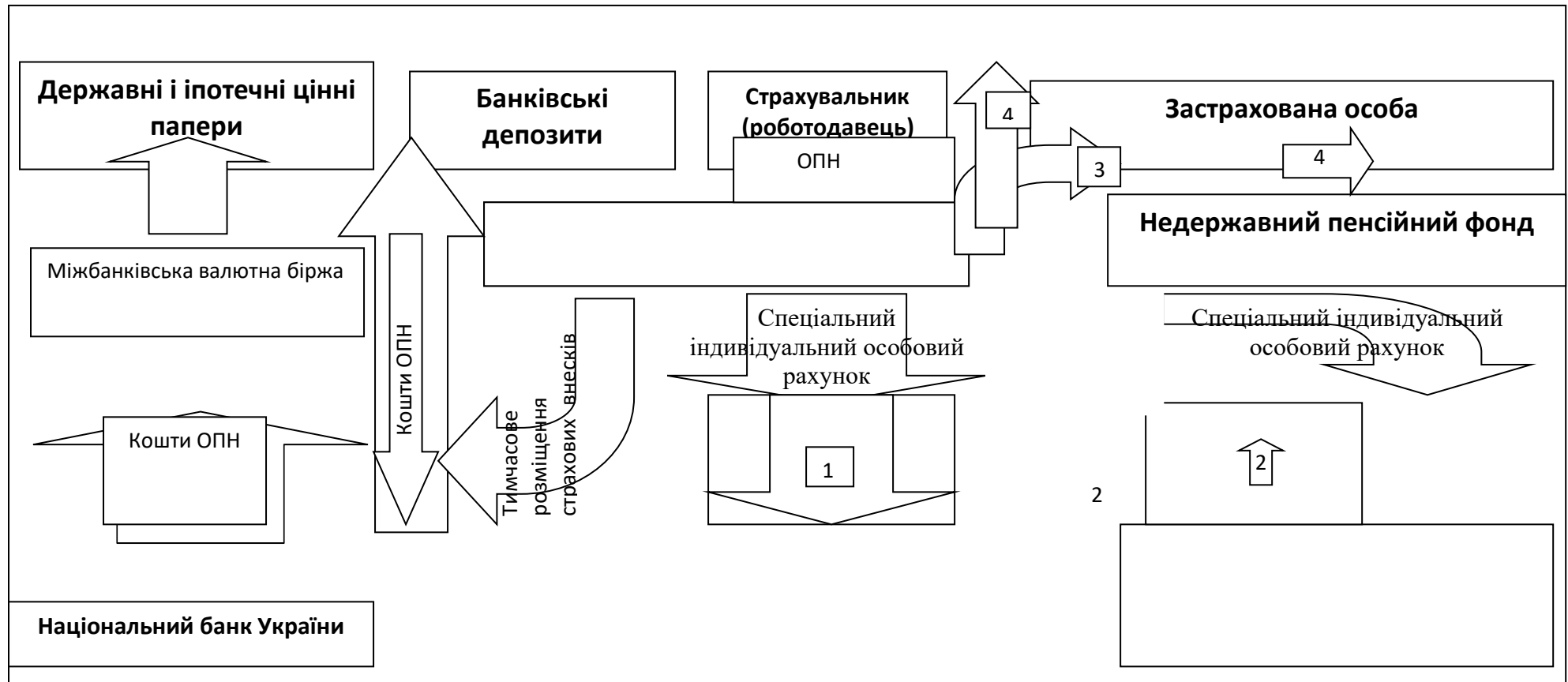
Відповідно, ПУП виникають: між самими суб'єктами та учасниками зазначених відносин; всередині цих організаційних структур (самоврядування); між суб'єктами (учасниками) і державними органами щодо їх регулювання, нагляду та контролю. Окремий вид ПУП пов'язаний також з управлінням активами (особливо це стосується компаній з управління активами і недержавних пенсійних фондів). Як особливий вид ПУП слід назвати врегулювання (тобто спільне регулювання з боку держави, бізнесу та громадських організацій, незалежних експертів через спеціально створені органи процесів формування та інвестування коштів пенсійних накопичень) (Рис.2.4).

Як вже зазначалося, згідно із законодавством, суб'єктами в даному випадку виступають ПФУ; НФ; застраховані особи; страхувальники (підприємства-роботодавці).

Управління пенсійними активами НФ здійснюють компанії з управління активами (КУА), що обираються за результатом конкурсу відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Станом на 15.04.2016 р. в Україні функціонувало 308 КУА, а на 19.09.2023 р. – 293 КУА [44], яким належить важлива роль у системі обов'язкових пенсійних накопичень. Управління пенсійними активами здійснюється КУА, визначеними Радою НФ за результатами конкурсу, з якими ПФУ укладені договори з дотриманням вимог статті 95 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4].

Відповідно статті 86 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» до повноважень КУА належить:

- 1) управління та інвестування пенсійних активів згідно з основними напрямками інвестиційної політики та нормативами інвестування коштів НФ та умовами договору;



Примітки:

ОПН – обов'язкові пенсійні накопичення; 1 – розміщення ОПН (при відсутності вибору КУА або НПФ); 2 – розміщення ОПН, 3 – заява про вибір КУА НПФ або ПФУ, 4 – повідомлення про стан спеціального індивідуального особового рахунку.

Рис. 2.4. Схема руху обов'язкових пенсійних накопичень

2) звітування перед Радою НФ, правлінням ПФУ, національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та НКЦПФР про склад, структуру та ліквідність пенсійних активів і здійснені операції щодо розміщення і управління ними.

3) виконання від імені та на користь НФ юридичних дій, пов'язаних з реалізацією прав власності на цінні папери, якими управляє ця компанія;

4) подання Раді НФ обґрунтованих пропозицій щодо внесення змін до основних напрямів інвестиційної політики та нормативів інвестування коштів НФ;

5) інвестування резерву коштів для покриття дефіциту бюджету ПФУ в майбутніх періодах згідно з правилами інвестування цього резерву коштів та подання звітів щодо інвестування в порядку та за формою, встановленими правлінням ПФУ за погодженням з НКЦПФР і національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;

6) подання щодня зберігачу НФ інформації, необхідної для перевірки правильності обчислення чистої вартості пенсійних активів та чистої вартості одиниці пенсійних активів НФ, у порядку та за формою, встановленими НКЦПФР за погодженням з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Стаття 87 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» регламентує припинення повноважень КУА.

У цьому ж Законі міститься значуще нововведення: вперше в якості страховика в системі обов'язкового пенсійного страхування поряд з ПФУ визнаються недержавні пенсійні фонди. Проте, в цьому Законі більш повно прописані права, обов'язки і відповідальність ПФУ як страховика, ніж фондів.

Важливим суб'єктом системи пенсійних накопичень є зберігач – банк, який провадить свою діяльність відповідно до законодавства про банки і банківську діяльність та відповідає вимогам Закону України «Про

загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо зберігання активів та обслуговування коштів НФ.

Відповідно статті 99 зазначеного Закону за результатами конкурсу ПФУ укладає із зберігачем договір з урахуванням вимог статті 95 цього Закону строком на п'ять років. Зазначений договір схвалюють Рада НФ та орган управління зберігача.

Кошти НФ обслуговуються лише одним зберігачем, який повинен відповідати таким вимогам:

1) мати ліцензію, видану Національним банком України, та ліцензію, видану Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, на провадження діяльності із зберігання активів пенсійного фонду;

2) мати розмір регулятивного капіталу не менш як 500 мільйонів гривень;

3) мати посадових осіб, які здійснюють безпосереднє керівництво підрозділами з виконання діяльності із зберігання активів пенсійного фонду і мають відповідну вищу освіту та досвід роботи в банківській чи фінансовій сфері не менше п'яти років;

4) не бути компанією з управління активами, пов'язаною особою компанії з управління активами та її пов'язаних осіб;

5) не бути кредитором органів ПФУ або КУА, з якими зберігачем укладено договір про зберігання пенсійних активів;

б) не бути пов'язаною особою аудитора НФ та його пов'язаних осіб [4].

Як суб'єкт відносин щодо фінансування та інвестування коштів пенсійних накопичень може бути названий і актуарій.

Актуаріями можуть бути особи, які відповідають вимогам, передбаченим у положенні про підрозділ з актуарних розрахунків, яке затверджується правлінням ПФУ. За необхідності проведення додаткових актуарних розрахунків виконавча дирекція ПФУ може залучати відповідних фахівців та експертів, вартість оплати послуг яких затверджується правлінням ПФУ.

Хоча в нормативно-правовій базі детально описаний механізм спільної взаємодії КУА, зберігача і ПФУ, разом з тим, реальна практика виявила

низку проблем, які створюють додаткові ускладнення у взаємодії суб'єктів даних відносин (сюди ще необхідно додати і самих застрахованих осіб).

Так, особливість договору довірчого управління коштами пенсійних накопичень полягає в тому, що сторонами цього договору є Україна в особі ПФУ (в якості засновника управління і вигодонабувача) і КУА (як довірчого керуючого), а громадянин (застрахована особа), який обрав цю компанію, не є ні стороною договору, ні третьою особою, на користь якого він укладений. У зв'язку з цим законодавець не прояснює правовий стан застрахованої особи в наведеній вище конструкції.

Парадоксальна ситуація виникає і в наступній обставині: ПФУ зобов'язаний укласти договори з усіма КУА, які пройшли конкурсний відбір і надали необхідні для укладення договору документи. Однак договір довірчого управління є реальним, тобто вимагає не тільки згоди сторін, алей й передачі майна. Відповідно, він вступає в силу тільки з моменту передачі майна довірчого керуючого. Одночасно перерахування грошей, хоча і здійснюється технічно ПФУ, вимагає вказівки застрахованої особи і неможливо без її волевиявлення. Можна уявити ситуацію, коли деяку КУА не обере жоден застрахований і договір довірчого управління активами пенсійних накопичень, хоча і підписаний цією компанією і ПФУ, так і не вступить в силу.

Складне питання виникає і з приводу правового змісту дій ПФУ щодо задоволення заяви застрахованої особи. Оскільки ПФУ в договірних відносинах із застрахованою особою не перебуває, то цю дію навряд чи можна визнати виконанням зобов'язання ПФУ перед застрахованою особою. З іншого боку, ця дія не впливає і з укладеного з певною КУА договору довірчого управління коштами пенсійних накопичень.

Відносини між суб'єктами системи пенсійних накопичень ще більш ускладнюються при приєднанні до перерахованих суб'єктів учасників цих відносин – кредитних організацій, брокерів, недержавних пенсійних фондів, інших організацій, залучених до процесу формування і інвестування коштів

пенсійних накопичень. Відзначимо, що законодавець не роз'яснює принципової різниці між суб'єктами та учасниками даних відносин. У зв'язку з цим не зовсім зрозумілий статус недержавних пенсійних фондів.

Суб'єктами недержавного ПЗ є фізичні і юридичні особи як учасники відносин, що регулюються Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення», а суб'єктами (Рис. 2.5):

<p>недержавні пенсійні фонди – юридичні особи, створені відповідно до Закону, які мають статус неприбуткової організації, функціонують та провадять діяльність винятково з метою накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду з подальшим управлінням пенсійними активами, а також здійснюють пенсійні виплати учасникам фонду</p>	<p>страхові організації, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті – це Страховик, який отримав ліцензію на страхування життя;</p> <p>органи державного нагляду і контролю у сфері недержавного пенсійного забезпечення;</p>
<p>банківські установи, які уклали договори про відкриття пенсійних депозитних рахунків;</p> <p>особи, які надають консультаційні та агентські послуги відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення».</p>	<p>учасники та вкладники пенсійних фондів – це особи, на користь яких сплачуються пенсійні внески до недержавного пенсійного фонду і які мають або набудуть право на одержання пенсійних виплат з такого фонду, є учасниками пенсійного фонду</p>
<p>вкладники пенсійних депозитних рахунків – особи, які сплачують пенсійні внески на користь учасника шляхом перерахування грошових коштів на пенсійний депозитний рахунок до банківської установи за договором про відкриття пенсійного депозитного рахунку;</p>	<p>фізичні та юридичні особи, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті;</p> <p>засновники пенсійних фондів;</p>
<p>роботодавці – платники корпоративних пенсійних фондів – це роботодавці, які визнають статут уже створеного корпоративного пенсійного фонду, виявили бажання перераховувати грошові кошти на користь своїх працівників до такого фонду на підставі договору;</p>	<p>саморегульвні організації суб'єктів, які надають послуги у сфері недержавного пенсійного забезпечення – це неприбуткові організації, що створюються з метою встановлення професійних стандартів діяльності з адміністрування недержавних пенсійних фондів;</p>

Рис. 2.5. Суб'єкти недержавного пенсійного забезпечення

Згідно пенсійного законодавства України, суб'єктами відносин з недержавного ПЗ, обов'язкового пенсійного страхування і професійного пенсійного страхування є фонди, ПФУ, зберігачі, КУА, вкладники, учасники, застраховані особи і страхувальники. Як видно, до суб'єктів, а не учасників віднесені і фонди. Хоча, як уже говорилося, ні в одному з цих законів не дається роз'яснення відмінностей між суб'єктами та учасниками відносин з формування та інвестування коштів пенсійних накопичень.

Засновники (засновник), вкладники, страхувальники, учасники, застраховані особи, а також держава не відповідають за зобов'язаннями фонду, так само як фонд не відповідає за зобов'язаннями його засновників (засновника), вкладників, страхувальників, учасників, застрахованих осіб і держави.

Більшість аналітиків дають позитивний прогноз діяльності НПФ в сфері обов'язкового пенсійного страхування. Разом з тим, не можна не відзначити, що для того щоб нова система регулювання НПФ могла повноцінно запрацювати, необхідне прийняття величезного масиву підзаконних нормативних актів.

Існуюча система управління діяльністю НПФ по-різному оцінюється учасниками ринку, представниками регулюючих органів і експертами. Загальна оцінка така: поточний стан управління в цілому адекватний стану об'єкта управління.

Подальшої правової конкретизації потребує і структура управління всередині самого фонду. Вищим органом є Рада фонду, але ні механізм її формування, ні його повноваження в законодавстві ніяк не відображені. Аналогічно йде справа і з Адміністратором, який забезпечує оперативне управління, відсутній орган, який має здійснювати нагляд за діяльністю фонду і захист інтересів вкладників і учасників.

Одним із визначальних елементів ПУП у сфері ПЗ є об'єкт таких правовідносин, тобто це ті матеріальні або нематеріальні блага, з приводу яких правовідносини виникають.

Визначаючи структуру управлінських правовідносин у сфері соціального захисту громадян, І. М. Ткаченко зазначає, що об'єкти таких правовідносин доцільно розглядати у широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні, на думку науковця, – це діяльність держави в особі державних органів та органів місцевого самоврядування з реалізації соціальних прав громадян, яка охоплює правозастосовну діяльність у сфері здійснення соціальних прав; матеріальні блага, що виражається у матеріальній допомозі та соціальному обслуговуванні; особисті нематеріальні блага, що набувають прояву в повазі честі і гідності, задоволенні духовних потреб; реалізація суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. У вузькому значенні – це соціальні права людини [45, с. 65-66].

Вважаємо, що в такому разі об'єктом слугує система ПЗ, а точніше такий її стан, за якого досягають упорядкованості, ефективності функціонування системи.

Найбільш складним за обсягом елементом у структурі ПУП у сфері ПЗ є зміст таких правовідносин, тобто система взаємопов'язаних (які здебільшого кореспондують) прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин.

Дехто з науковців вважає, що зміст правовідносин у сфері соціального захисту громадян уміщує суб'єктивне юридичне право – правомочність вимоги суб'єкта, який потребує соціального захисту, зокрема допомоги, якому кореспондує активний юридичний обов'язок державних органів – потреба надання соціального захисту [45, с. 67].

Права й обов'язки учасників досліджуваного виду правовідносин є похідними від завдань і функцій, що покладаються на їхніх учасників. Стосовно суб'єктів владних повноважень, то система прав та обов'язків об'єднується єдиним поняттям – «повноваження». Це поняття відображає дозволена міру поведінки суб'єкта владних повноважень, яка завжди зумовлена обов'язком щодо виконання завдань та реалізації функцій у відповідній сфері.

Узагальнювальну характеристику суб'єктів владних повноважень у СПЗ подано в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Характеристика суб'єктів публічного управління СПЗ

Суб'єкт управління	Повноваження у сфері управління системою ПЗ
Верховна Рада України	приймає закони, які визначають основи соціального захисту, форми і види ПЗ; призначає сім членів Ради НФ шляхом прийняття відповідної постанови
Президент України	призначає сім членів ради НФ шляхом прийняття відповідного указу – по одному представнику від центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної фінансової політики, державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, економічного розвитку, Ради національної безпеки і оборони України та Пенсійного фонду, а також двох представників від Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; припиняє достроково їхні повноваження
Кабінет Міністрів України	забезпечує проведення політики у сфері соціального захисту; забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; відповідає за здійснення законопроектної роботи у сфері регулювання мінімальних соціальних гарантій; призначає та відкликає представників від держави до Правління та Наглядової ради Пенсійного фонду
Міністерство соціальної політики України	здійснює державне регулювання та нагляд за дотриманням норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо призначення (перерахування) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з Фондом соціального страхування; здійснює контроль за діяльністю Пенсійного фонду України з ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування;
Пенсійний фонд та його територіальні органи	здійснює керівництво та управління солідарною системою; забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій; здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду; вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках; здійснює адміністративне управління НФ, накладає штрафні санкції на посадових осіб страхувальників, банків, організацій, що здійснюють виплату і доставку пенсій, та їх посадових осіб;
Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку	видає ліцензію Компанії з управління активами на провадження діяльності з управління активами; установлює вимоги щодо кваліфікаційного рівня та досвіду роботи фахівців НФ, які безпосередньо виконуватимуть функції, передбачені технічним завданням конкурсу;

	<p>здійснює анулювання ліцензії на провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами);</p> <p>визначає форму подання інформації про НФ та накопичувальну систему пенсійного страхування, яка підлягає щорічному офіційному оприлюдненню;</p> <p>здійснює нагляд щодо дотримання норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» суб'єктами накопичувальної системи пенсійного страхування;</p> <p>здійснює контроль за діяльністю компаній з управління активами, радника з інвестиційних питань;</p> <p>забезпечує розробку та координацію єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування;</p> <p>здійснює систематичний контроль за дотриманням законодавства в накопичувальній системі пенсійного страхування, за достовірністю інформації, яку надають та оприлюднюють суб'єкти цієї системи;</p> <p>забезпечує захист прав застрахованих осіб, які сплачують страхові внески до НФ, шляхом застосування в межах своїх повноважень заходів впливу, задля запобігання і припинення порушень законодавства в накопичувальній системі пенсійного страхування; про виявлені факти порушення інформує Раду НФ;</p>
Національний банк України	<p>видає ліцензію зберігачу коштів НФ на провадження діяльності зі зберігання активів пенсійного фонду;</p> <p>відкликає відповідну ліцензію;</p> <p>здійснює контроль за діяльністю зберігача й уповноваженого банку</p>

Складено автором [14] за джерелами: [46; 47; 4; 48].

Отже, суб'єктами, які здійснюють спеціальне управління (на відміну від загального, яке реалізують Верховна Рада України, Президент України та ін.) системою ПЗ, є Міністерство соціальної політики України, ПФУ та його територіальні органи.

На підставі аналізу Положення про Міністерство соціальної політики України [48], Положення про Пенсійний фонд України [5] можна визначити, що зміст ПУП формують такі основні права, надані суб'єкту владних повноважень для здійснення впливу на об'єкт управління:

1) залучати в установленому порядку спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням із їхніми керівниками), учених, представників інститутів

громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що входять до його компетенції;

2) одержувати безоплатно від міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування потрібні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані;

3) видавати в межах своїх повноважень обов'язкові для виконання нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання питань внутрішньої організації діяльності, а також акти індивідуальної дії у встановлених законом випадках (приписи, постанови про накладення штрафу тощо);

4) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до його компетенції;

5) проводити планові та позапланові перевірки щодо об'єктів нагляду або контролю з питань, віднесених до компетенції відповідного органу (зокрема, цільового використання коштів ПФУ в організаціях, що здійснюють виплату і доставку пенсій; правильності ведення ПФУ реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування та ін.);

6) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами;

7) звертатися в установленому законом порядку до відповідних правоохоронних органів у разі виявлення фактів порушення порядку використання коштів Пенсійного фонду України тощо.

Обов'язками суб'єктів владних повноважень у сфері публічного управління системою ПЗ є такі:

1) створювати належні організаційно-правові умови для функціонування відповідного органу;

2) уживати заходів щодо забезпечення належного й ефективного керівництва системою ПЗ в межах повноважень, визначених законом;

3) забезпечувати здійснення своєчасного та повного відрахування коштів підприємствами, установами, організаціями, іншими суб'єктами господарювання та фізичними особами у системі загальнообов'язкового державного та у визначених випадках недержавного ПЗ;

4) дотримуватися цільового використання коштів ПФУ, НФ та недержавних пенсійних фондів;

5) забезпечувати виконання рішень відповідного органу, прийнятих у межах його повноважень, об'єктами управління та іншими суб'єктами, яким адресоване конкретне рішення тощо.

З огляду на здійснений вище аналіз ПУП у СПЗ можна визначити як особливий вид публічно-правових відносин, в основі яких перебуває публічно-управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень, спрямована на реалізацію функцій керівництва, контролю, адміністрування та інших управлінських функцій у СПЗ, яка здійснюється задля досягнення належного рівня грошового забезпечення громадян у старості, у разі настання інвалідності або в інших випадках, передбачених законодавством, за якого реалізуються принципи соціальної справедливості, рівності та збалансованості.

ПУП у СПЗ можна класифікувати за такими критеріями:

1) залежно від сфери виникнення;

2) залежно від наявності засади влади-підпорядкування між учасниками правовідносин;

3) залежно від управлінської функції, на реалізацію якої спрямовані відповідні правовідносини.

ПУП тісно пов'язані з соціально-економічними, політичними та іншими видами правовідносин, оскільки можуть мати спільний об'єкт і суб'єкт правовідносин, а також методи та засоби впливу суб'єкта на об'єкт.

Деякі зарубіжні науковці вважають, що об'єкт дослідження публічного управління СПЗ охоплює чотири основні питання, розкриття яких дає

якнайширше уявлення про поняття, особливості, історико-правові умови розвитку публічного управління у відповідній сфері, зокрема:

1) структура та функціонування пенсійної системи відповідної країни, що охоплює визначення всіх рівнів ПЗ, їхнє співвідношення, здійснення управління кожним із цих рівнів, а також історичний та національний контексти становлення й розвитку ПЗ у відповідній країні;

2) нормативно-правове регулювання ПЗ як складової публічного управління, ураховуючи й характеристику чинної нормативно-правової бази, за допомогою якої здійснюють регулювання ПЗ, визначають принципи публічного управління цією сферою;

3) структура органів публічного управління сферою ПЗ, співвідношення повноважень та взаємодія цих органів, визначення їхніх функцій та завдань, а також засад діяльності;

4) статистика поширення різних видів пенсійних систем у європейських країнах, оцінка ефективності кожного з видів ПЗ тощо [49, с. 8].

Зважаючи на системний зв'язок управлінських, економічних, соціальних та інших правовідносин, І. Р. Жайворонок справедливо зазначає, що державне регулювання істотно впливає на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення ефективності. Управлінський вплив на економічні й соціальні аспекти, у межах державного регулювання, здійснюється прямим та опосередкованим втручанням у процеси трансформації сфер суспільної діяльності. Пряме (адміністративне) втручання реалізується через наказові нормативно-правові акти, які забороняють визначені види діяльності або обмежують їх через потребу отримання ліцензій, дозволів тощо [50, с. 26].

Структуру ПУП у сфері ПЗ становлять такі елементи: 1) суб'єкти правовідносин, тобто учасники – ПФУ і його територіальні органи, а також фізичні та юридичні особи – учасники системи ПЗ; 2) об'єкт правовідносин, яким є власне система ПЗ, а точніше такий її стан, за якого досягають упорядкованості, ефективності функціонування системи; 3) зміст

правовідносин, тобто система взаємопов'язаних (здебільшого тих, які кореспондують) прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин, спрямованих на розв'язання завдань і виконання функцій у сфері управління системою ПЗ, а також на реалізацію громадянами права на ПЗ.

2.3. Проблеми та недоліки публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення України в сучасних умовах

Після здобуття Україною незалежності почався новий період у становленні пенсійної системи. Намагаючись наслідувати європейський досвід, Україна заклала основи для здійснення низки пенсійних реформ, проте наразі переважає солідарна пенсійна система.

Т. В. Салькова виокремлює чотири етапи проведення пенсійної реформи в Україні: 1) 1991–2003 рр. (прийнято перший Закон України «Про пенсійне забезпечення»); 2) 2004 р. – вересень 2011 р. (запроваджено трирівневу пенсійну систему відповідно до міжнародних стандартів і досвіду розвинених країн); 3) жовтень 2011 р. – 2014 р. (набрав чинності Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи»); 4) реформи 2015–2019 рр. (у рамках пенсійної системи значну кількість заходів спрямовано на обмеження можливостей раннього виходу на пенсію) [51, с. 127-130].

Огляд здійснення пенсійної системи сьогодення засвідчує, що цей етап починається з прийняття 4 листопада 1991 р. першого Закону України «Про пенсійне забезпечення» [52], який із численними змінами та доповненнями є чинним донині. Перша редакція цього Закону визначала, що в Україні утворено солідарну пенсійну систему, а також накопичувальну на добровільній основі. Визначено два види пенсій – трудові та соціальні.

Важливим для становлення системи ПЗ у незалежній Україні стало прийняття Конституції України [46], у якій серед прав людини та громадянина закріплене право на соціальний захист, ураховуючи право на ПЗ

в розмірі, не нижчому від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46).

У подальшому Указом Президента України № 291/98 від 13 квітня 1998 р. [53] схвалено «Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні», де вперше передбачено запровадження недержавного ПЗ. Це мало б здійснюватися шляхом солідарної участі роботодавця і працівника у формуванні коштів, передбачених на ПЗ, підвищення зацікавленості працівників у зборі й акумулюванні цих коштів, створення механізмів громадського контролю за їхнім використанням.

Пізніше в «Посланні Президента України до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України № 1-14/1349 від 10 жовтня 2001 р. «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України» [54] зазначалося, що в Україні історично склалась однорівнева схема ПЗ на засадах солідарності поколінь, яка певним чином узгоджувалася з командно-адміністративною системою. За ринкових умов пенсія, акумульована в такий спосіб, унеможлиблює адекватну заміну заробітку, втраченого громадянами через настання старості, та не дає змоги запобігти бідності серед людей похилого віку.

Початком нового етапу розвитку системи ПЗ в Україні з часу здобуття незалежності можна вважати прийняття 9 липня 2003 р. законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [55], яким запроваджувалася недержавна система ПЗ, та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4], який передбачав утворення НФ, недержавних пенсійних фондів, а також запровадження персоніфікованого обліку застрахованих осіб у системі загальнообов'язкового пенсійного страхування, розмежування страхового та трудового стажу. Тобто прийняття згаданих вище законів стало практичним кроком на шляху створення організаційно-правових умов для запровадження другого рівня ПЗ.

Проте, як зазначено у Концепції подальшого проведення пенсійної реформи, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1224 від

14 жовтня 2009 р. [56], розвиток недержавної пенсійної системи відбувається дуже повільно, що спричинено законодавчою нерегульованістю окремих питань діяльності ринку недержавного ПЗ; низьким рівнем довіри населення до недержавного ПЗ, банківської системи та інших фінансових установ; недостатньою зацікавленістю роботодавців у фінансуванні недержавних пенсійних програм для працівників тощо. Планувалося запровадити обов'язкове недержавне пенсійне страхування у строк до 2017 р.» [21].

План дій у цьому напрямку визначався в програмі економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [57], розробленій Комітетом з економічних реформ при Президентові України 2 червня 2010 р.

8 липня 2011 р. прийнято Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [58]. Для досягнення такої «бездефіцитності» запроваджувався максимальний розмір пенсії або довічного грошового забезпечення. Проте Рішенням Конституційного Суду України 3 червня 2013 р. № 3-рп/2013 [59] положення цього Закону в частині, що стосувалися встановлення максимального розміру довічного грошового забезпечення, призначеного на підставі Закону України «Про судоустрій і статус суддів», визнано неконституційними.

Принагідно варто зауважити, що за офіційною інформацією уповноваженого органу борг ПФУ за позиками у 2022 р., які залучалися з єдиного казначейського рахунку для покриття касових розривів фонду, становив 75,3 млрд грн [60]. Отже, станом на сьогодні бездефіцитності Пенсійного фонду України не досягнуто.

Із підписанням у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку [61] (далі – Угода про асоціацію України з ЄС), розпочався новий етап реформування системи ПЗ, яку треба привести у відповідність до європейських стандартів.

З цією метою в 2016 р. оновлено Списки виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість у яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 461 від 24 червня 2016 р. [62]. Цього ж року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 672-р схвалено Стратегію модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 р. [63], яка і досі є чинною, відповідно до якої визначались основні шляхи модернізації та розвитку Пенсійного фонду.

Наявний в Україні дизайн пенсійної системи не цілком узгоджується з європейськими соціальними вимогами. Крім того, потрібно врахувати негативний вплив на стан економіки України загалом та стан системи ПЗ зокрема запровадження на території всієї держави правового режиму воєнного стану.

Досвід європейських країн свідчить про те, що підвищення ефективності системи ПЗ залежить не лише від сприятливих економічних та демографічних умов, але й від належно організованого публічного управління у відповідній сфері. Зокрема, деякі науковці зауважують, що розмір пенсій для більшості людей залишається досить низьким, засоби, що поступають на їх виплату в масштабі країни величезні, а їх сума з року в рік зростає з несумісними для економіки можливостями та темпами [64, с. 53].

Інші науковці до основних проблем сучасної системи ПЗ в Україні зараховують стрімке погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку, зумовлене тим, що внаслідок сплеску народжуваності в 60–70-х рр. та його критичного спаду впродовж 80–90-х рр. Україна опинилася серед держав із населенням, яке старіє. А це автоматично призводить до фінансового тягаря на людей, які працюють і повинні сплачувати внески до ПФУ. За сучасними прогнозами, до 2025 року в нашій державі на одну людину, яка працює, припадатиме один пенсіонер [65, с. 80]» [66].

Я. В. Дробот та Н. В. Резніченко доходять висновку, що пенсійна система непогано функціонувала, доки кількість тих, хто працює, була великою, а пенсіонерів – незначною [67, с. 64]. Проте зараз уся сфера ПЗ потребує реформування.

У контексті висловленого потрібно проаналізувати результати досліджень, проведених Міністерством соціальної політики України у 2022 р., відповідно до яких солідарна пенсійна система перебуває у важкому стані з огляду на такі чинники:

1) демографічна ситуація: за даними ООН Україна входить до списку країн із найбільшими темпами скорочення населення; за таких обставин наявна солідарна пенсійна система не здатна самостійно забезпечити належний рівень добробуту пенсіонерів;

2) відстрочені зобов'язання: унаслідок війни відбудеться значне зростання кількості осіб, які матимуть право на «військову» (підвищену) пенсію; очікується також зростання кількості громадян, які матимуть право на підвищене ПЗ внаслідок втрати годувальника;

3) міграція трудового капіталу: співвідношення тих, хто працює (платників ЄСВ), і пенсіонерів у солідарній системі ще до війни було майже паритетним (50/50), проте внаслідок війни ситуація значно погіршилася;

4) вплив війни на економіку: внаслідок військової агресії відбувся відтік інвестицій, значне руйнування економічної інфраструктури, погіршення фінансового стану переважної більшості суб'єктів; за таких обставин система публічних фінансів зазнає суттєвого дефіциту [68].

Демографічна криза тісно пов'язана з дефіцитом бюджету ПФУ. «Так, за інформацією, що міститься у Звіті про роботу органів ПФУ за 2022 рік на обліку в ПФУ перебувало 10 726,24 тис. пенсіонерів, що на 114,9 тис. осіб менше ніж за аналогічний період 2021 р. Середній розмір пенсії станом на цю ж дату становив 4 539,36 грн, що на 547,5 грн або 12,1% більше ніж станом на 2021 рік. У 2022 році мінімальна пенсія за віком становила 2 027,00 грн. За даними Державної податкової служби України, станом на 2022 р. на обліку

органів ПФУ перебувало 2 699,9 тис. платників Єдиного соціального внеску (ЄСВ), що на 7,4 тис. платників більше, порівнюючи з аналогічним показником 2021 року [69]» [66].

Щодо видатків ПФУ за досліджуваний період, то відповідно до Звіту про роботу органів ПФУ за 2022 рік він забезпечив виплати 10,7 млн громадян на загальну суму 424,7 млрд грн. При цьому за 2022 рік спостережено таке: видатки ПФУ становили 430,8 млрд грн, що на 44 млрд грн або на 11,4% більше порівняно з відповідним періодом 2021 року; власні доходи ПФУ зросли порівняно з відповідним періодом 2021 року на 47,4 млрд грн або на 16,9 % та фактично становили у 2022 році 435,8 млрд грн [69].

Крім того, підтвердженням постійного зниження ефективності солідарної системи ПЗ в Україні можуть слугувати прогнозні розрахунки Міністерства соціальної політики України, відповідно до яких спостережено поступове зростання навантаження на застрахованих осіб у розрахунку на одного пенсіонера, зокрема: з 1,07 у 2020 р. до 0,57 у 2035 р., що призведе до зростання річного дефіциту солідарної пенсійної системи у 2035 р. на 193 млрд грн, тобто порівняно з 2020 р. дефіцит зросте у 3–5 разів. Крім того, зазначене зумовить зростання видатків на ПЗ у відношенні до ВВП з 5% у 2020 р. до 9% у 2035 р. За проведеними розрахунками, до 2027 р., за умови збереження поточного розміру видатків на фінансування ПФУ, всі пенсіонери будуть отримувати лише мінімальну пенсію [70].

Варто згадати, «що із прийняттям Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 8 липня 2010 р., який набув чинності з 1 січня 2011 р. [71], запроваджено єдиний унесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування як консолідований страховий унесок, збір якого здійснюється до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в обов'язковому порядку та на регулярній основі задля забезпечення захисту у випадках, передбачених законодавством, прав застрахованих осіб на отримання

страхових виплат (послуг) за чинними видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

За задумом авторів законопроекту, його прийняття зумовлене потребою підвищення ефективності роботи фондів соціального страхування, також і шляхом більш раціонального використання коштів, що спрямовуються на утримання їхнього адміністративного апарату, зокрема: зосередження функцій, пов'язаних із формуванням страхових коштів, в одному органі та запровадження єдиної для всіх фондів інформаційної бази [72].

Отже, запровадження ЄСВ мало за мету економію адміністративних витрат на утримання різних соціальних страхових фондів та уніфікацію таких виплат. Проте, як свідчить порівняльний аналіз, показники середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» враховувалися для обчислення пенсії» [66] (див. табл. 2.2).

Таблиця 2.2.

Порівняльна інформація середньої заробітної плати (доходу) в Україні та середнього розміру пенсії за 2011–2021 рр.

Рік	Показник середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески	Середній розмір пенсії
2011	2 137,84	1 151,90
2012	2 491,40	1 253,3
2013	2 758,11	1 470,7
2014	2 899,77	1 526,1
2015	3 119,04	1 581,5
2016	3 894,73	1 699,5
2017	5 378,61	1 828,3
2018	6 930,69	2 479,2
2019	8 186,94	2 645,66
2020	9 581,38	3 082,98
2021	11 522,64	3 507,51
2022	13 387,1	4 539,36

Розроблено на підставі джерел [73; 74].

Здійснений аналіз дає змогу констатувати, що в період з 2011 до 2016 року співвідношення показників середньої заробітної плати (доходу) в Україні та середнього розміру пенсії становило 2 до 1, що є недостатнім для покриття всіх зобов'язань ПФУ щодо виплати пенсій. Проте з 2017 року відповідне співвідношення почало ставати більшим – 3 до 1 (див. рис. 2.6) [66].

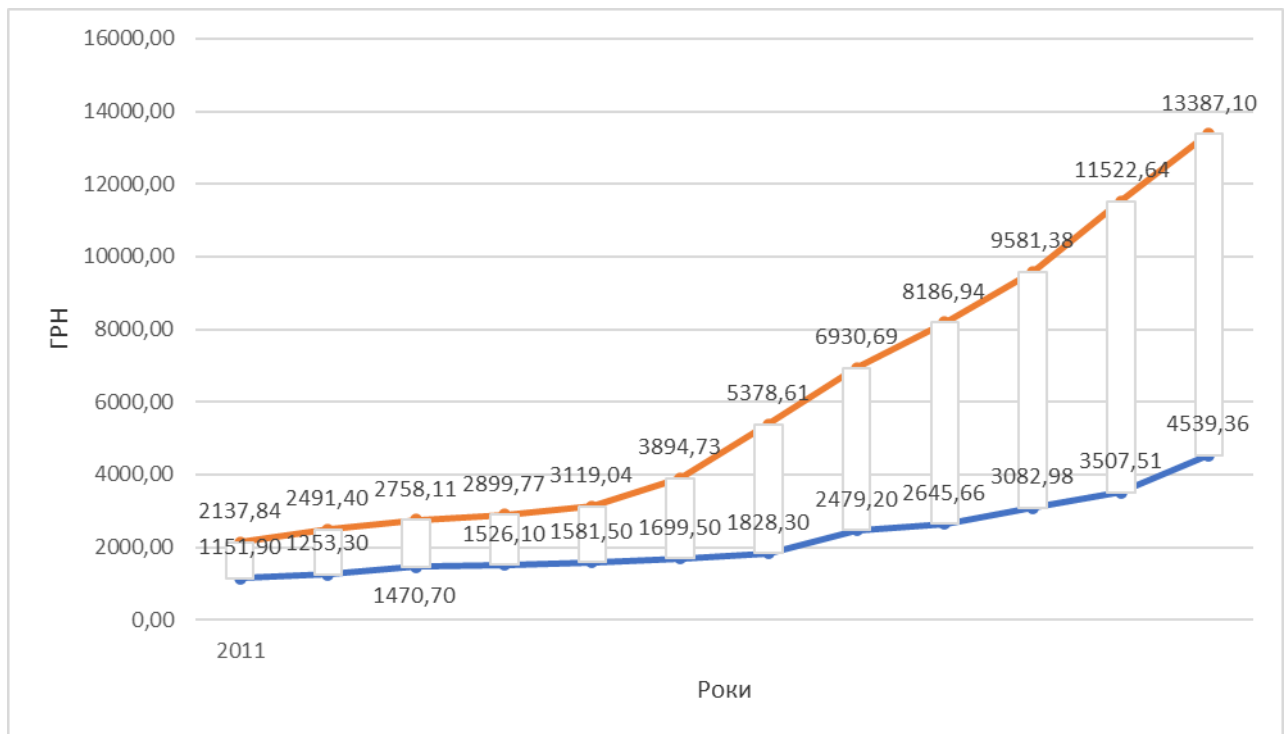


Рис. 2.6. Динаміка середньої заробітної плати (доходу) в Україні та середнього розміру пенсії за 2011–2022 рр.

Отже, зі співвідношення власних доходів ПФУ за досліджуваний період (435,8 млрд грн) та розміру коштів, що виділяються з Державного бюджету (146,9 млрд грн), видно, що понад 34 % видатків ПФУ покриваються саме за рахунок асигнувань з Державного бюджету. Тобто дефіцит бюджету ПФУ є ще однією причиною недостатнього рівня ПЗ в Україні. Ця проблема істотно загострилася в період дії воєнного стану,

оскільки, крім бюджетних асигнувань, ПФУ залучив позичкові кошти (154,8 млрд грн). Отже, дефіцит ПФУ в 2022 р. загалом становив 70%.

Варто додати, що внаслідок військової агресії відбувся відтік інвестицій, значне руйнування економічної інфраструктури, погіршення фінансового стану переважної більшості суб'єктів. За таких обставин система публічних фінансів, звісно, зазнає істотного дефіциту [68].

Т. А. Калита зазначає, що вже сьогодні бюджет щорічно надає дотації Пенсійному фонду в середньому на 40 млрд грн для виплати пенсій спеціальним пенсіонерам – колишнім суддям, прокурорам і депутатам [75, с. 102].

Крім окреслених вище проблем, варто також зосередити увагу на недостатньому рівні ПЗ переважної більшості пенсіонерів, який не може задовольнити навіть базових потреб.

Покладення в основу розрахунків мінімального розміру пенсій прожиткового мінімуму зумовлює формування середнього розміру пенсії, який в Україні за інформацією Міністерства соціальної політики України на початок 2022 р. становив 4370 грн, що не покриває базових потреб людей пенсійного віку та є одним із найнижчих у Європі [68].

Ситуація щодо розміру пенсій в Україні є такою: до 2000 грн отримують 13,4 % пенсіонерів; від 2001 до 3000 грн – 35,6 %; від 3001 до 4000 грн – 21,2 %; від 4001 до 5000 грн – 9,7 %; від 5001 до 10000 грн – 15,4 %; понад 10000 отримують 4,7 % пенсіонерів [76].

Отже, за офіційними даними лише близько 20 % пенсіонерів отримують пенсію у розмірі, який можна назвати достатнім для забезпечення належного рівня життя осіб пенсійного віку.

Водночас варто зауважити, що, за прогнозами експертів, до 2030 р. поступово зростатиме тривалість життя пенсіонерів. Зокрема, середня тривалість життя жінок та чоловіків після 60 років збільшиться так: жінок – з 20,5 років у 2015 р. до 21,9 років у 2030 р.; чоловіків – з 15,7 років у 2015 р. до 17,7 у 2030 р. [77, с. 6].

Відомо, що в 2022 році на пенсію в 63 роки могли вийти люди зі страховим стажем від 19 до 29 років. Якщо пенсіонер, якому виповнилося 63 роки, не мав мінімального страхового стажу, то він міг вийти на пенсію лише в 65 років. Такі пенсіонери отримують соціальну виплату, яка в січні 2022 р. становила 1 854 грн [76].

Істотною проблемою вітчизняного ПЗ, заснованого на солідарній системі, є те, що понад 70 % пенсіонерів отримують пенсію, нижчу середнього розміру. До того ж наявна система ПЗ є несправедливою, а система індексації – заплутаною, що зумовлено непрофесійністю кадрового складу органів ПЗ, зокрема ПФУ. Так склалося, що більшість доходів теперішні пенсіонери отримували в СРСР, а досі невизначені способи індексації доходів призвели до різних накопичень за однакових умов. Виразно контрастує і надто високий рівень пенсій окремих категорій пенсіонерів (депутати, прокурори, судді та ін.) на тлі середнього рівня ПЗ в державі [78, с. 2].

Потрібно зазначити, що в системі забезпечення пільгових категорій пенсіонерів також спостережено низку істотних проблем. Однією з них є заборгованість підприємств із відшкодування фактичних витрат на виплату і доставку пільгових пенсій, яка наприкінці 2020 р. сягала 13978,3 млн грн [79, с. 3-4].

У науковій літературі наголошено, що, оцінюючи адекватність пенсійного доходу, розглядають здебільшого «коефіцієнти заміщення середніх заробітків, які визначаються як відношення розміру пенсії до передпенсійного заробітку. Адекватність виплат окремій особі буде залежати від її конкретної ситуації – рівня доходів, інших ресурсів, попередньої трудової діяльності, сплачених внесків та сімейних обставин. При цьому достатнім або адекватним коефіцієнтом заміщення вважають 60–70 % (з усіх рівнів), або приблизно дві третини останнього передпенсійного доходу особи. Проте такий показник може бути некоректним. Абсолютна сума або коефіцієнт заміщення (виражений у відсотках) не охоплює всіх потреб, які

можуть мати різні пенсіонери, тому проблематично використовувати його як мірило адекватності; коефіцієнти заміщення можна розглядати в сенсі адекватності, пам'ятаючи, що вони є відносними величинами [80, с. 15].

Крім того, з 1 грудня 2022 року через зростання мінімальної заробітної плати мінімальна пенсія за віком для пенсіонерів від 65 років (за наявності стажу 30–35 років) зросла лише з 2400 до 2600 грн (40 % від збільшеної мінімальної заробітної плати з 6500). Тож попри підвищення, люди, які пропрацювали все життя і вийшли на заслужений відпочинок без додаткових джерел, усе одно опинилися на межі виживання [81]» [66].

В Україні середній розмір пенсії становить 103 євро. Нижчий показник зафіксовано лише в Молдові (58 євро). В усіх інших країнах Європи середній розмір пенсії вищий: від 150 євро в Македонії – до 520 євро в Чехії. У Польщі ця сума становить 430 євро, у Словаччині – 459 євро тощо [77, с. 8].

Водночас Є. В. Болотіна та О. В. Шубна вважають, що за відсутності обов'язкового накопичувального пенсійного страхування лише недержавне ПЗ дає змогу кожному громадянину заощадити кошти на безбідну старість [82, с. 164].

Цікавою є думка, висловлена Міністерством соціальної політики України в повідомленні про пенсійну реформу і запровадження накопичувальної системи: «важливе завдання провадження такої реформи – це розширення кола надійних інвестиційних інструментів, через які пенсійні накопичення дійсно будуть спрямовані в економіку, у зростання ВВП, створення нових робочих місць з урахуванням ключових економічних реформ та пріоритетних напрямків розвитку економіки. До того ж зростання обсягу внутрішніх довгострокових інвестиційних ресурсів, якими є пенсійні накопичення, стимулюватиме пропозицію таких інструментів, а тому це взаємозалежний поступовий процес» [83], [66].

Водночас інвестування в облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) є невдалим джерелом для інвестування. Принаймні таку думку висловив Міжнародний валютний фонд (МВФ) у Директиві за 2021 р.

Зокрема, «за оцінками МВФ, інвестиції майбутнього другого рівня пенсійної системи України в ОВДП не зможуть суттєво підвищити розмір пенсій. Представники МВФ зауважили, що влада розглядає можливість запровадження накопичувального другого рівня пенсійної системи, при тому що середні пенсії в Україні низькі, накопичувальний другий рівень навряд чи покращить їхню достатність, особливо якщо внески інвестуватимуться в державні облігації. Накопичувальний другий рівень потрібно запроваджувати лише за наявності відповідних попередніх умов, оскільки він може фінансуватися за рахунок нових ресурсів, але в будь-якому разі не повинен призводити до скорочення ресурсів, що виділяються на перший (солідарний) рівень пенсійної системи» [84], [66].

Ще однією причиною неготовності України до запровадження другого рівня ПЗ, є відсутність надійного регулятора у сфері функціонування недержавних пенсійних фондів.

Як зазначила міністерка соціальної політики, у сфері недержавного пенсійного страхування потрібен сильний та професійний регулятор, а за його відсутності виникатимуть серйозні ризики для майбутніх пенсіонерів. Для того щоб система працювала надійно, держава має забезпечити контроль над тим, щоб всі передбачені законодавством механізми захисту працювали на практиці. У цьому напрямку є законодавчі ініціативи стосовно посилення інституційної спроможності НКЦПФР та перші обнадійливі кроки нового складу НКЦПФР щодо посилення контролю на ринку навіть у рамках поточних повноважень [83].

Покладення на НКЦПФР контрольних повноважень за діяльністю недержавних пенсійних фондів цілком узгоджується з її завданнями та функціями, визначеними Указом Президента України від 23 листопада 2011 року № 1063/2011 [85]. Проте за своїм правовим статусом НКЦПФР може здійснювати контрольні повноваження лише щодо визначеного кола суб'єктів господарювання, зокрема тих, що виступають емітентами цінних паперів.

З огляду на зазначене потребує уточнення статус недержавних пенсійних фондів як акціонерних товариств чи інших господарських товариств.

У цьому аспекті також виникає проблема потреби захисту коштів накопичувальних фондів від інфляції. Вважається, що «дохід у три відсотки річних дає впевненість тримачам коштів. Проте деякі експерти вказують на декілька важливих моментів, які можуть стати на заваді загалом прогресивній та потрібній реформі: 1) немає жодної гарантії того, що протягом накопичення коштів не відбудеться стрімкої девальвації гривні, як це, наприклад, відбулося у 1998, 2008 та 2014 рр.; 2) не заявлено про механізми стовідсоткової компенсації накопичених коштів у разі банкрутства або невідповідного використання цих коштів» [81], [66].

З цього приводу слушним є зауваження О. П. Ковалю про те, що довічна пенсія виплачуватиметься за рахунок придбання пенсіонером ануїтету у відповідного провайдера – страхової компанії, що матиме ліцензію на цей вид діяльності. Загалом довічна пенсія (ануїтет) і є тим самим страховим чинником, що дозволить пенсіонеру отримувати виплати протягом усього життя. Проте науковець наголошує, що чинне законодавство ігнорує природне запитання: що буде з пенсійними виплатами у разі невдалого управління грошовими коштами пенсіонерів, не говорячи вже про банкрутство страхової компанії. Саме тому логічно постає потреба розробки науковцями, пенсійними експертами та експертами страхового ринку концептуальних основ побудови конфігурації відносин між усіма зацікавленими особами – державою, страховими компаніями та пенсіонерами [86, с. 10].

Інакше кажучи, науковець порушує актуальне при переході до накопичувальної пенсійної системи питання гарантій збереження пенсійних внесків у недержавних пенсійних фондах. Це застереження не є безпідставним, адже, як свідчить зарубіжний та вітчизняний досвід функціонування недержавних пенсійних фондів, існують досить реальні

ризика їхнього банкрутства. Наприклад, у грудні 2001 р. американська енергетична корпорація «Енрон», при якій функціонував корпоративний пенсійний фонд, оголосила про банкрутство, унаслідок чого усі заощадження фонду «згоріли», а постраждалими виявилися понад 80 тисяч осіб. При цьому загальна сума збитків перевищила 1 млрд доларів [87].

Подібний інцидент був і в Україні. Зокрема, при НБУ функціонував один із найбільших недержавних пенсійних фондів. Розмір його активів, за даними Національної асоціації недержавних пенсійних фондів України, на червень 2014 року становив 1,571 млрд грн, а частка в загальній вартості активів пенсійних фондів – 66%. Кількість учасників у пенсійному фонді НБУ становила 12,9 тис. осіб. Однак у 2015 році в результаті протиправної діяльності колишніх посадовців фонду значних фінансових втрат зазнали понад 10 тисяч працівників НБУ – учасників недержавної програми ПЗ [87].

Отже, питання страхування ризиків пенсійних внесків до недержавних пенсійних фондів є актуальним і потребує відповідного законодавчого врегулювання.

Досліджуючи проблеми сучасного стану пенсійної системи України, не можна оминати увагою недоліки правового характеру, які виявляються, передусім у перевантаженні законодавства у сфері ПЗ суперечливими та неузгодженими правовими нормами. Зокрема, Закон України «Про пенсійне забезпечення» [52], прийнятий ще наприкінці 1991 року, залишається чинним, попри прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4]. І хоч перший Закон діє лише в частині, що не суперечить новому законодавству, проте, які саме положення Закону України «Про пенсійне забезпечення» денонсують із положеннями Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», потрібно перевіряти щоразу, звертаючись до органів ПФУ.

Крім того, істотним недоліком пенсійної системи України є велика кількість пільгових категорій пенсіонерів або пенсіонерів з особливим порядком призначення та перерахунку пенсій, унаслідок чого ПЗ цих

категорій осіб урегульовано чисельними актами законодавства. Зокрема, на сьогодні чинним є закони України «Про прокуратуру» [88], «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [89], «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» [90], «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [91] та ін. До кожного з цих законів неодноразово вносилися зміни та доповнення, а наявність у них положень, що встановлюють особливості призначення пенсії у відповідні періоди, визнання деяких із цих положень Конституційним Судом України неконституційними створюють ситуацію правової невизначеності, заплутаності та нечіткості правового регулювання у цій сфері. Крім того, така ситуація створює умови для виникнення численних спорів з органами ПФУ. Зокрема, за інформацією, що міститься в Єдиному державному реєстрі судових рішень, в адміністративних судах з початку 2022 року перебувало на розгляді майже 200 тис. спорів за участю ПФУ [92].

Характерно, що прийняття деяких нових законів через упровадження адміністративної реформи спричинило оновлення пенсійного законодавства, проте деякі старі закони втратили чинність, крім окремих положень, також і тих, що стосуються ПЗ. Наприклад, таким є Закон України «Про прокуратуру» 1991 р. [88], що втратив чинність, крім частин третьої, четвертої, шостої та одинадцятої статті 50-1 (яка стосується ПЗ прокурорів та слідчих прокуратури) та деяких інших статей.

Пенсійні виплати деяким категоріям пенсіонерів створюють значне навантаження на державний бюджет, що змушує Уряд шукати шляхи його зменшення, також і за рахунок тимчасового обмеження максимального розміру пенсійних виплат окремим категоріям працівників.

Наприклад, у 2015 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» [93] унесено зміни до законів України «Про прокуратуру», «Про пенсійне забезпечення»,

«Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» та ін., якими встановлено тимчасові обмеження для пенсіонерів, які працюють, на період їхньої роботи. Проте приписи ст. 22 Основного Закону України, відповідно до яких «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод [46], зумовили визнання низки змін неконституційними.

Зокрема, рішенням Конституційного Суду України від 18 червня 2020 р. № 5-р(П)/2020 визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII [94].

Крім того, рішенням Конституційного Суду України від 7 квітня 2021 р. № 1-р(П)/2021 визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частину третю статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» у редакції Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII щодо уповноважень Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсій за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсій у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи [95].

Також рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 [96] визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 67 розділу I, пунктів 2-4, 6-8, 10-18, підпункту 7 пункту 19, пунктів 20-22, 24-34, підпунктів 1-6, 8-12 пункту 35, пунктів 36-100 розділу II «Внесення змін до деяких законодавчих актів

України» та пункту 3 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»). Ці положення стосувалися, зокрема, обмеження максимального розміру ПЗ деяких категорій осіб, обмеження інших видів соціального забезпечення» [66].

Отже, вищеподані приклади свідчать про те, що пенсійне законодавство України є суперечливим, застарілим та містить низку неузгоджених правових норм. А постійні намагання Кабінету Міністрів України скоротити бюджетні витрати на ПЗ закінчуються здебільшого визнанням неконституційними відповідних законодавчих змін, що зменшують наявні соціальні гарантії, оскільки це суперечить положенням Конституції України.

З цього приводу в рішенні від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 [97] Конституційний Суд України наголосив, що одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень. Конституційний Суд України зазначив, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними; оскільки держава зобов'язана регулювати економічні процеси, установлювати й застосовувати справедливі й ефективні форми перерозподілу суспільного доходу задля забезпечення добробуту всіх громадян, то механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема через неможливість їхнього фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів, аби зберегти справедливий баланс між інтересами окремих осіб й інтересами всього суспільства.

У рішенні від 17 березня 2005 р. № 1-рп/2005 [98] Конституційний Суд України зауважив, що ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплені державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, що зобов'язує державу відповідно регулювати економічні

процеси, установлювати і застосовувати справедливі й ефективні форми перерозподілу суспільного доходу для забезпечення добробуту всіх громадян.

Також у рішенні від 27 лютого 2018 р. № 1-р/2018 [99] Конституційний Суд України зазначив, що у СПЗ справедливим має визнаватися такий підхід законодавця, за якого співвідношення між страховими внесками та призначеним розміром пенсійних виплат є пропорційним, а застрахована особа може безперешкодно реалізувати своє право на пенсію в повному обсязі» [66].

Отже, одним з головних недоліків пенсійного законодавства України є його взаємна неузгодженість та заплутаність, наявність великої кількості пільгових категорій пенсіонерів та відсутність уніфікованого підходу до регулювання розмірів та умов їхнього ПЗ. Тому першочерговим завданням у цій сфері має стати впорядкування умов, видів та розмірів ПЗ.

Досліджуючи недоліки правових засад регулювання ПЗ України, констатуємо, що положеннями Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4] визначено статус НФ, який утворюється Пенсійний фонд України. Зауважимо, що ч. 5 ст. 78 цього Закону передбачено, що «учасник накопичувальної системи пенсійного страхування, який сплачує (за якого сплачують) страхові внески до накопичувальної системи пенсійного страхування, має право спрямувати такі внески до недержавного пенсійного фонду – суб'єкта другого рівня системи ПЗ» [66].

Прикінцевими положеннями цього Закону визначено, що ч. 5 ст. 78, яка стосується спрямування страхових внесків застрахованими особами до недержавних пенсійних фондів, набирає чинності через два роки після запровадження перерахування страхових внесків до НФ.

Правовий статус недержавних пенсійних фондів визначено Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [55].

НФ та недержавні пенсійні фонди є різними за своїм правовим статусом організаціями. НФ утворюється як цільовий фонд ПФУ,

призначений для страхування у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного страхування. А недержавні пенсійні фонди можуть утворюватися лише у формі неприбуткових організацій. Деякі з них можуть також бути суб'єктами другого рівня. Не цілком урегульованим продовжує бути питання взаємодії НФ та недержавних пенсійних фондів, також і в аспекті спрямування страхових внесків з НФ до недержавних фондів [100].

Характерно, що державний контроль та нагляд за недержавними пенсійними фондами здійснюють різні органи залежно від сфери. Зокрема, НКЦПФР здійснює контроль за діяльністю недержавних фондів, адміністраторів пенсійних фондів, за управлінням активами в межах повноважень і в порядку, визначеному законами України «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» та ін.

Як засвідчує аналіз Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [101], держава уповноважена здійснювати регулювання ринків капіталу й організованих товарних ринків; відповідно саме в цій сфері цей орган може здійснювати державний контроль.

Антимонопольний комітет здійснює контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в системі накопичувального ПЗ. Проте утворення недержавних пенсійних фондів у формі неприбуткових організацій, особливості статусу яких відповідно до ч. 7 ст. 131 Господарського кодексу України [102] визначено відповідними законами, якими регулюється порядок діяльності цих суб'єктів, створює умови для правової невизначеності їхнього статусу, оскільки відповідних спеціальних законів, про які йдеться у Господарському кодексі України, наразі не прийнято. З огляду на це порядок здійснення неприбутковою організацією господарської діяльності на організованих ринках капіталу не визначений.

Виокремлені проблеми та недоліки функціонування сучасної системи ПЗ підтверджують потребу проведення пенсійної реформи. Зокрема, за результатами проведеного Інститутом соціології НАН України у вересні-листопаді 2022 р. соціологічного дослідження щодо питання накопичувальної системи ПЗ, виявлено, що в ієрархії цінностей під час війни переважають такі: рівність (53,6% респондентів), забезпечення однакових базових прав і можливостей представників усіх соціальних груп (у галузі освіти, соціального захисту та медичного забезпечення) та стабільність (44% опитаних) підтримання досягнутих у суспільстві стандартів життя [103, с. 8].

Щоправда, сама лише накопичувальна пенсійна система не вирішить проблем досягнення достатнього рівня ПЗ, а тому для повноцінного функціонування має бути трирівнева система ПЗ, де I рівень – це державні пенсії, що забезпечують базові потреби пенсіонерів та розраховані на соціальне забезпечення найменш захищених верств населення; II рівень – обов'язкові накопичення, призначені для формування основного пенсійного капіталу впродовж трудового життя людини і є справедливими щодо результатів її діяльності; III рівень – добровільні накопичення у вигляді додаткового пенсійного капіталу для формування належного рівня добробуту при досягненні пенсійного віку [70, с. 5].

Загалом передбачалося, що запровадження трирівневої системи ПЗ має пройти такі етапи: 1) законодавчі зміни (передбачалося здійснити та частково здійснено у 2020 р.) щодо регулювання повноважень регулятора, розвитку ринку фінансових інструментів, підвищення відповідальності; 2) створення потрібної інфраструктури (2021 р.), зокрема системи центрального адміністрування, накопичувального фонду, забезпечення належного регулювання; 3) авторизація (2022 р.) провайдерів системи та вибір учасниками напрямків накопичень; 4) запуск трирівневої системи ПЗ (2023 р.) [70].

Запровадження воєнного стану та інші соціально-економічні проблеми держави внесли певні корективи до окресленого плану, проте на наприкінці

2022 року спостережено активізацію державних органів, зокрема Уряду, Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України у сфері актуалізації та поновлення заходів, спрямованих на продовження і завершення пенсійної реформи [104]. Ці органи в тісній взаємодії з міжнародними інституціями та експертами розробляють різні моделі управління недержавним ПЗ як основу для майбутньої пенсійної реформи.

Отже, недоліками ПУП щодо регулювання пенсійної системи України є:

1) взаємна неузгодженість та заплутаність пенсійного законодавства, наявність великої кількості пільгових категорій пенсіонерів і відсутність уніфікованого підходу до регулювання розмірів та умов їхнього ПЗ;

2) неурегульованість питання взаємодії НФ та недержавних пенсійних фондів, зокрема й для спрямування страхових внесків із НФ до недержавних фондів;

3) правова невизначеність у питаннях здійснення дієвого державного контролю за функціонуванням недержавних пенсійних фондів з огляду на неурегульованість особливостей їхнього правового статусу як неприбуткової організації.

Таким чином, системогенез ПУП у СПЗ, який постав на основі порівняльного аналізу в Україні та Європі, як об'єкт наукового дослідження уміщує: 1) структуру публічного управління СПЗ, об'єкти та суб'єкти такого управління; 2) поняття, особливості та типи систем ПЗ як предмета публічного управління відповідною сферою; 3) систему органів публічного управління сферою ПЗ; принципи, форми та методи здійснення управління СПЗ; 4) динаміку розвитку публічно-управлінських правовідносин у СПЗ в Україні та деяких європейських державах.

Висновки до розділу 2

1. Встановлено, що в Україні головним суб'єктом управління СПЗ є ПФУ, управління яким здійснюється на засадах самоврядності; контрольно-наглядові функції виконує Наглядова рада, що також утворюється на паритетних засадах державою, представниками роботодавців та працівників; для здійснення управління СПЗ у населених пунктах ПФУ утворюються територіальні органи.

Управління недержавною системою ПЗ відбувається через НФ, утворений ПФУ; адміністрування здійснює виконавча дирекція ПФУ. Верховна Рада України та Президент України формує Раду, яка здійснює керівництво НФ, а також визначає за результатами конкурсу компанії з управління активами, радника з інвестиційних питань, зберігача, аудитора.

2. У більшості європейських країн управління пенсійною системою розділено між державним та приватним секторами. Держава за допомогою своїх органів визначає державну політику у СПЗ, установлює мінімальні соціальні стандарти, гарантовані державою, визначає правила та розміри відрахувань на обов'язкове пенсійне страхування (у тих державах, де організована така система), а також здійснює контроль за функціонуванням недержавних пенсійних фондів. Приватний сектор утворює недержавні пенсійні фонди у формі інституційних організацій, покликані акумулювати кошти – внески фізичних та юридичних осіб із наступним їх розподілом між вкладниками за виконання відповідних умов, та забезпечує їхнє функціонування. Проте приватний та державний сектори різняться своєю роллю в процесі управління пенсійною системою різних європейських держав.

3. За допомогою порівняльно-правового методу з'ясовано, що у більшості країн Європи, США та інших розвинутих державах світу наявна трирівнева система ПЗ, яка містить базовий рівень – мінімальний, гарантований державою, сформований державними пенсійними фондами;

накопичувальний рівень як обов'язковий або альтернативний спосіб підвищення розміру пенсійних виплат до достатнього рівня; індивідуальні пенсійні програми, які постали на добровільній основі або ж які є обов'язковими для окремих категорій працівників (наприклад, керівників у Великобританії або самозайнятих працівників у Франції тощо). Такий спосіб організації пенсійної системи, довівши свою ефективність, переважає в країнах з розвинутою економікою.

Незалежно від способу організації ПЗ, у розвинутих країнах значну увагу приділяють надійності й економічній ефективності функціонування недержавних пенсійних фондів. Задля цього утворюються державні органи, що здійснюють контроль-наглядові функції за недержавними пенсійними фондами.

4. Визначено публічно-управлінські правовідносини у сфері пенсійного забезпечення як особливий вид публічно-правових відносин, в основі яких перебуває публічно-управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень, спрямована на реалізацію функцій керівництва, контролю, адміністрування та інших управлінських функцій у сфері ПЗ. Ця діяльність здійснюється задля досягнення належного рівня грошового забезпечення громадян у старості, у разі настання інвалідності або в інших випадках, передбачених законодавством, реалізуючи принципи соціальної справедливості, рівності та збалансованості.

Класифіковано ПУП у СПЗ за такими критеріями: 1) залежно від сфери виникнення: інтрасистемні та інтерсистемні; 2) залежно від наявності принципу «влада-підпорядкування» між учасниками правовідносин: горизонтальні, вертикальні; 3) залежно від управлінської функції, на реалізацію якої спрямовані відповідні правовідносини: контроль-наглядові; правовідносини щодо здійснення керівництва системою пенсійного забезпечення або її окремими галузями; реординаційні та координаційні.

5. Встановлено зони дискомунікацій між учасниками і суб'єктами системи обов'язкових пенсійних накопичень, зокрема:

– ПУП, пов'язані з діяльністю ПФУ, які стосуються безпосередніх суб'єктів і учасників даної системи (при практичній реалізації чинного законодавства виникає чимало проблем, які потребують негайного правового доопрацювання (на рівні законів і підзаконних актів));

– ПУП субординаційно-координаційного характеру, що виникають при взаємодії КУА, зберігача, недержавного пенсійного фонду та інших учасників накопичувальної пенсійної системи (відсутня детальна правова регламентація);

– ПУП інтрасистемного характеру, що стосуються діяльності конкретних суб'єктів і учасників системи, – самоврядування;

– ПУП, пов'язані із врегулюванням системи пенсійних накопичень.

6. Встановлено, що недоліками правових засад регулювання пенсійної системи України є: взаємна неузгодженість та заплутаність пенсійного законодавства, наявність великої кількості пільгових категорій пенсіонерів та відсутність уніфікованого підходу до регулювання розмірів та умов їхнього ПЗ; неурегульованість питання взаємодії НФ та недержавних пенсійних фондів, зокрема й для спрямування страхових внесків із НФ до недержавних фондів; правова невизначеність у питаннях здійснення дієвого державного контролю за функціонуванням недержавних пенсійних фондів з огляду на неурегульованість специфіки їхнього правового статусу як неприбуткової організації.

Матеріали цього розділу оприлюднено у наступних публікаціях автора: [3, 10, 14, 21, 31, 66, 100].

Список використаних джерел до розділу 2

1. Мартиненко Н. В. Механізми державного управління розвитком пенсійної системи України: дис. ... канд. з публ. управління та адміністрування. Харків, 2021. 305 с.
2. Латковська Т. А., Веселий В. С. Актуальні питання діяльності пенсійного фонду: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. 2. С. 75-84.
3. Іщук А. М. Досвід європейських країн у сфері організації управління пенсійними фондами. *Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека»*. 2020. № 8. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2020-8-7466>.
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text/>.
5. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text>.
6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т.; уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. 2-е вид., виправ. Київ : Вид-во «Аконіт», 2008. Т. 3: П–Я. 862 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник; за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.

10. Іщук А. М. Structural and functional features of the organization of public pension management in Ukraine.
11. Гаєва Н. П. До питання розуміння принципу самоврядності утворення та діяльності громадських об'єднань. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 1. С. 70-75.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 березня 2020 року у справі № 757/63985/16. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88062861>.
14. Іщук А. М. Публічно-управлінські функції у системі пенсійного забезпечення: поняття та види. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. № 5. 2021. С. 152–160.
15. Про адміністративну процедуру: проект Закону реєстр. № 3475 від 14.05.2020. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.
16. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 308 с.
17. Про затвердження Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також про об'єднанні управління: постанова правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 № 28-2. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0041-15#Text>.
18. Борисов І. В. Організаційно-правова форма недержавних пенсійних фондів. *Право та інновації*. 2017. № 4 (20). С. 43–48.
19. Bezděk J. Faunistic records from the Czech Republic. *Klapalekiana*, 2000. 36 (1-3): 18. https://www.researchgate.net/publication/260433644_BEZDEK_J_2000_Faunistic_records_from_the_Czech_Republic_-_93_Klapalekiana_36_1-3_18.
20. Ткаліч І. О. Зарубіжний досвід правового статусу недержавних пенсійних фондів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 46–49.

21. Іщук А.М. Сучасний розвиток пенсійного забезпечення в Україні у контексті євроінтеграції. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія: Державне управління.* 2023. № 2(8). С. 126–135
22. Севрюков Д. Г. Розвиток соціальної держави у Бельгії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція.* 2014. № 10-2. Т. 2. С. 8–10.
23. Vandenberghe A., Ruyver J. Regulation of state and supplementary pension schemes in Belgium: overview. Thomson Reuters, 2021. [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-026-1059?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-026-1059?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true).
24. Federale Pensioendienst. URL : <https://www.sfpd.fgov.be/nl/over-ons/opdracht-en-visie>.
25. Обов'язкові накопичувальні пенсійні системи (2-й рівень). Міжнародний досвід: уроки для України. Київ, 2018. http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Mandatory-Retirement-Savings_Pillar-2_February2018_ua.pdf.
26. Blake D. The United Kingdom Pension System: Key Issues. *Pensions An International Journal.* 2003. Vol. 8. https://www.researchgate.net/publication/30786737_The_United_Kingdom_Pension_System_Key_Issues.
27. Financial Services Authority. <http://www.fsa.gov.uk>.
28. Огляд системи пенсійного забезпечення в Великобританії. За матеріалами науково-практичної конференції Української Асоціації Інвестиційного бізнесу. <https://www.uaib.com.ua/files/articles/203/49/GB2.pdf>.
29. Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi põhimääruse" kinnitamise kohta. Vastu võetud 26.07.1990 nr 152. <https://www.riigiteataja.ee/akt/29426>.
30. Fundusze emerytalne: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. URL : <https://www.gov.pl/web/rodzina/fundusze-emerytalne>.

31. Іщук А. М. Реформування системи пенсійного забезпечення: європейський досвід для України. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2021. № 3. С. 84–91.
32. Салькова Т. Досвід державного управління системою пенсійного забезпечення (на прикладі Франції). *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1 (50). Ч. 1. С. 103–109.
33. Retraite complémentaire. [Retraite.com](https://www.retraite.com). <https://www.retraite.com/dossier-retraite/retraite-complementaire/>.
34. Caisse nationale d'assurance vieillesse : retraite de base des salariés du privé. [Retraite.com](https://www.retraite.com). <https://www.retraite.com/caisse-retraite/cnav/>.
35. Ševčík K. The Assessment of Pension Systems in the Czech Republic and the Slovak Republic. Diplomová práce. Brno, 2018. https://is.muni.cz/th/g8jii/Sevcik_Karel.pdf.
36. Socialförsäkringsbalk (2010:110). 04.03.2010. SFS 2021:586. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110.
37. Журавель Я. В. Поняття та сутність внутрішньоорганізаційних управлінських відносин. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 7. Спецвипуск. С. 54-58.
38. Ospanova D., Kussainov D., Abilsheyeva R. Problems of administrative law in the system of public administration. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2017. Vol. 20. <https://www.abacademies.org/articles/Problems-of-administrative-law-in-the-system-of-public-administration-1544-0044-20-2-122.pdf>.
39. Миколенко О. І. Місце управлінських відносин в предметі адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 34–39.
40. Харитоновна О. І. Поняття і ознаки публічних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 1 (28). С. 36-46.

41. Можечук Л. В. Правова природа та особливості пенсійних правовідносин України в умовах реформування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 270–275.
42. Шумило М. М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Одеса, 2016. 43 с.
43. Надієнко О. І. Мета та завдання державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні. *Молодий вчений*. 2015. № 5 (20). Ч. 3. С. 61–64.
44. Компанії з управління активами: Інформація про НПФ на сайті Української Асоціації Інвестиційного Бізнесу : http://www.uaib.com.ua/abcpeople/abetka_npf.html
45. Ткаченко І. М. Поняття, зміст та структура правовідносин у сфері соціального захисту громадян. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3-4. С. 62–69.
46. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
47. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
48. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>.
49. Methodology for assessing the implementation of the OECD core principles of occupational pension regulation. OECD. 2010. <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/42990732.pdf>.
50. Жайворонок І. Р. Державне регулювання системи пенсійного забезпечення: дис. ... канд. економ. наук. Львів, 2021. 234 с.
51. Салькова Т. В. Етапи розвитку пенсійної системи в Україні: євроінтеграційний вектор. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2 (66). С. 127–132.

52. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>.

53. Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні: Указ Президента України 13.04.1998 № 291/98. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291/98#Text>.

54. Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України : Послання Президента України до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1-14/1349. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n1_14100-01.

55. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text>.

56. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1224 від 14 жовтня 2009 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80>.

57. Про Національний план дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава": документ Комітету з економічних реформ при Президентові України від 2 червня 2010 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128/2013#Text>.

58. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 8 липня 2011 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>.

59. Рішення Конституційного Суду України від 03.06.2013 № 3-рп/2013. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-13#Text>.

60. Борг пенсійного фонду перед ДКСУ в 2021 році зріс на 8,2 млрд грн – до 70,25 млрд грн. Finbalance. 2022. <https://finbalance.com.ua/news/borh-pensiynoho-fondu-pered-dksu-za-tri-kvartali-zris-na-1325-mlrd-hrn---do-753-mlrd>.

61. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони, № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

62. Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах : Постанова Кабінету Міністрів України № 461 від 24 червня 2016 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2016-%D0%BF>.

63. Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 672-р від 14 вересня 2016 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80>.

64. Микитюк Ю. І., Кавецький А. С. Проблеми системи пенсійного забезпечення в Україні. *Український журнал прикладної економіки*. 2021. Т. 6. № 1. С. 51–57.

65. Саїнчук Н. В. Стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2014. Вип. 681. С. 79–84.

66. Іщук А. М. Недоліки сучасної системи пенсійного забезпечення України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 27/2022. С. 25–30.

67. Дробот Я. В., Резніченко Н. В. Проблеми та напрямки реформування пенсійної системи в Україні. *Фінансовий простір*. 2016. № 1 (21). С. 63–66.

68. Накопичувальна пенсійна реформа: Матеріали для обговорення Міністерства соціальної політики України 2022. 7 с.

69. Звіт про роботу органів Пенсійного фонду України за 9 місяців 2022 року. <https://www.pfu.gov.ua/2154455-zvit-pro-robotu-organiv-pensijnogo-fondu-ukrayiny-za-9-misyatsiv-2022-roku/>.

70. Як зробити пенсії достатніми: Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, 2020. 19 с.

71. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text>.

72. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про збір та облік єдиного соціального внеску» від 15.06.2010 реєстр. № 6525. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6525&skl=7.

73. Дані про розмір середньої заробітної плати для обчислення пенсії: статистика. Офіційний вебсайт Пенсійного фонду України. <https://www.pfu.gov.ua/statystyka/pokazniki-serednoyi-zarobitnoyi-plat/arhiv-zapitannya-vidpovid-peremishhenim-pokazniki-serednoyi-zarobitnoyi-plat/>.

74. Дані про середній розмір пенсійної виплати: статистика. Офіційний вебсайт Пенсійного фонду України. <https://www.pfu.gov.ua/statystyka/dani-pro-serednij-rozmir-pensijnoyi-vyplaty/>.

75. Калита Т. А. Проблеми розвитку пенсійної системи в Україні та шляхи їх розв'язання. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2014. № 1(64). С. 100–105.

76. Стихальська Н. Пенсійне забезпечення у 2022 році, або як збільшити розмір майбутньої пенсії. *TAS life*, 2022. <https://taslife.com.ua/blog/pensijne-zabezpechennya-u-2022-roczy-abo-yak-zbilshyty-rozmir-majbutnoyi-pensiyi>.

77. Соколовська Ю. Стратегія пенсійного забезпечення. Міністерство соціальної політики України. 19 с.

78. Як українцям отримати європейську пенсію в Україні. *Ukrainian institute for the future*. 28 с.

79. Накопичувальна професійна пенсійна система. Директорат розвитку соціального страхування та пенсійного забезпечення Міністерства соціальної політики України. 2021. 12 с.

80. Основні питання реформування пенсійної системи в Україні: проект USAID «Трансформація фінансового сектору». 2018. <http://www.fst->

ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf.

81. Редько Д. Пенсійна реформа: Це буде у 2023-му, найпізніше – у 2024 році. Укрінформ. 2022. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3320985-pensijna-reforma-ce-bude-u-2023mu-najpiznise-u-2024-roci.html>.

82. Болотіна Є. В., Шубна О. В., Бившева Л. О., Колесникова Г. М. Проблеми розвитку пенсійного забезпечення в Україні в контексті соціального захисту. *Економічний вісник Донбасу*. 2021. № 1(63). С. 162–170.

83. Міністерка соціальної політики Марина Лазебна: про пенсійну реформу і запровадження накопичувальної системи: Міністерство соціальної політики України. 2021 <https://www.msp.gov.ua/news/20328.html>.

84. Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Extension and Rephasing of Access of the Arrangement, Waivers of Nonobservance of a Performance Criterion, Financing Assurances Review, and Monetary Policy Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. Country Report №. 2021/250. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/11/23/Ukraine-First-Review-Under-the-Stand-By-Arrangement-Requests-for-Extension-and-Rephasing-of-509855>.

85. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23 листопада 2011 року № 1063/2011. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011#Text>.

86. Коваль О. П. Ризики, загрози, пріоритети та наслідки реформування пенсійної системи України: аналіт. доп.; за ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2012. 112 с.

87. Павловський А. Підводні камені накопичувальної пенсійної системи. *Економічна правда*. 2020. <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/10/20/666439/>.

88. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

89. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>.

90. Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист: Закон України від 24.03.1998 № 203/98-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

91. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>.

92. Єдиний державний реєстр судових рішень: адміністративне судочинство, Пенсійний фонд України. <https://reyestr.court.gov.ua/>.

93. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 02.03.2015 № 213-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-19#Text>.

94. Рішення Конституційного суду України від 18 червня 2020 р. № 5-р(П)/2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va05p710-20#Text>.

95. Рішення Конституційного суду України від 7 квітня 2021 р. № 1-р(П)/2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-21#Text>.

96. Рішення Конституційного суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08#Text>.

97. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text>.

98. Рішення Конституційного суду України від 17.03.2005 № 1-рп/2005. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-05#Text>.

99. Рішення Конституційного Суду України від 27.02.2018 № 1-р/2018. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-18#Text>.

100. Іщук А. М. Olha F. Melnychuk, Oleh A. Melnychuk, Anna S. Polishchuk and Andrii M. Ishchuk Transformation Of Legal Regulation Of Labor in Ukraine In The Context Of The Experience Of Foreign Countries Under Covid-19. *Conditions. ECS 26* Концептуальні основи системи накопичувального пенсійного забезпечення. *Міністерство фінансів України*. 7 с.

101. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 № 448/96-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

102. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

103. До питання накопичувальної системи пенсійного забезпечення: соціологічні показники. Інститут соціології НАН України. 2022. 8 с.

104. Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: оцінка та рекомендації. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору», липень 2019 р. 58 с.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

3.1. Досвід реформування системи пенсійного забезпечення в європейських державах

Здійснення реформи ПЗ в деяких країнах ЄС було спрямоване на вирішення низки завдань, пов'язаних із підвищенням рівня ПЗ, створення умов для утвердження справедливості та визнання такої системи достатньою.

Однак треба зазначити, що на першому етапі здійснення реформи системи пенсійного забезпечення деякі провідні європейські держави пішли саме шляхом зниження витрат системи пенсійного забезпечення. Такий шлях, наприклад, обрала Великобританія. Реформаційні зміни в цій країні спрямовувалися на підвищення пенсійного віку, а також на вирівнювання пенсійного віку між чоловіками та жінками. Крім того, залишивши державну пенсію лише як базовий дохід пенсіонерів та запровадивши обов'язкове недержавне пенсійне забезпечення, багато роботодавців закрили свої схеми з фіксованими виплатами (DB) для останньої заробітної плати, надавши перевагу схемам із фіксованими внесками (DC), які були менш затратні для роботодавців, проте не зовсім вигідні для працівників [1]. Подібні інструменти обрано для здійснення реформи системи пенсійного забезпечення в таких європейських державах, як Німеччина, Франція, Польща та ін. [2].

При цьому процеси реформування пенсійних систем у європейських країнах були доволі складними. З 1981 по 2014 рік тридцять країн повністю або частково приватизували свої державні обов'язкові пенсії соціального забезпечення, одинадцять країн Східної Європи розпочали експеримент з

приватизації пенсій: Угорщина (1998), Хорватія та Польща (1999), Латвія (2001), Болгарія, Естонія (2002), Литва та Румунія (2004), Словаччина (2005), Македонія (2006), Чехія (2013). Слід зазначити, що це невелика кількість країн. Незважаючи на тиск з боку міжнародних фінансових організацій та індустрії пенсійних фондів, лише 30 країн повністю або частково приватизували свої пенсійні системи; тобто більшість країн світу вирішили не приватизуватися.

Станом на 2018 рік вісімнадцять країн реформувалися, скасувавши приватизацію пенсій, зокрема серед європейських: Болгарія (2007), Словаччина (2008), Естонія, Латвія та Литва (2009), Угорщина (2010), Хорватія та Македонія (2011), Польща (2011), Чехія (2016) та Румунія (2017).

З огляду на те, що шістдесят відсотків країн, які приватизували державні обов'язкові стягнення, скасували приватизацію, і маючи накопичені докази негативних соціальних та економічних наслідків, можна стверджувати, що експеримент з приватизації провалився. Причин безліч, починаючи від високих фіскальних та адміністративних витрат, закінчуючи низьким покриттям та вигодами, до непередбачуваності доходів від старості через ризики ринку капіталу. У той час як деякі уряди достроково скасували приватизацію, переважна більшість країн, що реформуються, відмовилися від приватизації після фінансової кризи 2007-2008 років, коли недоліки приватної системи стали очевидними і повинні були бути виправлені.

З моменту виникнення систем соціального забезпечення приватна страхова галузь, як правило, обслуговує невеликий 3-й рівень (добровільні пенсії), а іноді і 2-й рівень (додаткові пенсії). Хвиля приватизації пенсій протягом 1980-2000-х років була вторгненням фінансового сектору в розширення до більшого 1-го рівня пенсійного забезпечення соціального страхування.

Пенсійні системи існують у всіх країнах з метою ліквідації бідності за віком та забезпечення доходів літніх людей. У більшості країн право на соціальне забезпечення для всіх закріплено в Конституції та/або закріплено

законом. Право на соціальне забезпечення також закріплено у статтях 22 і 25 Загальної декларації прав людини. Країни прагнуть досягти універсального пенсійного покриття на адекватному рівні виплат. Зазвичай це досягається державною системою, яка включає державне соціальне страхування в поєднанні з соціальними пенсіями без внесків, доповненими добровільними пенсіями для тих, хто хоче більше заощаджень для виходу на пенсію.



Рис. 3.1. Багаторівнева пенсійна модель Міжнародної організації праці

Рівень 0 – Пенсійний поверх: Він спрямований на встановлення рівня соціального захисту для людей похилого віку. Цей рівень зазвичай забезпечується за допомогою нескладної пенсійної схеми. Він фінансується із загального бюджету. Універсальність покриття може бути досягнута за допомогою універсальної схеми без внесків або комбінації соціального страхування та пенсійної схеми. Незалежно від конкретного дизайну Рівня 0, він повинен гарантувати мінімальний рівень доходу з адекватним рівнем вигоди для життя в пристойності та гідності.

1-й рівень – Соціальне страхування: Він відповідає типовому дизайну пенсійних систем соціального забезпечення, визначених обов'язкових виплат, що фінансуються за рахунок внесків роботодавців та працівників. Його метою є забезпечення більш високих рівнів пенсійних виплат для того, щоб підтримувати рівень життя після виходу на пенсію. Він повинен забезпечувати принаймні мінімальну пенсію на рівні 40 відсотків застрахованого доходу до виходу на пенсію протягом 30 років внесків, а також зменшену/скориговану мінімальну допомогу для тих, хто робив внески не менше 15 років. Проведення, в міру необхідності, послідовних параметричних реформ необхідне для забезпечення його стійкості.

2-й рівень – Додатковий: Не всім країнам потрібно мати цей рівень, він є додатковим компонентом, він може мати будь-які характеристики, добровільні чи обов'язкові, професійні чи непрофесійні на основі зайнятості, визначені виплати або визначені внески, які зазвичай фінансуються за рахунок внесків роботодавців та управляються приватно, спрямовані на доповнення пенсійних виплат від попередніх двох рівнів.

3-й рівень – Добровільний рівень особистих заощаджень: Цей рівень також доповнює один одного, складається з набору добровільних приватних пенсійних схем для тих, хто має економічну спроможність робити додаткові особисті заощадження, які, як правило, управляються приватними пенсійними адміністраторами в умовах повної ринкової конкуренції та державного регулювання.

Після чилійського пенсійного експерименту великі міжнародні фінансові установи та консервативні аналітичні центри почали просувати подібні реформи соціального забезпечення, насамперед Світовий банк, спільно з USAID, Міжнародним валютним фондом, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Інститутом Катона та Міжамериканськими та азіатськими банками розвитку [3, 4]. Публікація «Запобігання кризі старості: політика захисту літніх людей і сприяння зростанню» [5] послужила важливим довідником і планом для політичних

дискусій. Вона представила пенсійні системи як багаторівневі та зосередилась на реформі переходу першого рівня на приватні рахунки фізичних осіб, інвестовані в ринки капіталу, а не на державне соціальне страхування [6]. Роблячи сильний акцент на сприянні економічному зростанню, видання Світового банку зобразило традиційну державну пенсійну систему як провал – як соціально, так і економічно. Світовий банк підкреслив позитивний вплив приватизації пенсій на капітальні ринки, підтримуючи зростання інвестицій, а також стверджуючи, що вони можуть забезпечити вищий рівень пільг та сильніші стимули для людей робити внески.

Таблиця 3.1

Типологія реформ пенсійної приватизації 1981-2010 рр.

	Повна приватизація	Часткова приватизація
Основні риси	Система оплати по мірі використання приватно керованою пенсійною системою, заснованою повністю фінансованих індивідуальних рахунках і визначених внесках.	Запровадження додаткового компонента повністю фінансованих індивідуальних рахунків у більшій системі, в результаті чого з'явиться система, що складається з декількох пенсійних схем, деякі державні (з функціями DB, PAYG та державного управління), а інші приватно керовані (з DC та повністю фінансованими індивідуальними рахунками). Вага рівнів суттєво відрізняється між країнами. Чим більший приватний рівень, тим нижчою є здатність державного рівня забезпечити адекватну безпеку доходу літнім людям.
Приклади країн	Чилі (1981) та ін. Європейських країн немає	Європейські країни: Угорщина (1998), Польща (1999), Латвія (2001), Болгарія (2002), Хорватія (1999), Естонія (2002), Литва (2004), Румунія (2004), Словаччина (2005), Македонія (2006)

Складено за [3, 4]

Однак вони не змогли пояснити дуже високу вартість переходу, а також численні ризики для пенсіонерів.

Прихильники приватизації також стверджували, що державне соціальне страхування з визначеною виплатою призведе до неминучої «кризи

соціального забезпечення» або «кризи старості», використовуючи це як виправдання для проведення структурних реформ та повної або часткової приватизації пенсійних систем соціального забезпечення, особливо в країнах із середнім рівнем доходу (Табл. 3.1). У країнах, де повна приватизація першого пенсійного рівня була неможливою, деякі схеми або режими були приватизовані, а інші залишалися публічними. У країнах, де приватизація була взагалі неможливою через надмірно високі витрати на перехідний період або непереборний суспільний опір, Світовий банк просував як другий найкращий варіант реформи систему нефінансових (умовних) визначених внесків (Нефінансові (умовні) визначені внески – це умовні або фіктивні індивідуальні особові рахунки в рамках публічної платіжної системи, які, на думку Світового банку, можуть згладити перехідні процеси [7], що полегшує шлях до майбутньої приватизації. Маючи значні ресурси та прямий доступ до міністерств фінансів, Світовому банку, МВФ, ОЕСР, USAID, Міжамериканському банку розвитку та Азійському банку розвитку вдалося сприяти приватизації пенсій через політичні консультації, створення регуляторів або наглядових органів, створення програмного забезпечення для моделювання, навчання, публікації та надання багатомільйонних кредитів. За оцінками Оренштейна [4], рівень успішності проєктів Світового банку, які просувають реформи, узгоджені з приватизацією пенсій, був високим – майже 76 відсотків – незважаючи на те, що це дуже спірне і складне питання в більшості країн.

Дійсно, приватизація пенсій була суперечливою. Реформи оскаржувалися Міжнародною організацією праці (МОП) та багатьма іншими, включаючи тодішнього головного економіста Світового банку, лауреата Нобелівської премії Джозефа Е. Стігліца [8]. МОП висловила незгоду і заперечила в численних заявах і доповідях, включаючи спільну публікацію МОП та ISSA [9]. МОП підкреслила важливість збалансованого розгляду пенсійної адекватності, фінансової достатності та справедливості. Для МОП пенсійні системи повинні керуватися за своєю суттю метою забезпечення

безпеки доходів від старості, на відміну від Світового банку, з його основною метою підтримки економічного зростання та зменшення фіскального тиску. МОП, зокрема, виступала проти надмірного покладання на приватні рахунки постійного тиску, які неминуче перекладають ризики на індивідуальні. Він також звернув увагу на величезні труднощі для країн, щоб взяти на себе високі витрати на перехід і подвійний тягар поступового скасування або скорочення схем оплати по мірі використання та введення нового рівня індивідуальних рахунків. МОП також підкреслила, що належне управління є вимогою як державної, так і приватної систем, і що приватизація не обов'язково покращує якість управління. Крім того, істотне зниження рівня виплат часто маскувалося і підштовхувалося через такі структурні реформи.

МОП, завдяки своїй технічній консультативній підтримці, а також своїм політичним і технічним документам, вже давно рекомендує параметричні реформи для зміцнення публічних пенсійних схем, замість структурних реформ для їх приватизації [10]. Структурні реформи трансформують державну систему, наприклад, замінюючи її повністю або частково приватною. Параметричні реформи, з іншого боку, передбачають незначні зміни, такі як вік виходу на пенсію, ставки внесків, формула виплат тощо існуючої державної системи з метою зміцнення їх довгострокової фінансової стійкості при забезпеченні безпеки доходів від старості.

Позиція МОП ґрунтується на зводі міжнародних трудових стандартів, розроблених і прийнятих представниками урядів, роботодавців і працівників з усього світу. МОП була і виступає проти панікерських прогнозів про «кризу старості», викликану демографічними проблемами та проблемами сталого розвитку. Хоча це правильно, що дозрівання пенсійних систем тягне за собою збільшення витрат на виплати в довгостроковій перспективі, це нормальне явище і навряд чи привід для тривоги. Досвід країн з вищим рівнем доходу демонструє, що можливо адаптувати пенсійні системи за допомогою незначних параметричних реформ, щоб зробити їх стійкими протягом демографічних змін, дозрівання пенсійних схем та інших майбутніх

викликів.

Зрештою, з часом аргументи, висунуті МОП, виявилися правильними. Навіть у європейських країнах – з великою кількістю людей похилого віку – пенсійні системи є стійкими з адекватними параметричними коригуваннями та деякою обмеженою підтримкою державного бюджету [11]. Недержавні пенсійні системи недостатньо ефективні. Незважаючи на тиск з боку фінансової галузі, запити від урядів до міжнародних фінансових установ на підтримку структурних пенсійних реформ зменшилися. Світовий банк відмовився від пенсійної приватизації, змінив керівництво Департаменту соціального захисту банку, а з середини 2000-х років у кредитному портфелі Світового банку не було окремих проектів пенсійної реформи, хоча в деяких випадках вони можуть бути субкомпонентами кредитів фінансового сектору, програм реформування державного сектору або технічної допомоги Глобальної практики фінансового сектору та ринків капіталу Світового банку, але не окремими кредитами для пенсійної реформи.

Приватизація пенсій була представлена як чітке рішення для розв'язання проблеми старіння населення та забезпечення стійкості пенсійних систем соціального забезпечення. У той час пенсійні системи в багатьох країнах стикалися з низкою проблем, таких як поширення спеціальних режимів соціального забезпечення та фрагментація, також низьке охоплення та низькі ставки внесків, які можна було б вирішити за допомогою параметричних реформ зі збереженням державних систем. Жодна розвинена промислово розвинена демократична країна не замінила свою державну пенсійну систему приватною, повністю фінансованою системою індивідуальних рахунків. Пенсійна система Швеції є єдиним випадком розвиненої країни з індивідуальними рахунками як першим рівнем: однак система залишається публічно керованою, навіть з приватними компаніями, які беруть участь в інвестуванні активів.

Однак у європейських країнах, що розвивалися, як рішення була висунута приватизація. Очікування були високими, коли були запроваджені

реформи, і країни сподівалися покращити як свої пенсійні системи, так і загальні економічні показники. Очікувалося, що ставки покриття та рівні виплат зростуть, нерівність зменшиться, адміністративні витрати зменшаться завдяки співпрацям, управління ПЗ покращиться, а ринки капіталу поглиблюють підтримку нових інвестицій та економічного зростання.

Однак на практиці приватизація пенсій не дала очікуваних результатів. Рівень покриття стагнував або знижувався, пенсійні виплати погіршувалися, а гендерна нерівність посилювалася, що робило реформи дуже непопулярними. Ризик коливань фінансового ринку був перекладений на фізичних осіб. Адміністративні витрати зросли, зменшивши пенсійні виплати. Високі витрати на перехідний період, часто недооцінені, створили великий фіскальний тиск. Хоча адміністрація приватного сектору повинна була поліпшити управління, вона замість цього послабила його. Участь робітників в управлінні була ліквідована. Регуляторні та наглядові функції були захоплені тими ж економічними групами, відповідальними за управління пенсійними фондами, що створило серйозний конфлікт інтересів; Крім того, індустрія приватного страхування, яка в кінцевому підсумку отримує вигоду від заощаджень людей, перейшла до концентрації. І останнє, але не менш важливе: пенсійна реформа мала обмежений вплив на ринки капіталу та зростання більшості європейських країн, що розвиваються.

У Східній Європі за моделлю збереження перерозподільної системи та стимулювання розвитку добровільного пенсійного страхування свою пенсійну систему реформувала Чехія. У цій країні збереглася обов'язкова державна пенсійна схема, побудована на розподільних принципах [12, с. 6].

Особливістю пенсійної системи в Естонії було те, що її реформа передбачала поділ розміру обов'язкових страхових внесків, що існував на час проведення реформи, між I і II рівнями пенсійної системи. Естонія ж запровадила обов'язкову накопичувальну систему за рахунок додаткових внесків працівників, ставши єдиною країною, у якій ставки внесків після пенсійної реформи зросли. Внесок у накопичувальну систему складається з

двох частин: 1) відрахування від заробітної плати в розмірі 2 % валового розміру місячної зарплати працівника; 2) платежу, що здійснюється державою за рахунок соціального податку, який сплачує роботодавець за ставкою 33 %; внесок роботодавця в систему II рівня становить 4 % валового розміру місячної зарплати працівника» [13, с. 47-48], [14].

Під час реформи деякі балтійські держави дещо знизили обсяг внесків протягом декількох років та повернули частину внесків до солідарних систем [15].

Загалом серед держав Східної Європи найбільш повно реалізувала трирівневу змішану накопичувально-розподільну схему пенсійного забезпечення Угорщина. У цій країні не відбулося фундаментальних змін державної розподільної системи, вона була модернізована, зберігся її обов'язковий характер, державні гарантії, солідарність поколінь. У загальній структурі пенсійних виплат частка першого рівня становить 75%; на фінансування першого рівня роботодавці спрямовують 22% фонду оплати праці, працівники – 2% від заробітної плати [12, с. 6].

У Великобританії «з квітня 2002 року введена друга державна пенсія (82P), що залежить від заробітку. Державні пенсії формуються за рахунок обов'язкових внесків роботодавця (11,9 % від заробітку) і працівника (10 %), які акумулюються в Національному страховому фонді. З цих засобів виплачуються поточні пенсійні зобов'язання. Якщо засобів Національного Страхового фонду для виплат не вистачає, то держава бере потрібну суму з податкових зборів. Другий і третій компоненти стосуються недержавних пенсій і не є обов'язковими [16, с. 1]» [14].

Деякі відмінності властиві реформі пенсійної системи в Нідерландах, де пенсійне забезпечення другого рівня є здебільшого обов'язковим, що створює умови для високої економічної і соціальної взаємної відповідальності. Крім того, використання цього рівня пенсійного забезпечення нівелює ситуацію щодо наявності пенсійної конкуренції на ринку праці, спрощуються і стають прозорішими перемовини щодо розміру

заробітної плати, завдяки чому зникають перепони, які ведуть до руйнування пенсійної системи. Щоправда, на ринку пенсійних фондів Нідерландів, які використовують чинну систему розподілу, у споживача можуть виникати витрати і ризики, пов'язані з певними несприятливими умовами інвестування [17, с. 123].

Потрібно також зауважити, що до пенсійного законодавства Нідерландів у 2023 р. заплановано внесення деяких змін. Зокрема, відповідно до закону про участь (Participatiewet) зміняться умови, за яких людина може вийти на пенсію до досягнення пенсійного віку (ст.15(2)(b)(2°) та 15(2)(b)(3°)(ii)), а саме: максимальна сума пенсійних накопичень може становити 321 178 євро (було 274 675 євро), а розмір депозитів, які щороку вносяться на пенсійні рахунки, збільшений до 7708 євро (було 6592 євро). Це, на думку розробників законопроекту, дозволить достроково йти на пенсію більш забезпеченим пенсіонерам [18].

У деяких європейських країнах заплановане поступове підвищення пенсійного віку. Наприклад, Австрія з 1 січня 2024 р. планує підвищити пенсійний вік для жінок (наразі пенсійний вік для чоловіків – 65 років, для жінок – 60 років) на 6 місяців щороку так, щоб у 2033 р. він досяг 65 років; Данія, у якій наразі встановлено однаковий пенсійний вік для чоловіків та жінок – 65 років, планує до кінця 2023 р. підвищити пенсійний вік до 68 років; у Фінляндії пенсійний вік для чоловіків та жінок однаковий – 63 роки, а для державних пенсій – 65 років; у Німеччині пенсійний вік для чоловіків становить 62 роки, для жінок – 58 років, але до 2029 р. заплановане підвищення пенсійного віку до 67 років; у Нідерландах пенсійний вік для чоловіків та жінок становить 65 років, у планах – до 2025 р. підвищення пенсійного віку до 68 років; у Швеції пенсійний вік для чоловіків та жінок встановлено на рівні 61 року, проте в цій державі існують стимули для продовження роботи до 67 років [19].

Варто звернути увагу на те, що «в процесі здійснення реформування системи ПЗ деякі європейські країни зіштовхнулися з проблемами,

зумовленими як наслідками економічної кризи, так і окремими недоліками сформованої пенсійної системи.

Безперечно, економічні кризи та наслідки повільного економічного зростання, високий рівень державного боргу, значний рівень безробіття мають істотний вплив на ПЗ. За оцінками деяких експертів, у країнах Європи державні валові фінансові зобов'язання збільшилися з 55 % ВВП у 2007 році до 88 % у 2014 році. З огляду на це пенсійні витрати становили в середньому 18 % від загальних державних витрат. Відповідно до останніх прогнозів у країнах-членах ЄС пенсійні витрати збільшаться в середньому з 9 % від ВВП (на сьогодні) до 10,1% від ВВП у 2050 році [20, с. 4].

У зв'язку з цим упродовж останніх кількох років значна частина країн-учасниць ЄС внесла та продовжує вносити зміни у свої пенсійні системи, що зумовлено широкою потребою фіскальної консолідації. Більшість країн здійснили реформи, спрямовані на поліпшення фінансової стійкості пенсійної системи, основною метою яких стало відтермінування виходу на пенсію шляхом підвищення пенсійного віку, сповільнення процесу дострокового виходу на пенсію, збільшення стимулів для продовження праці, а не виходу на пенсію [20, с. 4].

Наприклад, у Великобританії у 2014 році прийнято новий Закон про пенсії, що містить такі основні положення: 1) поточна базова державна пенсія та додаткова державна пенсія замінені пенсією з фіксованим розміром, хоч це не стосується чинних пенсіонерів; 2) пенсійний вік поступово підвищується з 66 до 67 років у період із 2026 до 2028 року; також регулярно переглядатимуть державний пенсійний вік; 3) уряду надано право вводити мінімальні стандарти щодо управління й адміністрування пенсійних схем на робочому місці тощо. Закон також містить низку інших заходів, що стосуються приватних пенсій, багато з яких зміцнюють чинне законодавство [1].

З квітня 2015 року британці – учасники програми з фіксованими внесками (DC) – отримали доступ до накопичувальних пенсійних програм (пенсійний кошик) та можливість їх використовувати, починаючи з 55 років.

Крім того, деякі учасники програми з фіксованими виплатами також отримали змогу перейти на схему DC, якщо це дозволяють правила. Мета цих реформ – зробити пенсії більш гнучкими. Проте деякі експерти висловлювали занепокоєння, що люди, отримавши доступ до пенсійних рахунків, почнуть знімати та витратити кошти, залишаючи недостатньо засобів для фактичного виходу на пенсію, а тому згодом держава відмовилася від плану, який дозволяє тим, хто придбав пенсійний ануйтет, продати його за готівку.

Одним з останніх нововведень у Великобританії було запровадження автоматичної реєстрації учасників пенсійних схем, аби гарантувати, що всі правомочні працівники отримують можливість бути учасниками схеми пенсійного забезпечення на робочому місці: у минулому багато роботодавців не пропонували такі схеми або працівники не брали в них участі» [1], [14].

У пенсійній системі Німеччини протягом 2019–2021 рр. відбулися деякі законодавчі й організаційні зміни в системі пенсійного забезпечення. Зокрема, як згадувалося раніше, вони стосувалися запровадження (а точніше – повернення) базового державного пенсійного забезпечення, яке виплачується як надбавка для тих пенсіонерів, сукупний місячний дохід яких нижчий 1250 євро на одну людину і 1950 євро для подружжя (ураховуючи інші види доходу, наприклад, здавання житла в оренду). Виплата такої надбавки також не передбачена для пенсіонерів зі стажем роботи менше 33 років і тим, у кого щомісячний дохід становить понад 2700 євро до вирахування податків. У такий спосіб базову пенсію почали отримувати 1,3 млн працівників, які сплачували пенсійні внески [21].

«Певним чином фінансова стійкість пенсійних фондів похитнулася й у Нідерландах, зокрема через низькі відсоткові ставки після світової фінансової кризи. За 2008–2010 рр. суттєво знизилася дохідність інвестиційних активів недержавних пенсійних фондів. У липні 2015 року, щоб пристосуватися до цього нового фінансового середовища, центральний банк Нідерландів, що діє як наглядовий орган пенсійного та страхового

секторів, змінив метод розрахунку «остаточної форвардної ставки» (UFR) для дисконтування актуарних зобов'язань за термінами погашення, що перевищують «останню ліквідну точку», на яку ринкові ставки недоступні» [14].

Отже, UFR був знижений з 4,2 % до 3,3 %, що ближче до ринкової вартості (але все ще вище за дохідність 30-річних облігацій з нульовим купоном) за рахунок подальшого негайного тиску на коефіцієнти фондування. Згідно з новими правилами близько 90 відсотків фондів були змушені до кінця 2016 року прийняти «плани відновлення», спрямовані на відновлення протягом десяти років їхнього коефіцієнта платоспроможності, який упав нижче мінімального коефіцієнта фінансування в 104,2 %, до необхідного коефіцієнта покриття. Тоді як деякі фонди змогли подолати цей поріг у 2017 році завдяки гарній прибутковості інвестицій та підвищенню процентних ставок, найбільші фонди, що охоплюють близько 10 мільйонів учасників, як і раніше, зіткнулися з перспективами скорочення пільг до 2020–2021 рр. [22].

У Польщі «обов'язковий другий рівень індивідуальних рахунків став добровільним для всіх нових учасників трудової діяльності. Згідно із Законом облігації з відкритих пенсійних фондів (OFE) були перенесені на спеціальний рахунок в Управління соціального страхування (ZUS), натомість акції залишилися у фондах. Протягом трьох місяців поляки повинні вирішити, чи залишати свої пенсійні заощадження у фондах, чи економити на пенсію лише в Управлінні [23].

Загалом закон передбачає такі нововведення: 1) участь у другому рівні пенсійного забезпечення є добровільною; 2) можливість відмовитися від участі в другому рівні для нинішніх учасників системи; 3) передача всіх інвестицій у державних облігаціях від відкритих пенсійних фондів другого рівня до ZUS та зміна інвестиційних можливостей для відкритих пенсійних фондів. Так, 3 лютого 2014 року уряд перерахував близько 153 млрд злотих (50,71 млрд дол. США) в активах від відкритих пенсійних фондів другого рівня до Державної

установи соціального страхування; 4) поступова передача залишків активів другого рівня до першого рівня для осіб, які найближчим часом будуть виходити на пенсію (за 10 років до виходу на пенсію) [24, с. 116].

У Франції також розпочався новий етап пенсійної реформи, з огляду на те що, за словами деяких політиків, поточна пенсійна система більш неможлива з фінансового погляду. Зокрема, за даними Орієнтаційної ради з пенсій (COR), у 2018 році французька пенсійна система мала дефіцит у 2,9 млрд євро, або близько 0,1 % валового внутрішнього продукту (ВВП). COR також оцінює, що дефіцит нинішньої системи може збільшитися з 7,9 до 17,2 млрд євро у 2025 році.

З огляду на потребу вирішення вищезазначених проблем влада Франції пропонує запровадити деякі реформаційні зміни. Так, поточні пенсії складаються із базової та додаткової пенсій; базові пенсії розраховуються шляхом усереднення річної заробітної плати, одержаної працівником протягом двадцяти п'яти років із найбільшим доходом чи останніх шести місяців на державній службі; додаткові пенсії засновані на бальній системі та додаються до базової пенсії. У запропонованій реформі пенсії не розраховуватимуться на основі двадцяти п'яти кращих років, а розраховуватимуться за бальною системою, зокрема: кожен працівник отримує віртуальний рахунок, на якому будуть накопичуватися всі його внески, який потім буде конвертовано у бали, які можна заробити за підтверджений стаж роботи, а цінність кожного балу буде однаковою для кожного француза (наприклад, 1 бал = 1,25 євро). Отримані бали множаться на коефіцієнт, що враховує пенсійний вік та очікувану тривалість життя [25]. Варто зазначити, що самі французи неоднозначно ставляться до запропонованих змін, а тому більшість не підтримує ініціювання нової пенсійної реформи.

Попри те що деякі європейські країни продовжують покращувати власну пенсійну систему, деякі міжнародні організації на підставі проведення експертних досліджень роблять висновок про те, що пенсійну систему

доцільно диференціювати залежно від виду зайнятості. Зокрема, для найманих працівників більш вигідною є трирівнева пенсійна система, відрахування до якої здійснюються переважно роботодавцями та самими працівниками на добровільній основі. Водночас результати дослідження засвідчили, що самозайняті особи віддають перевагу пенсійним планам із більшою свободою вибору та великим інвестиційним ризиком унаслідок сприятливого податкового режиму. Такі результати продемонстровані в Нідерландах, Німеччині та деяких інших європейських державах [26].

Потрібно зазначити, що в усіх державах, у яких запроваджено другий обов'язковий рівень недержавного пенсійного забезпечення, значну увагу приділяють забезпеченню дохідності недержавних пенсійних фондів, якої досягають належним регулюванням інвестиційних програм цих фондів.

Наприклад, у Румунії інвестиційні стратегії обов'язкових пенсійних фондів регулюються дуже суворо. Законом встановлено ліміти інвестування в різні класи активів у відсотках. Зокрема, обов'язкові пенсійні фонди мають право інвестувати так: в інструменти грошового ринку – 20 %; державні облигації Румунії, країн ЄС або Європейського економічного простору (ЄЕП) – 70 %; облигації та інші цінні папери, емітовані місцевими державними адміністраціями Румунії, країн ЄС або ЄЕП, що перебувають в обігу на регульованому ринку Румунії, країн ЄС або ЄЕП – 30 %; цінні папери, що перебувають в обігу на регульованому ринку Румунії, країн ЄС або ЄЕП – 50 %; облигації третіх держав, що перебувають в обігу на регульованому ринку Румунії, країн ЄС або ЄЕП – 15 %; облигації та інші цінні папери, емітовані місцевими державними адміністраціями третіх держав, що перебувають в обігу на регульованому ринку Румунії чи країн ЄЕП – 10 % тощо» [13, с. 58-59], [14].

Останнім часом у провідних країнах Європи порушують питання про дотримання так званого етичного інвестування недержавних пенсійних фондів. Наприклад, у Норвегії обговорюють питання вилучення тютюнових компаній із переліку об'єктів інвестування для пенсійних фондів. На сьогодні Пенсійний

фонд Норвегії більше не інвестує у 29 компаній, наприклад, у такі, що забруднюють навколишнє середовище або виробляють компоненти для касетних бомб. Деякі фонди Швеції та Нової Зеландії також вилучили деякі компанії зі свого портфелю з етичних міркувань. Пенсійні фонди на нових ринках також починають застосовувати таку практику: Асоціація пенсійних фондів Бразилії рекомендувала пенсійним фондам-членам, ухвалюючи інвестиційні рішення, брати до уваги такі чинники, як стандарти підприємств щодо захисту природного середовища, корпоративної прозорості та ін. [27, с. 4].

3.2. Алгоритми реформування публічноуправлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду

На сучасному етапі здійснення пенсійної реформи першочерговим завданням є визначення передумов формування стратегії розвитку пенсійного страхування України, до яких належать такі:

- 1) вжиття заходів для стабілізації бюджетних трансфертів на фінансування розподільчої пенсійної системи у відсотках до ВВП;
- 2) створення передумов для недопущення підвищення податкового навантаження на заробітну плату;
- 3) запровадження загальнонаціонального накопичувального елемента пенсійної системи;
- 4) підвищення життєвого рівня пенсіонерів до передпенсійного періоду;
- 5) подолання збитковості добровільної накопичувальної пенсійної підсистеми [28, с. 177].

Дехто з науковців вважає, що досить важливою проблемою, яка потребує вирішення в межах проведення пенсійної реформи, є забезпечення стабільної діяльності пенсійної системи, яка також залежить від низки факторів [29, с. 235].

Варто погодитися з думкою про те, що проведення пенсійної реформи потребує узгодження з іншими сферами реформування, оскільки ефективність пенсійної реформи залежить від успішності проведення соціально-економічних перетворень, досягнення належного економічного розвитку в державі, трансформації адміністративно-правових відносин у сфері управління пенсійною системою та механізму державного контролю за недержавними пенсійними фондами, стабілізації та підвищення активності й надійності організованих ринків капіталу тощо (див. рис. 3.2).

Якщо ж оцінювати реформування системи ПЗ з погляду організаційно-правового інструментарію, то можливі два основні шляхи здійснення реформи: 1) зменшення витрат на пенсійне забезпечення (підвищення пенсійного віку, скорочення пільгових категорій пенсіонерів, зменшення базового рівня пенсійних виплат тощо) та 2) підвищення дохідності пенсійних фондів (збільшення частки відрахувань на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, підвищення прибутковості від інвестування коштів пенсійних фондів до різних джерел тощо). Оптимальне поєднання цих двох шляхів реформування системи пенсійного забезпечення уможливить кращі результати й істотно підвищить ефективність відповідної реформи.

Водночас деякі науковці критично ставляться до методу зниження витрат системи пенсійного забезпечення, вважаючи такий шлях малоефективним. Наприклад, М. В. Кравченко зазначає [30], що «головною умовою виплати належного рівня пенсій та запровадження обов'язкової накопичувальної пенсії є бездефіцитність ПФУ, оскільки політика зменшення видатків ПФУ, а не наповнення дохідної його частини не дозволяє реформувати солідарну пенсійну систему». На думку науковиці, намагання в 2015 році зменшити дефіцит ПФУ через обмеження пенсійних виплат для окремих категорій пенсіонерів, які працювали, уведення оподаткування пенсій, підвищення віку виходу на пільгову пенсію [31], [14] тощо призвели лише до суспільного обурення і цілковитого несприйняття яких-небудь змін.



Рис. 3.2. Комплексна схема реформування системи пенсійного забезпечення

Отже, повністю відмовлятися від ідеї поступового зменшення розміру видатків державного ПФУ не варто, адже стабілізація системи пенсійного

забезпечення на перших етапах потребує зменшення витрат. Водночас в епоху цифровізації всіх важливих сфер суспільного життя економити кошти можна шляхом скорочення адміністративних витрат на управління системою пенсійного забезпечення, адже багато управлінських процесів планують автоматизувати, а адміністративні послуги в цій сфері будуть поступово перенесені до мережі «Інтернет».

Обґрунтованою видається думка деяких науковців про доцільність продовження роботи з удосконалення та приведення національних соціальних стандартів у відповідність до міжнародних норм і стандартів згідно з ратифікованою Європейською соціальною Хартією [32, с. 166].

Варто зауважити, що для здійснення пенсійної реформи в Україні передовсім потрібно визначити шляхи запровадження обов'язкової накопичувальної системи ПЗ. Задля цього важливо розробити ефективний механізм державного контролю за діяльністю суб'єктів накопичувальної пенсійної системи, що фактично є частиною ринку фінансових послуг. У цьому напрямку деяких заходів ужито, проте процес прийняття потрібних актів законодавства в накопичувальній системі пенсій триває досі.

Наприклад, розроблено законопроект № 2413а [33], який подано на розгляд Верховної Ради України як невідкладний ще в липні 2015 р. та який покликаний підвищити ефективність «державної регуляторної політики, функціональності нормативно-правових актів, спрямованих на створення дієвого механізму державного регулювання та нагляду за ринками небанківських фінансових послуг, сприяння активізації розвитку ринків небанківських фінансових послуг та ін. Однак спроби ухвалити законопроект у другому читанні призвели до шаленого спротиву його учасників – небанківських фінансових установ.

Додатковою умовою запровадження пенсійної реформи, визначеною НКЦПФР, є законопроект № 6303 [34] щодо підвищення інституційної спроможності регулятора ринку, який передбачає незалежність регулятора, а також підвищення рівня його фінансування» [15], [35]. Цей законопроект

розроблено для виконання пункту 16 Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну і фінансову політику та з метою виконання Україною вимог, потрібних для забезпечення приєднання НКЦПФР до Меморандуму IOSCO, які полягають у підвищенні інституційної та фінансової незалежності Комісії та забезпеченні правових умов для реалізації нею міжнародної співпраці [36]. Проте і цей важливий для подальшого здійснення пенсійної реформи законопроект переданий до комітетів Верховної Ради України на доопрацювання ще в липні 2018 року, і відтоді роботу з ним припинено.

Отже, механізм державного контролю за діяльністю суб'єктів накопичувальної пенсійної системи наразі залишається недостатньо урегульованим. Крім того, як зазначає Н. В. Саїнчук, в аспекті «формування ефективної недержавної пенсійної системи вкрай важливим є забезпечення розробки та виконання обов'язкових професійних пенсійних програм для окремих категорій осіб, зайнятих на роботах з особливо шкідливими та важкими умовами праці, які дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років, з одночасним здійсненням заходів із створення роботодавцем безпечних для здоров'я робочих місць» [37, с. 81].

Узагальнюючи напрямки реформування системи ПЗ, М. В. Кравченко зауважує, що деякі з них потребують змін, зокрема: легалізація заробітної плати (для адекватної сплати страхових внесків, наповнення ПФУ та запровадження обов'язкової накопичувальної системи); збільшення кількості років сплати страхових внесків (для наповнення ПФУ та збільшення пенсійних накопичень майбутніх пенсіонерів); підвищення пенсійного віку (для наповнення ПФУ та збільшення пенсійних накопичень майбутніх пенсіонерів); збільшення розміру страхових внесків для працівників (уможливить збільшення пенсійних накопичень працівників); уніфікація пенсійного законодавства; перегляд умов надання пільгових пенсій [30].

Як вже зазначалось, досвід європейських держав у сфері здійснення реформування системи ПЗ засвідчує, що для успішного завершення процесу реформування важливо вирішити п'ять стрижневих питань:

1) уніфікація законодавчих підходів до визначення видів пенсій та вимог до осіб, які отримують право на різні види пенсійних виплат;

2) побудова ефективної системи публічного управління сферою державного та недержавного ПЗ, розмежування сфер відповідальності між державними органами;

3) стимулювання запровадження другого та третього рівнів ПЗ за допомогою податкових та інших видів пільг;

4) урегулювання ризиків від фінансових втрат недержавних пенсійних схем та запровадження державних гарантій від втрати заощаджень, які зберігаються на рахунках недержавних фондів, у разі банкрутства відповідного фонду;

5) забезпечення інвестиційної дохідності та стабільності недержавних пенсійних фондів (див. рис. 3.3).

«Під час реалізації реформування системи пенсійного забезпечення більшість європейських держав зіткнулася з проблемами, зумовленими негативними наслідками економічної світової кризи та недоліками національних пенсійних систем. Серед них: 1) зниження рівня доходів населення, безробіття, занепад малого та середнього бізнесу, що призвело до зменшення розміру внесків до пенсійних фондів, унаслідок чого деякі недержавні пенсійні фонди стали дотаційними та потребували субсидій із державних бюджетів; 2) дострокове використання в державах, у яких особи мають безпосередній доступ до своїх пенсійних рахунків, коштів на пенсійних рахунках; 3) банкрутство або значні фінансові втрати недержавних пенсійних фондів у деяких державах, що зумовило потребу запровадження (повернення) обов'язкового базового державного рівня пенсійного забезпечення.

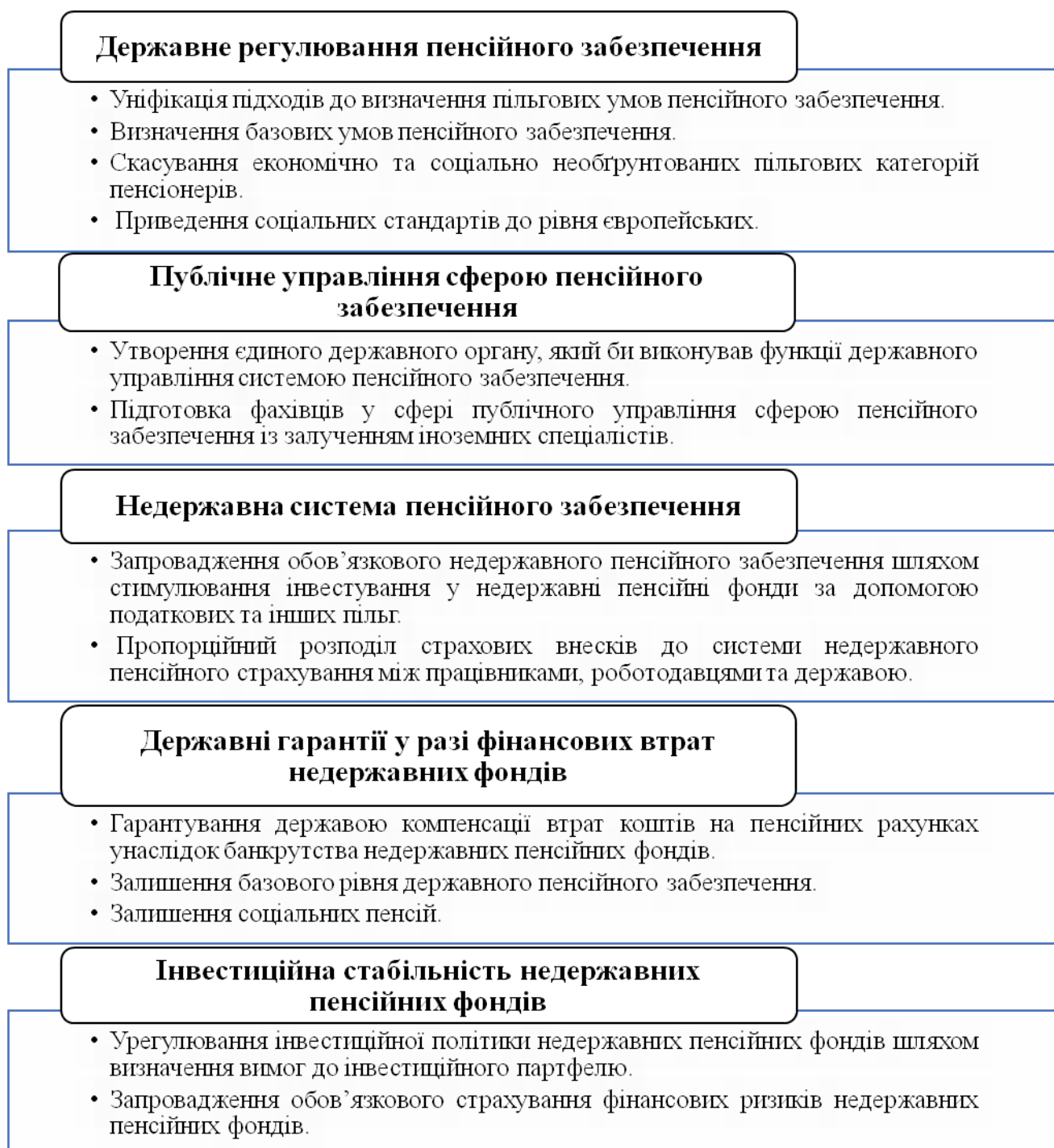


Рис. 3.3. Схема здійснення реформування системи пенсійного забезпечення в Україні з урахуванням європейського досвіду

Задля уникнення подібних проблем в Україні або зниження ризику їхнього виникнення доцільно зробити таке:

1) залишити базовий рівень державного ПЗ в солідарній системі загальнообов'язкового пенсійного страхування; 2) запровадити обов'язкове страхування фінансових ризиків у недержавних пенсійних фондах;

3) визначити чіткі та прозорі вимоги до інвестиційної політики недержавних пенсійних фондів; 4) запровадити пруденційний державний нагляд за діяльністю недержавних пенсійних фондів.

Для запровадження в Україні трирівневої пенсійної системи, яка запланована в рамках реформи системи ПЗ, важливо врахувати позитивний досвід європейських країн, зокрема:

1) забезпечити організацію надійних та економічно ефективних у довгостроковій перспективі недержавних пенсійних фондів; цього можливо досягти як за рахунок загальної стабілізації соціально-економічної ситуації в державі, так і шляхом стабілізації кредитно-грошової політики, забезпечення стабільності національної грошової одиниці, розвитку фондового ринку тощо;

2) забезпечити постійний контроль держави за функціонуванням недержавних пенсійних фондів, а також прозорість та відкритість інформації про діяльність таких фондів;

3) організувати систему недержавних пенсійних фондів, діяльність яких відповідатиме встановленим економічним нормативам;

4) залучити до організації й управління такими фондами роботодавців, профспілки та інших учасників соціального діалогу;

5) стимулювати участь працівників, інших зайнятих осіб у накопичувальній системі ПЗ шляхом надання податкових пільг, державних гарантій тощо» [14].

У новій моделі управління системою недержавного пенсійного забезпечення важливим є підвищення ефективності корпоративного управління, яке здійснює Рада недержавного пенсійного фонду. До повноважень Ради доцільно віднести укладання контрактів: про адміністрування пенсійного фонду – з адміністратором недержавних пенсійних фондів, який має ліцензію Нацкомфінпослуг на провадження діяльності з адміністрування недержавних пенсійних фондів; про управління активами пенсійного фонду – з компанією з управління активами, яка має

ліцензію від НКЦПФР; про надання послуг зберігання – зі зберігачем (комерційний банк) [38, с. 15].

Зокрема, для реалізації пенсійної системи другого рівня в Україні пропонують узяти за основу комбіновану модель, відповідно до якої мають утворитися такі основні суб'єкти управління: Державна податкова служба; ПФУ; Центральний адміністратор та Пенсійне казначейство. Допоміжними, але важливим суб'єктами в моделі недержавного ПЗ є банки-зберігачі та КУА [39].

Ця модель передбачає певний розподіл функцій між суб'єктами управління. Зокрема, ПФУ здійснює такі функції: контроль внесків; узаємодія з органами Державної податкової служби в процесі перевірок; трансфер інформації та грошей.

Центральний адміністратор зреалізовує інші функції: забезпечення персоніфікованого обліку й обслуговування учасників системи; управління пенсійними виплатами; контроль компаній з управління активами; щоденний розрахунок одиниці пенсійних внесків та вартості одиниці пенсійних активів; бухгалтерський облік.

Наглядова рада Пенсійного казначейства має такі функційні обов'язки: розгляд звітів компаній з управління активами та банків-зберігачів; аналіз ефективності роботи компаній з управління активами та проведення порівняльного аналізу коефіцієнтів у системі автоматичного розподілу пасивних учасників; затвердження облікової політики; затвердження бюджету.

Адміністративний офіс виконує власні функції: здійснення щоденного аналізу ефективності інвестування коштів пенсійних портфелів; реалізація щоденного контролю та розподілу витрат між пенсійними портфелями; здійснення аналітичного підтримання наглядової ради.

Для ефективного проведення пенсійної реформи важливо також оновити роботу ПФУ як основного суб'єкта адміністрування у сфері недержавного пенсійного забезпечення в такий спосіб: запровадити

міжнародні стандарти фінансової звітності; удосконалити е-сервіси; завершити впровадження персоніфікованого обліку; удосконалити корпоративне управління [40].

До того ж потрібно інтегрувати у правовідносини з публічного управління у сфері недержавного ПЗ адміністраторів, недержавні пенсійні фонди, Національне страхове агентство. Запропоновані також тактичні кроки у сфері модернізації управління системою ПЗ: зміна механізму обчислення військових пенсій; переведення фінансування пенсій прокурорів, суддів та суддів Конституційного Суду України до Державного бюджету України; реформування ПФУ у виплатне агентство; перетворення Фонду соціального страхування в Національне страхове агентство; створення правової бази регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів тощо [41].

Недержавною системою ПЗ передбачено, що будь-який учасник може вільно обрати авторизований недержавний пенсійний фонд як альтернативу Пенсійному казначейству, а також має право його змінювати. Для цього потрібно запровадити сучасні європейські стандарти діяльності авторизованих суб'єктів, зокрема:

1) застосування системних організаційних вимог щодо основних напрямків діяльності суб'єктів управління недержавними пенсійними фондами: персоніфікація ключових функцій для досвідчених працівників; базова функція; ризик-менеджмент; комплаєнс; внутрішній аудит;

2) жорстке обмеження сукупних витрат недержавних пенсійних фондів, зокрема: 0,5 % – граничні сукупні комісійні витрати для Пенсійного казначейства; 1,5 % – граничні сукупні комісійні витрати для недержавних пенсійних фондів; 0,1 % – сукупні витрати органів управління пенсійного казначейства» [42];

3) урегульованість інвестиційних портфелів шляхом визначення чітких вимог та обмежень щодо ризиків й об'єктів інвестування для консервативного, збалансованого та динамічного інвестиційних портфелів.

Варто окреслити й можливі форми виплат у системі недержавного пенсійного забезпечення: 1) разові виплати – запроваджуються тоді, коли «обсяг накопичень є незначним або виникли обставини для здійснення таких виплат; 2) прискорені – виплати на встановлений строк з одночасною відстрочкою базової пенсії (I рівень) та одночасним її збільшенням; 3) програмні – виплата пенсій, яку щорічно коригують відповідно до коефіцієнту дожиття; 4) ануїтетні – пожиттєві пенсійні виплати за умови достатності накопичень» [43], [42].

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що очікуваних результатів пенсійної реформи – утворення бази для накопичень і зниження ролі держави в пенсійному забезпеченні – можна досягти за таких умов: 1) відповідальності перерозподілу ресурсів; 2) оптимізації апарату ПФУ; 3) зниження ставки ЄСВ і зростання відрахувань у недержавні пенсійні фонди. За прогнозами експертів, до 2050 р. видатки державного бюджету збільшаться на 784 млрд грн, але й доходи в цьому періоді зростуть на 2319 млрд грн. До того ж очікують, що недержавні пенсійні фонди принесуть в економіку держави за десять років близько 53 млрд грн додаткових інвестицій, і ця сума буде поступово зростати. Крім того, прогнозують зростання ВВП приблизно на 0,8 % на рік [44, с. 23, 25-26].

Варто також переглянути недостатньо ефективний на сьогодні підхід до пенсійного забезпечення військовослужбовців, оскільки військова служба в період ведення військових дій на території України набуває вкрай важливого значення. Для цього доцільно розглянути можливість не тільки внесення відповідних змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [45], але й формування принципово нової системи пенсійного забезпечення військовослужбовців. За основу в цій сфері можна прийняти досвід Ізраїлю, на підставі якого розробити трирівневу систему ПЗ саме для військовослужбовців, яка включатиме державну пенсію (базовий солідарний рівень), накопичувальну пенсію (яка формуватиметься зі спеціалізованих

накопичувальних фондів для військовослужбовців) та основну пенсію, яка буде залежати від вислуги років на військовій службі, а в разі отримання інвалідності внаслідок проходження військової служби – від ступеня втрати працездатності та групи інвалідності. Фінансування базового рівня ПЗ буде здійснюватися з єдиних соціальних внесків до пенсійного фонду, накопичувальний рівень – за рахунок відрахувань до спеціальних військових фондів, утворених при відповідних військових частинах, та основний рівень ПЗ – за рахунок відрахувань із військових надбавок та доплат до спеціального військового фонду, утвореного за прикладом накопичувального недержавного пенсійного фонду.

Такий підхід в умовах неминучого зростання кількості військових пенсіонерів, дасть змогу вирішити проблему навантаження державного пенсійного фонду та забезпечить достойний рівень ПЗ для осіб, звільнених із військової служби за вислугою років або за станом здоров'я.

Під час реалізації пенсійної реформи потрібно враховувати позитивний досвід європейських країн та синхронізувати законодавчу базу з пенсійним законодавством ЄС. Хоча реформи відрізняються одна від одної, існують основні спільні елементи в конфігурації нових пенсійних систем після реформ. Усі країни зміцнюють державне соціальне страхування на принципах соціальної солідарності та розподілу відповідальності за ПЗ між державою, роботодавцями та працівниками. Більшість пенсійних систем у світі складаються з трьох або чотирьох рівнів, наведених на рис. 3.1, а саме: Рівень 0 – універсальні ненакопичувальні соціальні пенсії; Рівень I – обов'язкове державне соціальне страхування; Рівень II – додатковий компонент внесків (добровільний або обов'язковий); та добровільні приватні пенсії III рівня. Великі дебати щодо пенсійної реформи протягом останніх десятиліть розвивалися навколо розробки та управління великим рівнем внесків I та меншим додатковим рівнем II.

Розвиток публічно керованої пенсійної системи з визначеними виплатами вимагає визначення прав учасників, зокрема щодо рівнів

визначених виплат та можливих елементів солідарності та перерозподілу, а також інших параметрів, таких як пенсійний вік, формула пенсії, граничні та поверхові внески, критерії прийнятності, пов'язані з мінімально необхідною тривалістю внесків та ставками внесків. Конвенції МОП № 102 та № 128 передбачають забезпечення доходу особам пенсійного віку шляхом визначення допомоги з періодичними виплатами у розмірі не менше 40 відсотків (Конвенція № 102) або 45 відсотків (Конвенція № 128) від рекомендованої заробітної плати після 30 років внесків або трудових відносин. Ці стандарти також вимагають, щоб пенсії періодично коригувалися після істотних змін вартості життя та/або загального рівня заробітку, що наразі намагається вчергове реалізувати українська влада, запровадивши коригувальні коефіцієнти.

Діяльність централізованого державного адміністратора дозволяє підвищити адміністративну ефективність і, таким чином, зменшити адміністративні витрати; і, як наслідок, покращити рівень пільг для членів у більшості країн. Базування системи на надійних актуарних оцінках для забезпечення фінансової стійкості та оприлюднення відповідної інформації у фактичний, зручний для користувача спосіб за допомогою неідеологічної комунікаційної та інформаційної стратегії є важливим кроком для стабілізації довіри населення.

У багаторівневій системі державний загальний бюджет, як правило, фінансує нульовий рівень нескладного компонента, тоді як внески працівників та роботодавців фінансують перший рівень, а в більшості країн уряд гарантує пенсійні виплати за схемами PAYG у разі дефіциту [10]. У багатьох реформаторських дослідженнях було повторно запроваджено внески роботодавців, що зміцнило принципи солідарності та участі всіх соціальних зацікавлених сторін у фінансуванні пенсій.

Як мінімум, регулювання повинно включати наступні три елементи: (1) стандарти підрахунку, які надають інформацію, що дозволяє незалежному процесу аудиту перевіряти інформацію та регулярно звітувати про дані про

платоспроможність та фінансові результати; (2) регулювання, що керує поведінкою менеджерів, та (3) установи, здатні забезпечувати дотримання правил та положень [46].

Управління пенсійними системами забезпечує адекватне формулювання політики та запізнілі процеси прийняття рішень, інституційні механізми та імплементаційні структури, а також адміністративні операції для фактичної роботи структур, включаючи нагляд [46].

Для покращення партисипативного характеру системи управління можна запровадити досвід Польщі, де представники профспілок та роботодавців є членами наглядової ради ZUS. Зокрема, представництво як працівників, так і роботодавців закріплено в міжнародних трудових стандартах МОП. Участь може полягати в участі в рішеннях щодо реформування, моніторингу ефективності та ролі в адмініструванні схеми.

Потребує залучення у процес обговорення пенсійної реформи соціальних партнерів, громадянського суспільства та пенсійних фондів.

Пенсійні системи мають значні соціальні та економічні наслідки. Соціальні наслідки значною мірою залежать від розробки пенсійної схеми щодо лікування осіб з нерегулярною історією роботи, низькими доходами, зобов'язаннями по догляду за сім'єю та іншими. Схеми з визначеною вигодою, PAYG краще відповідають принципам солідарності та недискримінації, гендерної рівності та реагування на особливі потреби [47]. Державні системи також можуть забезпечити позитивні економічні наслідки, інвестуючи заощадження людей у національні проекти суспільного розвитку.

В ідеалі, будь-яка реформа соціального забезпечення, зокрема масштабні реформи, має здійснюватися в контексті соціального діалогу та консенсусу між основними зацікавленими сторонами, включаючи громадянське суспільство і, зокрема, групи захисту прав пенсіонерів. Залучення організацій роботодавців і працівників є особливо необхідним, оскільки вони фінансують систему за рахунок своїх внесків на соціальне страхування. Хоча не всі країни беруть участь у соціальному діалозі, МОП

відзначає міцний національний соціальний діалог, який повинен сприяти розвитку пенсійної системи. Залучення зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень та розробки реформ породить відповідальність та почуття відповідальності за успіх реформи, що забезпечить плавний процес впровадження. Як ніколи нагальною є потреба у продовженні тристороннього соціального діалогу для забезпечення належного ступеня політичної волі та соціального консенсусу для більш стійких та адекватних реформ з позитивними соціальними результатами.

Соціальний діалог слід поєднувати з комунікаційними та освітніми кампаніями для інформування громадськості про переваги нової публічної системи. Комунікаційні кампанії необхідні для того, щоб громадськість була добре поінформована про переваги процесу реформування, включаючи кроки, які будуть зроблені для переходу до нової системи, нові права та обов'язки, розподіл коштів, ставки внесків та варіанти на індивідуальному рівні. Невизначеність може створити непотрібний опір змінам. Найкращий досвід країн показує, що важливо розпочати інформаційну кампанію з самого початку, забезпечити адекватний національний діалог та досягти консенсусу, підтримувати його протягом усього процесу реформування та розширити комунікативну кампанію після завершення, щоб усі громадяни були добре поінформовані.

Враховуючи технічні складнощі процесу пенсійної реформи, рекомендується створити технічний тристоронній комітет з пенсійної реформи, відповідальний за розробку та впровадження стратегії реформування пенсійної системи. До складу комітету повинні входити представники роботодавців і працівників, а також мультидисциплінарні експерти з продемонстрованим досвідом роботи в системах державної соціальної безпеки, такі як економісти, актуарії, юристи, статистики, адміністратори, фахівці з інвестицій, інші експерти із соціального забезпечення. Тристоронній комітет реформ повинен запропонувати основну характеристику державної системи, провести техніко-економічне

обґрунтування або актуарну оцінку для оцінки економічної та фінансової стійкості нової системи та надати рекомендації щодо варіантів реформування для розгляду.

Слід прийняти закон(и) з основними характеристиками схеми визначених виплат по мірі використання відповідно до стандартів соціального забезпечення МОП. Розробка нового закону потребуватиме юридичного аналізу. За це завдання може відповідати тристоронній комітет з технічних реформ, в ідеалі за участю юристів, що спеціалізуються на системах соціального забезпечення, забезпечити функціональність і відповідність міжнародним стандартам соціального забезпечення МОП.

Належне функціонування та майбутня стійкість пенсійної системи значною мірою залежать від якості її розробки, яка зазвичай включає визначення профілю виплат, формули пенсійного забезпечення, ставок внесків та кваліфікаційних вимог, а також механізмів впровадження та управління. При проектуванні нової системи слід враховувати перехідні і поступові заходи. Проект повинен також враховувати адекватність виплат, зокрема, гарантувати принаймні мінімальні виплати, викладені в Конвенціях МОП № 102 та № 128 про пенсії по соціальному забезпеченню. Питання рівності та солідарності також повинні бути відображені в законі щодо гендеру та перерозподілу між людьми з низькими та високими доходами. Адекватні солідарні механізми повинні бути включені в усі державні пенсійні системи.

Відповідно до стандартів МОП та керівних принципів належного управління системами соціального забезпечення ISSA/МОП [48], оновлена державна пенсійна система повинна мати тристоронній керівний орган (правління або комісія) за участю роботодавців та організацій працівників (основних спонсорів системи), який в кінцевому підсумку відповідатиме за випуск пенсійної політики, а також нагляд за впровадженням схеми та управлінням організацією соціального забезпечення який адмініструє пенсійну схему та інші питання загального управління.

Адміністративний процес включає міграцію баз даних про членів та історію внесків, а також інформацію про роботодавців з їхніми відповідними індивідуальними характеристиками, щоб гарантувати безперервність процесу збору та записів про внесок на рівні компанії та особистості.

Положення, що дозволяють передавати інформацію про індивідуальну історію внесків і заробітну плату, повинні враховуватися для майбутньої перевірки прийнятності та розрахунку пільг. У разі відсутності державного суб'єкта господарювання центрального реєстру рахунків фізичних осіб, керуючі пенсійними фондами повинні бути зобов'язані надавати таку інформацію через належним чином врегульований процес.

Одним з основних обов'язків установи соціального забезпечення є створення сильної служби інспекції соціального забезпечення, що супроводжується механізмами примусового стягнення внесків. Інспекційні служби повинні мати достатню кількість висококваліфікованого персоналу. Механізми контролю внесків повинні мати координаційні процеси з іншими державними установами, включаючи інші установи соціального забезпечення, з метою обміну інформацією, корисною для ідентифікації вкладників. Інформація про роботодавців та самозайнятих та масштаби їх діяльності, такі як ділові записи, ліцензії на експлуатацію, споживання енергії, серед іншого, може допомогти створити адекватну платформу бізнес-аналітики, яка може мати критичне значення для забезпечення надійного, ефективного та ефективного контролю.

Управління інвестиціями є ще однією важливою функцією, яка повинна бути розроблена та впроваджена як частина нової інституційної структури пенсійної системи. Керівні принципи ISSA/ILO щодо інвестування фондів соціального забезпечення [48] містять вичерпні рекомендації щодо розробки та впровадження цілісної структури інвестування. Слід розглянути інвестиційні структури (які будуть структурами, спеціально відповідальними за виконання цієї функції та їх відповідні ролі), інвестиційні правила, інвестиційні стратегії, інвестиційні процеси (як ця функція виконується на

практиці) та моніторинг управління інвестиціями.

Зміцнення державного соціального страхування в поєднанні з солідарними пенсіями без внесків, як це підтверджується стандартами МОП, покращили фінансову стійкість пенсійних систем, зробили пенсійні права кращими та передбачуванішими, дозволяючи людям насолоджуватися кращим виходом на пенсію у старші роки. Відповідальність держав гарантувати безпеку доходів у старості найкраще досягається шляхом зміцнення державних пенсійних систем.

Задля вирішення проблем та подолання недоліків сучасної системи ПЗ важливо узгодити пенсійну реформу з іншими сферами реформування, оскільки ефективність пенсійної реформи залежить від ефективності проведення соціально-економічних перетворень, досягнення належного економічного розвитку в державі, трансформації адміністративно-правових відносин у сфері управління пенсійною системою та механізму державного контролю за недержавними пенсійними фондами, стабілізації та підвищення активності й надійності організованих ринків капіталу тощо.

Для активації пенсійної системи другого рівня в Україні важливо провести реформу публічного управління сферою недержавного ПЗ, узявши за основу комбіновану модель публічного управління, що ґрунтуватиметься на засадах простоти, мобільності, достатності, надійності та прозорості.

3.3. Концептуальні засади розвитку публічного управління системою пенсійного забезпечення в Україні

Необхідними умовами розв'язання проблем ПЗ населення є послідовне здійснення стратегії сталого розвитку та удосконалення публічного управління системою ПЗ в Україні (Рис.3.4).

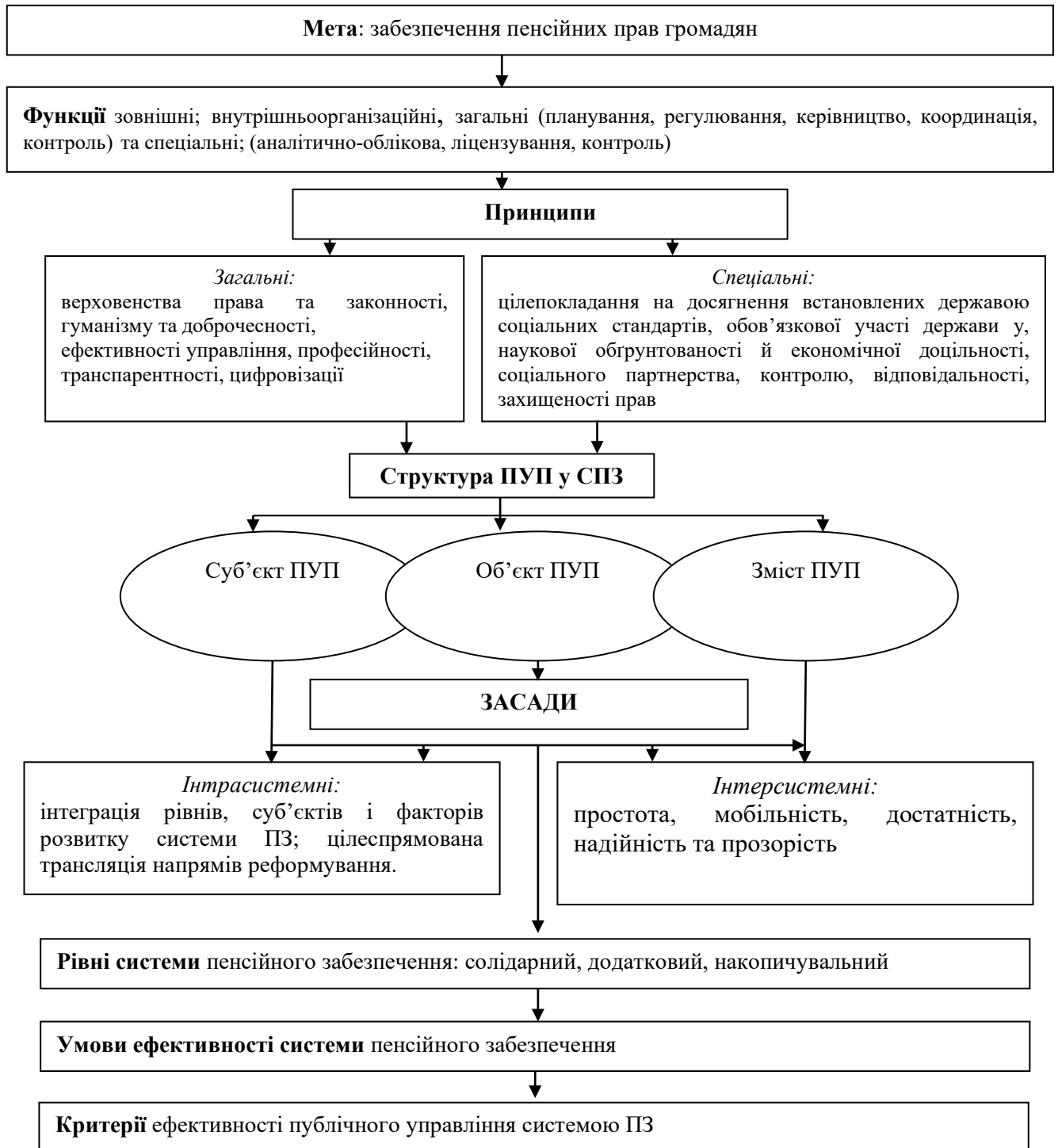


Рис. 3.4. Модель удосконалення публічного управління системою пенсійного забезпечення

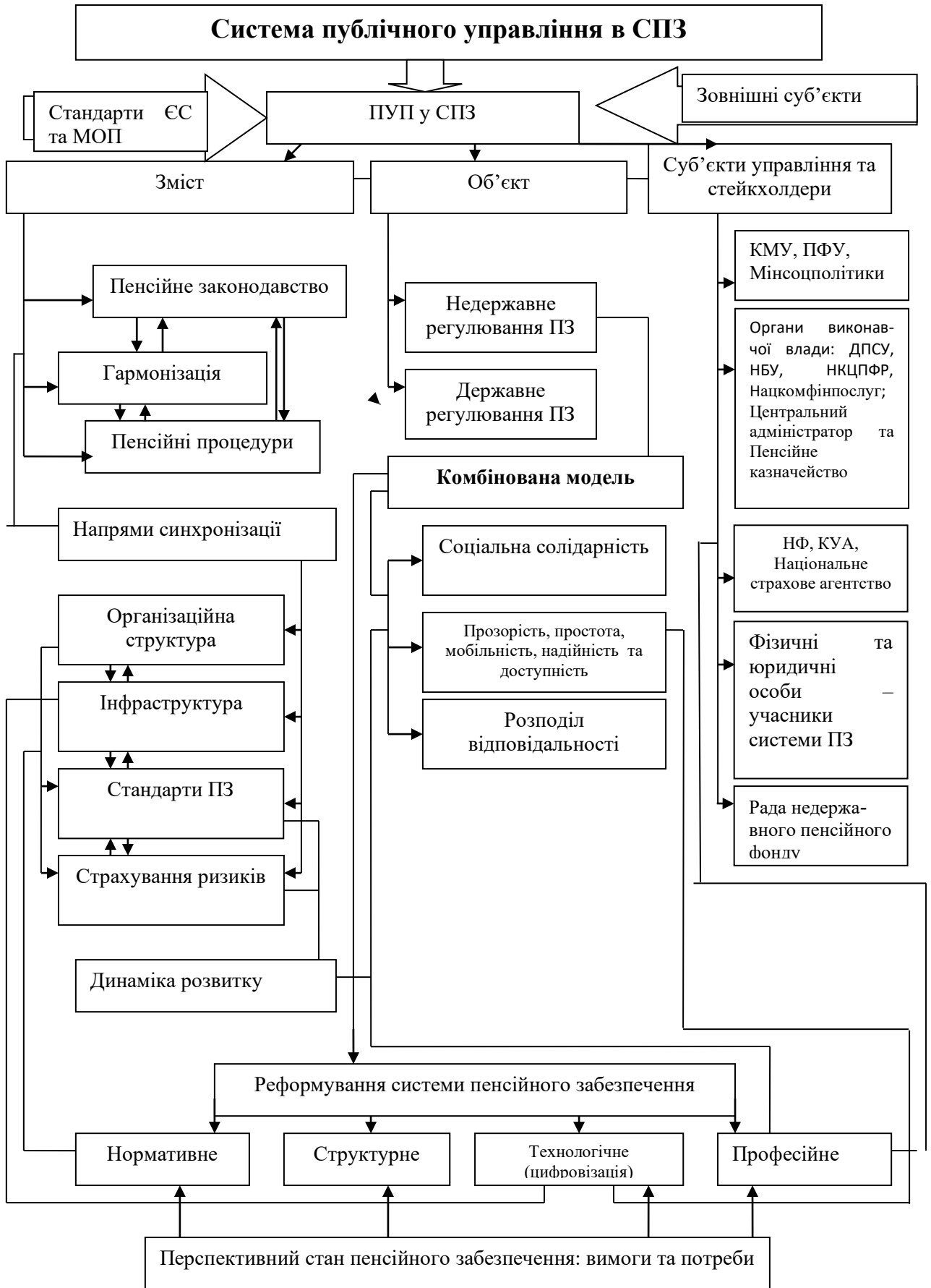


Рис. 3.5. Нова модель публічного управління у сфері пенсійного забезпечення

Розвиток публічного управління системою ПЗ зумовлений передусім запровадженням нових принципів, на яких ґрунтується таке управління. У науковій літературі традиційним є підхід, відповідно до якого принципи слугують керівними ідеями, основоположними засадами, вихідними положеннями, покладеними в основу правовідносин. З огляду на зміст категорії «принципи» потрібно зазначити, що розвиток будь-якого соціального відношення починається саме з трансформації принципів, на яких воно ґрунтується.

Не є винятком і публічне управління, оскільки впродовж останніх декількох років цю сферу доповнили принципи належного урядування, транспарентності тощо.

Визначаючи систему принципів публічного управління системою ПЗ, потрібно з'ясувати сутність поняття «принципи». У науковій літературі наявні різні погляди щодо дефініції цього поняття. Слушною видається думка про те, що принципи – це науково обґрунтовані й узагальнені знання людей про основоположні закономірності та умови (обставини) існування і розвитку того чи того процесу або явища. І. О. Кравченко, зокрема, вважає, що принципи як певні закономірності формуються об'єктивно внаслідок природного розвитку суспільства, утім їхнє практичне значення залежить не стільки від них самих, скільки від людини, яка вивчає ці закономірності, окреслює їхню роль у певному процесі або явищі [49, с. 65].

Отже, принципи, на яких ґрунтується певне явище або правовідношення, відображають рівень суспільного розвитку, слугуючи показником пріоритетів та цінностей, що панують у державі.

Публічне управління є сферою, що стрімко розвивається, набуваючи нових якостей та віддзеркалюючи нові тенденції, які втілюються в принципах.

У науці публічного управління переважає концепція, згідно з якою принципи публічного управління забезпечують здебільшого публічно-владну

діяльність загальноприйнятими в науці публічного управління правилами, порушення або недотримання яких може призвести до звуження публічно-управлінської сфери або до зниження ефективності публічного управління. Такі принципи визначаються як відношення або взаємозв'язок суспільно-політичної природи й інших елементів публічного управління, які виражені у вигляді певного наукового положення, що закріплене правом і застосовується в теоретичній та практичній діяльності людей з управління [50, с. 63].

На підставі аналізу різних наукових підходів щодо потрактування поняття принципів публічного управління К. Л. Багайчук доходить висновку, що в науці переважають традиційні підходи до визначення принципів публічного управління, які є засадничими, і саме на них ґрунтується відповідна галузь права [51, с. 164].

Важливо також указати на три основні регулятори соціально-економічних процесів, зумовлені дотриманням принципів публічного адміністрування [52, с. 262].

Отже, принципи публічного управління можна визначити як керівне підґрунтя, засадничі ідеї, що відображають ціннісні орієнтири та домінуючі погляди суспільства на спосіб організації, мету, завдання, методи й функції здійснення публічного управління на певному історичному етапі суспільного та державного розвитку [53].

Принципами публічного управління охоплено досить широку систему, яка за останні кілька років доповнилася новими принципами, що пов'язано з активним процесом реформування сфери публічного управління, запровадженням цифрових технологій у цій царині, а також переорієнтацією публічного управління на відкритість, доступність, зручність для громадян, тобто на сучасну сервісну основу.

У наукових працях із публічного управління йдеться про те [54, с. 80], що в умовах цифрової трансформації систему публічного управління формують такі принципи: «1) принцип динамічної ієрархічності, що описує виникнення нової якості системи по горизонталі, тобто на одному рівні, коли

повільні зміни параметрів порядку мегарівня приводять до біфуркації, нестійкості системи на макрорівні і перебудови його структури; 2) принцип незворотності змін, як фактор розвитку і становлення, означає, що виникнення нових параметрів порядку – подія, яка не має зворотного руху, поєднані в кооперації елементи набувають нової якості, а їхнє роз'єднання приводить також до нових якісних змін, тобто висхідна (до первинного поєднання) якість незворотна; 3) принцип універсальності та безперервності самоорганізації, який ґрунтується на концепції, за якою все суще впорядковане, а безлади, які виникають, можна подолати, вони є приватними випадками порядку і долаються діями їх законів; 4) принцип відносності і самонормування (приводить до народження відносних величин (параметрів, констант), тобто всі параметри і константи будуть виконувати свої функції тільки у рамках власного (відносного) простору» [53].

Запропоновані принципи обґрунтовано засвідчують, що цифровізація сфери публічного управління (запровадження електронного урядування) здатна підвищити його ефективність у кілька разів, забезпечити утвердження засад належного врядування та створити умови для прозорості й транспарентності публічного управління, зокрема й у сфері пенсійного забезпечення.

Зауважимо, що інтеграція електронного урядування на всіх рівнях публічного управління у країнах ЄС «здійснюється на підставі програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) [55], яка являє собою роботу одного з найпрестижніших аналітичних центрів ЄС задля модернізації систем державного управління в країнах Центральної та Східної Європи. Мета цієї програми полягає в сприянні країнам-бенефіціарам щодо проведення реформ державного управління для підвищення ефективності адміністрування» [53] [56, с. 175].

Варто зазначити, що у праві європейського союзу (ЄС) публічне управління, яке ґрунтується на сучасній системі принципів, уособлене категорією «належне урядування».

Зокрема, у Рекомендаціях CM/Res (2007)7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного урядування визначено такі основні принципи: законності, належної форми адміністративного акта, неупередженості, рівності, пропорційності, забезпечення участі особи у прийнятті рішення, її права бути вислуханою та права осіб брати участь у певних нерегульованих рішеннях, змоги вживати заходів упродовж розумного терміну [57].

Важливо також зазначити, що Україна має увійти до Європейського адміністративного простору (ЄАП), приєднавшись до Європейських принципів публічного управління [58].

Як відомо, ЄАП побудований на таких засадах: управління згідно із законом або принципом правової впевненості; тимчасові засоби судового захисту проти діяльності адміністративного органу; зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань; принцип недискримінації; принцип пропорційності; захист легітимних очікувань; право бути вислуханим у процесі адміністративного провадження та право на належне провадження справи; право на дієву систему публічного управління, здатну ефективно реалізовувати законодавство Союзу; обґрунтування доцільності адміністративних рішень; нагляд за функціонуванням державних органів та органів місцевого самоврядування, право на оскарження адміністративних рішень у судах; своєчасність дій та рішень публічної адміністрації [59, с. 16]. Зазначені принципи частково знайшли своє закріплення у положеннях Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [60].

Унаслідок стрімкого суспільного розвитку сфера публічного управління потребує демократизації та дебіюрократизації, у зв'язку з чим наведені вище принципи доповнилися таким, як транспарентність.

З погляду етимології категорія «транспарентність» утворилася від латинських слів «trans» – прозорий та «pareo» – бути очевидним [61, с. 313]. У термінологічному словнику англійської мови цей термін має такі значення: 1) визначення сприятливості до світла («perviousness to light»); 2) здатність пропускати крізь себе світло («diaphaneity»); 3) легкість до сприйняття («pellucidity») [62, с. 157].

У сучасній науковій літературі йдеться про те, що транспарентність, як явище і феномен, є свідченням зрілості та розвиненості суспільства, зважаючи на здатність останнього до визнання потреби існування постійного діалогу як усередині самого суспільства, так і з інституціями держави, органами влади. На концептуальному рівні, явище транспарентності – гарантія довіри до владних інституцій і запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективність партнерських відносин між державою та її громадянами [63, с. 86].

Фактично принцип транспарентності є удосконаленим, розширеним принципом прозорості діяльності суб'єктів публічного управління, доступності та відкритості інформації про таку діяльність, що зумовлює потребу врахування думки громадськості під час прийняття управлінських рішень, ведення діалогу з громадськістю (у вітчизняному законодавстві використовуються поняття «громадське обговорення», «консультації з громадськістю» [64]).

З огляду на зазначене погоджуємося з думкою С. С. Єсімова та В. А. Бондаренка про те, що транспарентність потрібно забезпечувати в організаційному та функціональному аспектах. Транспарентність передбачає зв'язок із публічним управлінням, що зумовлює дії з вибудовування взаємин між громадянами й органами державної влади та охоплює збір і обробку інформаційних ресурсів про діяльність органів публічних структур [65, с. 46, 47].

Ще одним важливим принципом, яким доповнено систему принципів публічного управління, є доброчесність. Цей принцип закріплений у Законі

України «Про державну службу» [66] («спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень (п. 5 ч. 1 ст. 4)» [53]), а також відображений у Законі України «Про запобігання корупції» [67] (наприклад, у цьому полягає реальний конфлікт інтересів) [68, с. 120].

Доброчесність як принцип публічного управління сьогодні набуває особливої актуальності, оскільки реалізація цього принципу є гарантією запобігання зловживанню та корупції, підвищення персональної ефективності управлінців у відповідній системі.

Зарубіжні дослідники зосереджують увагу на тому, що в сучасних умовах формування принципів публічного управління важливого значення набуває принцип децентралізації управління, який виявляється у переформуванні макроструктури державного сектору шляхом делегування низки функцій (на нижчому організаційному рівні) усередині макроструктури (це явище можна назвати інституційною децентралізацією, або зовнішньою децентралізацією) [69; 70, с. 33].

Попри те що в умовах реформи децентралізації зазначений принцип активно запроваджується в систему принципів публічного управління шляхом передачі частини управлінських повноважень від державних органів до органів місцевого самоуправління, у сфері управління системою ПЗ принцип децентралізації може бути реалізований лише в межах розподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також у межах системи територіальних управлінь ПФУ та інших органів, які підпорядковані цьому фонду [53].

Досліджуючи систему принципів публічного управління у сфері пенсійного забезпечення, потрібно також звернутися до аналізу принципів власне системи пенсійного забезпечення. Як ідеться в науковій літературі з досліджуваної проблематики [71, с. 35], «ПЗ має ґрунтуватися на таких принципах:

1) загальності ПЗ, який означає, що право на ПЗ є загальним, законодавством не передбачено жодних обмежень щодо отримання пенсій за ознаками раси, статі, політичних поглядів тощо;

2) доступності умов виникнення права на ПЗ;

3) різноманітності видів ПЗ, який полягає в тому, що в українській пенсійній системі наявне як загальнообов'язкове державне, так і добровільне недержавне ПЗ; 4) диференціації умов ПЗ; 5) права вибору ПЗ; 6) надання ПЗ на рівні, який не може бути нижчим, ніж установлений прожитковий мінімум; 7) здійснення ПЗ на основі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного страхування тощо» [53].

Крім того, слід враховувати принципи МОП щодо розробки та реформування пенсійних систем. Уряди, організації роботодавців і працівників досягли міжнародного консенсусу щодо цілей, функцій та відповідних принципів проектування пенсійних систем. Вони відображені в принципах, втілених у міжнародних стандартах так званої суспільної безпеки. До таких принципів належать:

Принцип 1. Універсальність. Соціальне забезпечення – це право людини, яке на практиці розуміється як необхідність гарантувати загальний захист, нікого не залишаючи осторонь. Принцип універсальності закріплений не тільки в стандартах МОП, але й в декількох документах Організації Об'єднаних Націй (ООН), включаючи Загальну декларацію прав людини, стаття 22, в якій говориться, що *«кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення»*.

Принцип 2. Соціальна солідарність та колективне фінансування знаходяться в центрі соціального забезпечення та стандартів МОП. На відміну від приватних пенсійних схем, заснованих на індивідуальних накопичувальних рахунках, механізми колективного захисту створюють позитивний ефект перерозподілу і не перекладають фінансові ризики та ризики на ринку праці на фізичних осіб.

Принцип 3. Адекватність і передбачуваність переваг. Цей принцип стосується права на визначені пенсійні виплати, передбачені законом. Конвенція 1952 року про мінімальні стандарти соціального забезпечення (№ 102) та Конвенція 1967 року про допомогу по інвалідності, старості та у зв'язку з втратою годувальника передбачають надання гарантії доходу особам, які досягли пенсійного віку, шляхом: (1) пенсій, пов'язаних із заробітком (гарантування мінімальних рівнів виплат або ставок заміщення, що відповідають встановленій частці минулих доходів особи – зокрема, для осіб з нижчим заробітком) та/або (2) пенсій з фіксованою ставкою (переважно на основі залишків та фінансується із загального бюджету) та/або пенсій, перевічених коштами. Ці стандарти передбачають, що схеми, пов'язані з доходами, повинні забезпечувати періодичні виплати в розмірі не менше 40 відсотків (Конвенція № 102) або 45 відсотків (Конвенція № 128) від рекомендованої заробітної плати після 30 років внеску або роботи. Ці стандарти також вимагають, щоб пенсії періодично коригувалися після істотних змін вартості життя та/або загального рівня заробітку.

Принцип 4: Загальна і головна відповідальність держави. У ньому йдеться про зобов'язання держави, як загального гаранта соціального захисту, забезпечити «фінансову, фіскальну та економічну стійкість» національної системи соціального захисту «з належним урахуванням соціальної справедливості та рівності» шляхом збору та розподілу необхідних ресурсів з метою ефективного забезпечення захисту, гарантованого національним законодавством (Рекомендація МОП щодо мінімальних рівнів соціального захисту, 2012 (№ 202)).

Принцип 5: Недискримінація, гендерна рівність та реагування на особливі потреби. З метою забезпечення гендерної рівності пенсійні проекти повинні належним чином враховувати солідарність між чоловіками та жінками шляхом прийняття механізмів фінансування, умов прийнятності та пільг, які компенсують гендерну нерівність, що виникає на ринку праці або через перерви в кар'єрі жінок, що виникають у зв'язку з їхніми

репродуктивними ролями та/або обов'язками по догляду (Рекомендація № 202).

Принцип 6: Фінансова, фіскальна та економічна стійкість. Забезпечення життєздатності є постійним викликом для держави при здійсненні її загального та основного обов'язку гарантувати функціональну і всеосяжну систему соціального захисту. Це вимагає вжиття всіх необхідних заходів, у тому числі періодичного проведення необхідних актуарних досліджень та впровадження за потреби незначних параметричних реформ для забезпечення стійкості пенсійної системи. Держава також несе відповідальність за забезпечення стійкості національних систем соціального забезпечення з огляду на, серед іншого, демографічні зміни.

Принцип 7: Прозоре та надійне управління фінансами. Цей принцип стосується необхідності належного управління системою, особливо щодо фінансування, управління та адміністрування, для забезпечення відповідності правовій та регуляторній базі (Конвенція № 102 та Рекомендація № 202).

Принцип 8. Залучення соціальних партнерів та консультації з іншими зацікавленими сторонами. Принцип визнає необхідність забезпечення соціального діалогу та ресентиментації захищених осіб в органах управління соціальним забезпеченням. Принцип партисипативного управління системами соціального забезпечення давно закріплений у міжнародних стандартах соціального забезпечення, а саме у статті 72(1) Конвенції № 102, яка передбачає, що «якщо управління адміністрацією не довірено інституту, що регулюється державними органами, або урядовому відомству, відповідальному перед законодавчим органом» Представники захищених осіб беруть участь в управлінні або пов'язані з ним як дорадчі особи на встановлених умовах; національні закони або правила можуть також приймати рішення щодо участі представників роботодавців та органів державної влади» [72, 73].

Національні принципи ПЗ закріплені в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [74].

З огляду на те що спеціальним органом управління системою ПЗ України є ПФУ, у межах цього дослідження доцільно згадати основні засади його реформування, визначені «Стратегією модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року» [75], яка є чинною і дотепер. Такими засадами є: поліпшення якості обслуговування громадян; удосконалення системи управління фінансовими ресурсами ПФУ; автоматизація управління та контролю у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; технологічний розвиток інформаційних ресурсів із заохоченням до запровадження інноваційних технологій; кадровий розвиток територіальних органів ПФУ» [53]. Визначити подальші стратегічні кроки завадила, напевно, спочатку пандемія COVID-19, а потім війна. Водночас Уряд турбується про вдосконалення пенсійної системи України. Зокрема, триває робота над запровадженням накопичувальної системи пенсійного страхування та розвитком добровільної системи недержавного пенсійного забезпечення [76]. Впровадження обов'язкового пенсійного накопичення і реформа Фондового ринку та ринку капіталів – серед ключових пріоритетів роботи Уряду у 2023 році. На цьому наголосив Прем'єр-міністр Денис Шмигаль під час засідання Кабінету Міністрів України 3 січня 2023 р. [77].

Досліджуючи принципи діяльності ПФУ як спеціального органу управління пенсійною системою, дехто з науковців [49, с. 65-71] вважає, що в системі таких принципів мають перебувати:

- 1) принцип гуманізму (або людиноцентризму);
- 2) принцип верховенства права як один із найбільш важливих, загальних принципів;
- 3) »законність як правовий режим точного виконання чинних законів усіма суб'єктами права у сфері правотворчості та правореалізації, а також в інших сферах життєдіяльності людей;
- 4) наукова обґрунтованість, яка в контексті діяльності Пенсійного фонду України полягає в тому, що його заходи, методи і способи роботи

перед їхнім утіленням на практиці повинні зазнавати всебічного та ґрунтовного наукового опрацювання, для того щоб забезпечити їхню максимальну надійність, дієвість, ефективність та якість, не порушуючи вищезгаданих принципів гуманізму, законності та верховенства права» [53].

На підставі здійсненого аналізу пропонуємо таку класифікацію принципів публічного управління системою ПЗ:

1) загальні принципи, властиві всій системі публічного управління незалежно від об'єкта управління:

– верховенства права та законності у сфері управління системою ПЗ, який означає, що таке управління здійснюється з дотриманням Конституції та законів України, а також прийнятих на їхнє виконання інших нормативно-правових актів, зокрема в межах визначених законом повноважень, із використанням методів та засобів, дозволених законодавством, із дотриманням прав та інтересів пенсіонерів й інших осіб, які отримали право на ПЗ тощо;

– гуманізму та доброчесності, який засвідчує, що управління системою ПЗ здійснюється, урахуваючи інтереси пенсіонерів та інших осіб, які мають право на ПЗ; таке управління завжди спрямоване на досягнення цілей, які торкаються належного життєвого рівня людей, що отримують пенсію, забезпечення всіх їхніх потреб, створення умов для гідного життя;

– ефективності управління, який у належно організованій системі ПЗ уможливорює досягнення бажаного (заздалегідь запланованого) соціально-економічного ефекту;

– професійності посадових осіб суб'єкта управління, тобто встановлення таких вимог до професійних та особистісних якостей посадових осіб суб'єктів управління (ПФУ, НКЦПФР та ін.), дотримання яких засвідчуватиме компетентність посадових осіб, належне виконання ними своїх обов'язків;

– транспарентності у сфері управління системою ПЗ, який означає відкритість та прозорість інформації про діяльність органів управління цією

системою, виконання бюджету ПФУ, про фінансовий стан недержавних пенсійних фондів, а також обов'язковість обговорення з громадськістю питань, що стосуються формування та реалізації державної політики у сфері ПЗ.

Зауважимо, що для реалізації принципу транспарентності у сфері управління системою ПЗ згідно з п. 12 постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [64]» в обов'язковому порядку проводять консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання)» [53].

Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 71 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [74] «звіт про виконання бюджету ПФУ в розрізі статей витрат протягом двох тижнів після його затвердження правлінням ПФУ підлягає обов'язковій публікації в офіційних друкованих виданнях Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Інформація про час і місце публічного представлення звіту оприлюднюється разом із звітом про виконання бюджету ПФУ» [53];

– цифровізації, тобто запровадження у сферу управління системою ПЗ цифрових технологій, автоматизація деяких управлінських процесів (ведення реєстрів, здійснення обліку, формування звітності тощо). Зокрема, Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [78] запроваджено Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування. Це автоматизований банк відомостей, створений для ведення єдиного обліку

фізичних осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

Крім того, елементами цифровізації управління системою пенсійного забезпечення є такі сервіси, як «Пенсійний калькулятор», «Електронна трудова книжка», «Автоматичне призначення пенсії», а також мобільний додаток «Пенсійний фонд» [79], за допомогою яких стало можливим отримувати послуги у сфері пенсійного забезпечення онлайн та здійснювати самостійний розрахунок розміру пенсії, визначати страховий стаж тощо.

Варто зауважити, що в структурі суб'єктів публічного управління системою ПЗ утворюються здебільшого спеціальні структурні підрозділи, відповідальні за цифровізацію їхньої діяльності. Приміром, у структурі ПФУ функціонує Департамент з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, який діє на підставі Положення, затвердженого наказом Пенсійного фонду України від 11.11.2020 № 118 [80]. Згідно з цим Положенням на Департамент з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації покладено такі завдання: «забезпечення формування та ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування; забезпечення технологічного та методологічного супроводу інформаційної взаємодії та обміну інформацією, що міститься у реєстрі застрахованих осіб, з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування, іншими державними реєстрами та інформаційними системами тощо» [53];

2) спеціальні принципи, на яких ґрунтується публічне управління системою ПЗ:

– цілепокладання на досягнення встановлених державою соціальних стандартів – принцип, який засвідчує, що управління системою ПЗ спрямоване на досягнення такого його рівня, який відповідає встановленим державою соціальним стандартам та нормативам згідно із Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [81];

– обов’язкової участі держави у здійсненні управління системою ПЗ – принцип, який означає, що держава бере участь у формуванні ПФУ (через Президента України та Кабінет Міністрів України), органів управління недержавною системою ПЗ, зокрема шляхом формування державної політики у цій сфері, прийняття законів та інших нормативно-правових актів, установлення мінімальних державних стандартів та нормативів ПЗ тощо;

– наукової обґрунтованості й економічної доцільності управління системою ПЗ – принцип, який полягає в тому, що методи та засоби, які використовуються в публічному управлінні системою ПЗ, повинні бути науково обґрунтованими, забезпечувати ефективність прийняття управлінських рішень;

– соціального партнерства в публічному управлінні системою ПЗ – принцип, який забезпечує обов’язковість урахування інтересів працівників, роботодавців і держави під час формування та реалізації державної політики у цій сфері.

У Програмі розвитку ООН «Управління для сталого розвитку людини» з цього приводу зазначено, що управління охоплює державне, але виходить за його межі, беручи до уваги інтереси приватного сектора та громадянського суспільства, оскільки всі три сторони соціального партнерства мають вирішальне значення для підтримки людського розвитку, зокрема: держава дбає про сприятливі політичні й правові умови; приватний сектор створює робочі місця та дохід, а громадянське суспільство сприяє політичній і соціальній узаємодії, мобілізуючи групи для участі в економічній, соціальній та політичній діяльності. Оскільки кожен із секторів має слабкі та сильні позиції, то задля досягнення високої ефективності публічного управління варто пам’ятати про потребу конструктивної взаємодії трьох сторін соціального партнерства [82];

– забезпеченості цільового та контрольованого використання коштів фондів, що формуються у солідарній, накопичувальній та персоніфікованій системах ПЗ – принцип, який означає, що кошти відповідних фондів можуть

використовуватися лише на визначені законодавством цілі. Цільового ж використання коштів досягають шляхом здійснення поточного та планового контролю. Зокрема, цілі, на які можуть використовуватися кошти ПФУ, визначені ч. 1 ст. 73 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а цілі використання коштів накопичувальної системи пенсійного страхування закріплені в ч. 2 ст. 79 цього ж Закону.

Крім того, згідно з ч. 1 ст. 68 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [74] наглядова рада ПФУ погоджує бюджет ПФУ і схвалює звіт про його виконання впродовж десяти робочих днів з дня їх отримання, а також подає зауваження і пропозиції правлінню ПФУ; заслуховує звіти правління та виконавчої дирекції ПФУ з питань виконання завдань і використання коштів цього фонду, надає відповідні рекомендації тощо [53];

– відповідальності суб'єктів управління системою ПЗ – принцип, який передбачає відповідальність за невиконання або неналежне виконання суб'єктами управління своїх обов'язків та за шкоду, заподіяну особам унаслідок несвоєчасного або неповного призначення (перерахунку) та виплати пенсій [74];

– захищеності гарантованого державою права особи на ПЗ – принцип, який дає право будь-якій особі як учаснику системи ПЗ оскаржити протиправні дії, рішення або бездіяльність суб'єктів управління системою ПЗ [74].

Потрібно, щоб нова модель публічного управління недержавним ПЗ функціонувала, дотримуючись таких принципів:

- 1) простота та зрозумілість, що передбачає функціонування єдиного адміністратора, а також легкий вибір провайдера;
- 2) мобільність, яка охоплює швидку заміну неефективних компонентів;
- 3) достатність – принцип, дотримуючись якого, збільшують коефіцієнт заміщення, мінімізують витрати;

4) надійність, тобто запровадження високих вимог до провайдерів; здійснення постійного контролю, урахування персоніфіковану та корпоративну відповідальність;

5) прозорість, що передбачає чіткі процедури звітності, запровадження світових стандартів діяльності недержавних пенсійних фондів тощо [39].

Варто зазначити, що запропоновані вище принципи є значущими в удосконаленні публічного управління системою ПЗ, адже слугують характеристикою ціннісної спрямованості та цілепокладання такого управління. Водночас можна їх визначити, як інтрасистемні, які забезпечуватимуть інтеграцію системи ПЗ в загальну систему публічного управління.

Досліджуючи механізми державного управління розвитком пенсійної системи України, Н. В. Мартиненко характеризує й інші елементи цього механізму – інструменти, способи, методи управління та механізми управління нижчого рівня, а також ресурсне забезпечення, управлінські технології та безпосередній керівний вплив на об'єкт управління – пенсійну систему України [83, с. 121].

Водночас основоположним елементом у структурі механізму публічного управління системою ПЗ є саме функції такого управління, адже вони зумовлюють методи, інструменти, способи та інші складові відповідного механізму.

Як слушно з цього приводу зауважує В. М. Нагаєв [84, с. 42-43], «функції управління цілком виправдано відносять до складу найбільш фундаментальних понять, зважаючи на те що вони розкривають зміст публічного управління як систематичної практичної діяльності органів влади; опосередковують цілі в узгодженні зі специфічними характеристиками керованих об'єктів управління; впливають на структурну побудову органів влади; зумовлюють конкретизацію форм і методів вироблення та ухвалення рішень щодо впливу на відповідні об'єкти управління, а також механізмів їх реалізації» [85].

У науковій літературі функції публічного управління потрактовують як самостійні та якісно однорідні складові діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації [86, с. 24]. Щоправда, деякі науковці, визначаючи співвідношення функцій суб'єктів публічного управління та власне функцій публічного управління, доходять висновку, що перші є похідними від функцій управління, а їхнє співвідношення тотожне співвідношенню філософських категорій «частина» та «ціле». З огляду на висловлене зазначимо, що на поняття «функції органів управління» поширюються всі основні характеристики поняття «функції управління» [87, с. 40].

Загалом погоджуючись із таким зауваженням, екстраполюємо подані висновки до функцій управління системою ПЗ – напрямків впливу органів публічного управління як суб'єктів управління на об'єкт управління – систему ПЗ, що зумовлені метою і завданнями такого управління та спрямовані на забезпечення належного рівня організації й ефективного функціонування системи ПЗ.

Функції публічного управління можна класифікувати за різними критеріями. Зокрема, І. Л. Бородін пропонує виокремлювати загальні та спеціальні функції публічного управління. Загальні функції публічного управління, на думку дослідника, властиві всьому управлінському процесу (на всіх рівнях управлінських структур), оскільки вони відображають найбільші за обсягом завдання процесу публічного управління. До таких функцій належать прогнозування, планування, регулювання, координація, облік та контроль. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління, на думку науковця, дають змогу визначити особливості й умови публічного управління, оскільки встановлюють специфіку того чи того суб'єкта або об'єкта публічного управління. Спеціальні функції публічного управління за видами керованих об'єктів відображають особливості й умови управління передусім економікою, соціально-культурною й адміністративно-політичною сферами [86, с. 24-25].

Залежно від спрямованості функції управління можна класифікувати на соціально орієнтовані та внутрішньоорієнтовані, поділяючи при цьому зміст управлінської діяльності за технологічною специфікою та змістовно, синтезуючи наявні нормативно закріплені функції органів управління, передусім органів виконавчої влади. Зокрема, Є. І. Білокур [87, с. 142-143] до соціально орієнтованих функцій зараховує планування, регулювання, контроль, управління об'єктами державної власності. До внутрішньоорієнтованих, на думку науковця, варто уналежнити внутрішнє планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію, керівництво, розпорядництво, контроль. Виокремлені функції спрямовані безпосередньо на соціальні процеси як об'єкти управління і на внутрішній характер, який опосередковано допомагає здійснювати державний «уплив» назовні» [85].

Водночас Ю. С. Кіцул та Р. О. Лиса вважають, що до функцій публічного управління варто зарахувати такі: керівництво, збір інформації, виконання рішень, сервісне обслуговування, контроль і под. У цьому контексті слушною видається думка науковців про те, що на практиці важко провести чітку межу між запропонованими видами публічно-управлінських функцій, оскільки ізолюване існування кожної з цих функцій окремо можливе лише в процесі наукового аналізу, але не в практичній діяльності [88, с. 35].

У системі ПЗ функції публічного управління доцільно розмежувати за такими критеріями: 1) напрямком управлінського впливу: інтрасистемні – ті, що спрямовані на реалізацію управлінського впливу суб'єкта управління на зовнішній стосовно нього об'єкт управління; інтрасистемні, спрямовані на реалізацію управлінського впливу всередині системи; 2) сферою управлінського впливу: загальні – функції, властиві всім управлінським системам, та спеціальні – функції, які реалізуються винятково у відповідній сфері [85, с. 155].

На підставі аналізу положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [74], Положення про

Міністерство соціальної політики України [89], Положення про Пенсійний фонд України [90] та інших актів можна виокремити такі функції управління системою ПЗ:

1. Планування – функція управління, яка полягає у визначенні короткострокових, середньострокових та довгострокових цілей та завдань діяльності відповідного суб'єкта владних повноважень (внутрішнє планування), а також у формуванні державної політики у відповідній сфері (зовнішнє планування).

Основні засади державної політики в соціальній сфері визначила Верховна Рада України у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [91]. Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року [75].

Функції зовнішнього планування також виконує ПФУ, зокрема його голова, який відповідно до підпункту 2 пункту 11 Положення про ПФУ [90] подає на розгляд Міністра соціальної політики пропозиції щодо формування державної політики у сфері ПЗ та соціального страхування і розроблені проекти законів, інших нормативно-правових актів.

Стосовно внутрішнього планування, то таку функцію зrealізовує Правління ПФУ та його голова. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 61 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Правління ПФУ визначає поточні та перспективні завдання ПФУ [74].

Планування можна віднести до загальних функцій публічного управління системою ПЗ.

2. Регулювання – функція публічного управління, яка полягає у визначенні основних правил та процедур здійснення ПЗ, а також закріплення організаційно-правових засад, функцій та повноважень учасників системи ПЗ, урахуваючи суб'єктів владних повноважень. Цю функцію реалізують шляхом розробки та прийняття законів, підзаконних нормативно-правових актів.

Основними суб'єктами виконання цієї управлінської функції є Верховна Рада України (прийняття законів), Президент України, Кабінет Міністрів України та Міністерство соціальної політики України (прийняття підзаконних нормативно-правових актів).

Потрібно також зауважити, що у внутрішньоорганізаційній діяльності функція регулювання уможливорює визначення способу внутрішньої організації відповідного суб'єкта владних повноважень, порядку взаємодії різних структурних підрозділів між собою, розмежування повноважень між ними тощо. Актами внутрішнього регулювання є положення про відповідні структурні підрозділи, посадові інструкції та ін.

Відповідно до ч. 1 ст. 61 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» функцію внутрішнього регулювання зrealізовує Правління ПФУ [74].

Регулювання є загальною функцією публічного управління системою ПЗ. Одним із видів спеціального регулювання в системі ПЗ є ліцензування.

Статтею 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначено, що ліцензування – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, який сприяє безпеці та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки й охорони навколишнього природного середовища [92].

Суб'єктами реалізації цієї функції у системі ПЗ є Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (щодо Компанії з управління пенсійними активами), Національний банк України (щодо зберігача Накопичувального фонду).

3. Керівництво. У «Словнику української мови» термін «керівництво» потрактовано як спрямування діяльності кого-, чого-небудь; перебування на чолі когось, чогось; надання вказівки; розпорядження [93, с. 144].

Отже, керівництво можна визначити як функцію публічного управління, що полягає у здійсненні безпосереднього управлінського впливу

суб'єкта, який керує, на того, ким керують, задля впорядкування, належної організації діяльності останнього шляхом видачі документів організаційно-розпорядчого характеру – наказів та розпоряджень або усних указівок і розпоряджень.

Керівництво є загальною та інтрасистемною функцією публічного управління. Складна за своєю структурою функція керівництва вміщує такі підфункції, як здійснення кадрового менеджменту, розпорядження ресурсами, організацію діяльності відповідного органу, представництво тощо. Реалізацію функції керівництва покладено на керівників (голів), їхніх заступників, інших посадових осіб, а також на колегіальні органи – правління, ради, дирекції тощо.

Зауважимо, що відповідно до Положення про ПФУ голова правління ПФУ призначає на посаду та звільняє з неї за погодженням з Міністром соціальної політики керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату ПФУ; призначає та звільняє з посади інших державних службовців апарату ПФУ у порядку, передбаченому законодавством про державну службу; видає накази з питань, що не належать до компетенції правління ПФУ; розпоряджається у межах повноважень, передбачених законом, коштами ПФУ тощо [75].

4. Координація – це функція публічного управління, спрямована на узгодження дій усіх підсистем у межах певної системи або між кількома системами (органами, структурами тощо).

У науковій літературі координацію визначають як забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів управління всіх ланок, установлення нових, збереження та вдосконалення наявних зв'язків між ними. Координація дає змогу узгодити дії між суб'єктами державного управління як однієї так і різних ланок, ефективно вирішити поставлені перед ними завдання. Функція координації покликана, отже, синхронізувати та узгодити дії різних суб'єктів державного управління, але водночас і правильно розподілити функції між суб'єктами однієї або різних ланок [94, с. 525].

Координація є загальною функцією публічного управління та може здійснюватися як усередині певної управлінської системи (інтрасистемна координація), так і поза її межами (зовнішня координація).

Координаційну функцію зреалізовують шляхом розподілу повноважень та функційних обов'язків між керівниками різних структурних підрозділів, їхніми заступниками тощо, за допомогою створення спільних робочих груп для вирішення певних завдань, шляхом здійснення інформаційного обміну між різними органами тощо. Наприклад, голова правління ПФУ розподіляє обов'язки між своїми заступниками; забезпечує взаємодію ПФУ зі структурним підрозділом Мінсоцполітики тощо [75].

5. Контроль – одна з важливих функцій публічного управління, яка полягає в тому, що суб'єкт контролю перевіряє дотримання підконтрольними суб'єктами вимог законодавства, належного виконання ними своїх обов'язків, з тим щоб своєчасно вжити попереджувальних заходів або притягти в разі потреби до відповідальності.

Метою і завданнями здійснення контролю суб'єктами публічної адміністрації є такі: набуття об'єктивної інформації про стан дотримання законності у сфері публічного адміністрування; дослідження набутої інформації щодо виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що призводять до порушень; порівняння досягнутих результатів із попередніми та очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків у правозастовчій сфері; виявлення осіб, винних у порушенні належного стану публічного адміністрування тощо [95, с. 63].

Контроль може бути як інтрасистемним (здійснюється за суб'єктами, що перебувають у підпорядкуванні суб'єкта, який контролює), так і зовнішнім (здійснюється за суб'єктом, який не перебуває в підпорядкуванні суб'єкта, який контролює, та не перебуває з останнім у відносинах «влада-підпорядкування»).

На підставі аналізу положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [74] можна виокремити такі види контролю: 1) за дотриманням норм законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі (суб'єктом здійснення є Міністерство соціальної політики України і його структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх створення) рад), суб'єктами накопичувальної системи пенсійного страхування (суб'єктом здійснення є НКЦПФР); 2) щодо цільового використання коштів ПФУ, законності та своєчасності руху коштів накопичувальної системи пенсійного страхування (суб'єкт здійснення – Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України та Рахункова палата); 3) за діяльністю компаній з управління активами, радника з інвестиційних питань (суб'єкт реалізації – НКЦПФР); 4) за діяльністю зберігача та уповноваженого банку (суб'єктом виконання є Національний банк України і НКЦПФР); 5) за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері накопичувального пенсійного забезпечення (реалізує Антимонопольний комітет України).

6. Аналітично-облікова функція – це функція публічного управління, яка полягає у здійсненні підрахунку надходжень та видатків, формуванні звітності, аналізі отриманих результатів задля об'єктивної інформації про правдивий фінансовий стан у відповідній сфері та прогнозування таких результатів у майбутньому.

У сучасних умовах аналітично-облікова функція реалізується здебільшого за допомогою автоматизованих програмних продуктів. У системі пенсійного забезпечення це єдина інформаційно-аналітична система соціального захисту та соціального обслуговування населення.

Досліджувана функція є інтрасистемною та може бути загальною (бухгалтерський облік та звітність, статистичний облік і звітність) та

спеціальною (облік надходжень і видатків коштів ПФУ, аналіз та прогнозування надходження коштів від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування тощо).

Зокрема, виконавчі органи ПФУ здійснюють облік надходжень і витрат коштів ПФУ [74]; ПФУ [75] обліковує надходження від сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, інших коштів, здійснює облік коштів ПФУ, веде статистичну та бухгалтерську звітність, аналізує й прогнозує надходження коштів від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо» [85].

На підставі виконаного в цьому підрозділі дослідження можна зробити певні висновки й узагальнення.

Принципи публічного управління – це теоретичні засади, керівні ідеї, що відображають ціннісні орієнтири та домінуючі погляди суспільства на спосіб організації, мету та завдання, методи й функції здійснення публічного управління на певному історичному етапі суспільного та державного розвитку.

Принципи публічного управління системою пенсійного забезпечення розподіляють на дві групи: 1) загальні принципи, властиві всій системі публічного управління незалежно від об'єкта управління, зокрема: верховенства права та законності, гуманізму й доброчесності, ефективності управління, професійності посадових осіб суб'єкта управління, прозорості, цифровізації; 2) спеціальні принципи, на яких ґрунтується публічне управління системою ПЗ, зокрема: цілепокладання на досягнення встановлених державою соціальних стандартів; обов'язкової участі держави у здійсненні управління системою ПЗ; соціального партнерства в публічному управлінні згаданої сфери; наукової обґрунтованості й економічної доцільності управління системою ПЗ; цільового та контрольованого використання коштів фондів, що формуються у солідарній, накопичувальній та персоналізованій системах ПЗ; відповідальності суб'єктів управління системою ПЗ за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків

та за шкоду, заподіяну особам унаслідок несвоєчасного або неповного призначення (перерахунку) та виплати пенсій; захищеності гарантованого державою права особи на ПЗ.

Функції управління системою пенсійного забезпечення – це напрямки впливу органів публічного управління як суб'єктів управління на об'єкт управління – систему ПЗ, що зумовлені метою і завданнями такого управління та спрямовані на дотримання належного рівня організації й ефективного функціонування системи ПЗ.

Функції публічного управління доцільно розмежувати за такими критеріями: 1) напрямком управлінського впливу: інтерсистемні, спрямовані на реалізацію управлінського впливу суб'єкта управління на зовнішній стосовно нього об'єкт управління (формування державної політики у сфері пенсійного забезпечення, розробка й прийняття законів та інших нормативно-правових актів у сфері регулювання системи ПЗ та ін.), та інтрасистемні, спрямовані на реалізацію управлінського впливу всередині системи (здійснення кадрового менеджменту, розподіл повноважень та функційних обов'язків між керівниками різних структурних підрозділів, їхніми заступниками і под.); 2) сферою управлінського впливу: загальні – функції, властиві всім управлінським системам (інформаційний обмін між різними суб'єктами управління у сфері ПЗ, здійснення бухгалтерського й статистичного обліку та звітності та ін.), та спеціальні – функції, які реалізуються винятково у відповідній сфері (ліцензування компанії з управління пенсійними активами, контроль за дотриманням норм законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній та накопичувальній системах, облік надходжень та видатків коштів ПФУ та НФ тощо).

Висновки до розділу 3

1. Проаналізовано досвід європейських країн щодо реформування пенсійних систем та встановлено, що у процесі здійснення реформи системи ПЗ більшість європейських держав зіткнулася з проблемами, зумовленими негативними наслідками економічної світової кризи та недоліками національних пенсійних систем. Серед них: 1) зниження рівня доходів населення, безробіття, занепад малого та середнього бізнесу, що призвело до зменшення розміру внесків до пенсійних фондів, унаслідок чого деякі недержавні пенсійні фонди стали дотаційними та потребували субсидій із державних бюджетів; 2) дострокове використання коштів із пенсійних рахунків у тих державах, де особи мають безпосередній доступ до них; 3) банкрутство або значні фінансові втрати недержавних пенсійних фондів у деяких державах, що зумовило потребу запровадження (повернення) обов'язкового базового державного рівня ПЗ.

2. Визначено, що для запровадження в Україні трирівневої пенсійної системи, яка запланована в межах реформування цієї системи, важливо врахувати позитивний досвід європейських країн, зокрема: 1) забезпечити організацію надійних та економічно ефективних у довгостроковій перспективі недержавних пенсійних фондів; 2) забезпечити постійний контроль держави за функціонуванням недержавних пенсійних фондів, а також прозорість та відкритість інформації про діяльність таких фондів; 3) організувати систему недержавних пенсійних фондів, діяльність яких відповідатиме встановленим економічним нормативам; 4) залучити до організації й управління такими фондами роботодавців, профспілки та інших учасників соціального діалогу; 5) стимулювати участь працівників, інших зайнятих осіб у накопичувальній системі ПЗ шляхом надання податкових пільг, державних гарантій.

3. Обґрунтовано, що для активації пенсійної системи другого рівня в Україні важливо провести реформу публічного управління сферою недержавного ПЗ, узявши за основу комбіновану модель публічного управління, що ґрунтуватиметься на інтерсистемних засадах простоти, мобільності, достатності, надійності та прозорості. Комбінована модель публічного управління дає змогу залучити до управління як державні, так і корпоративні органи, зокрема суб'єктів державного управління: Державну податкову службу; ПФУ; Центрального адміністратора та Пенсійне казначейство; корпоративних суб'єктів – ради недержавних пенсійних фондів. Крім того, у межах цієї моделі потрібно реформувати ПФУ у виплатне агентство; перетворити Фонд соціального страхування в Національне страхове агентство; створити правову базу регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів.

4. Встановлено, що з метою розвантаження ПФУ та забезпечення високого рівня ПЗ для осіб, звільнених з військової служби за вислугою років або за станом здоров'я, варто розглянути можливість утворення трирівневої системи ПЗ для військовослужбовців, яка охоплюватиме: 1) державну пенсію як базовий солідарний рівень; 2) накопичувальну пенсію, що формуватиметься зі спеціалізованих накопичувальних фондів для військовослужбовців, утворених при військових частинах або командуваннях; 3) основну пенсію, яка буде залежати від вислуги років на військовій службі, а у разі отримання інвалідності внаслідок проходження військової служби – від ступеня втрати працездатності та групи інвалідності.

5. Розроблено концептуальну модель удосконалення публічного управління у СФЗ, яка базується на принципах та функціях такого управління та містить суб'єктів ПУП у СПЗ – ПФУ та його територіальні органи, НКЦПФР, Національний банк України, інші юридичні особи, які здійснюють діяльність з адміністрування недержавних пенсійних фондів, управління та зберігання пенсійних активів, а також фізичні і юридичні особи – учасників системи ПЗ; об'єкт ПУП у СПЗ – ПФУ, яким є такий стан

системи ПЗ, за якого досягають упорядкованості, ефективності функціонування системи; зміст ПУП у СПЗ – ПФУ, тобто система взаємопов'язаних (здебільшого тих, які кореспондують) прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин, спрямованих на розв'язання завдань у сфері управління системою ПЗ та реалізацію громадянами права на пенсійне забезпечення.

6. Диференційовано принципи публічного управління системою ПЗ на загальні (верховенства права та законності, гуманізму й доброчесності, ефективності управління, професійності посадових осіб суб'єкта управління, транспарентності, цифровізації) та спеціальні (цілепокладання на досягнення встановлених державою соціальних стандартів, обов'язкової участі держави у здійсненні управління системою ПЗ, соціального партнерства, наукової обґрунтованості та економічної доцільності управління системою ПЗ, цільового й контрольованого використання коштів фондів, що формуються у солідарній, накопичувальній та персоніфікованій системах ПЗ, відповідальності суб'єктів управління системою ПЗ за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків та за шкоду, заподіяну особам унаслідок несвоєчасного або неповного призначення (перерахунку) та виплати пенсій, захищеності гарантованого державою права особи на ПЗ. Класифіковано функції управління системою ПЗ за такими критеріями: 1) напрямком управлінського впливу – інтерсистемні та інтрасистемні; 2) сферою управлінського впливу – загальні та спеціальні.

Матеріали цього розділу оприлюднено у наступних публікаціях автора: [14,35, 42, 53, 85].

Список використаних джерел до розділу 3

1. Pension reforms in the UK: background summary. Etui.org, 2016. <https://www.etui.org/covid-social-impact/united-kingdom/pension-reforms-in-the-uk-background-summary>.

2. Holzmann R. Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern, and Southern Europe. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. 2009. 81 p.
3. Mesa-Lago, C. *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*. Extension of Social Security (ESS) Paper, Working Paper No. 44. (Geneva, ILO). 2014. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994848943402676.html>
4. Orenstein, M. A. *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform* (Princeton, NJ, Princeton University Press). 2008. https://www.researchgate.net/publication/263535895_Privatizing_Pensions_The_Transnational_Campaign_for_Social_Security_Reform
5. World Bank. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (Washington, DC). 1994. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/973571468174557899/averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth>
6. Wodsak, V.; Koch, M. From three to five: the World Bank's pension reform policy norm, in S. Park and A. Vetterlein (eds): *Owning Development- Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank* (Cambridge, Cambridge University Press. 2010. pp. 48-70). <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13882627211038965>
7. Holzmann, R. *The ABCs of Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes*. IZA Policy Paper № 130 (Bonn, IZA Institute of Labour Economics). 2017. <https://ideas.repec.org/a/wly/intssr/v70y2017i3p53-77.html>
8. Orszag, P. R.; Stiglitz, J. E. Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems, Presented at the conference on New Ideas About Old Age Security The World Bank Washington, D.C. September 14-15, 1999. <https://www.econbiz.de/Record/rethinking-pension-reform-ten-myths-about-social-security-systems-orszag-peter/10001569565>

9. Beattie, R.; McGillivray, W. A risky strategy: reflections on the World Bank report Averting the old age crisis in *International Social Security Review*. 1995. Vol. 48, Issue 3–4, pp. 5–23.
10. Cichon, M.; Hagemeyer, K.; Woodall, J. *Changing the paradigm in social security: From fiscal burden to investing in people* (Geneva, ILO). 2006. <https://www.un.org/en/ecosoc/meetings/2006/forum/Statements/Cichon.pdf>
11. European Commission. *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. European economy. 3/2015 (Luxembourg, Publications Office of the European Union). https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/e3_en.pdf
12. Яшник Г. Л. Зарубіжний досвід реформування системи пенсійного забезпечення. *Державне управління : теорія та практика* : електр. наук. фах. журнал. 2011. № 1. С. 1–9.
13. Обов'язкові накопичувальні пенсійні системи (2-й рівень). Міжнародний досвід: уроки для України. Київ, 2018. http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Mandatory-Retirement-Savings_Pillar-2_February2018_ua.pdf.
14. Іщук А. М., Яременко О. І. Особливості здійснення пенсійної реформи в окремих європейських державах у сучасних умовах. *Права людини як індикатор розвитку сучасної держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (13 грудня 2021 року) / За ред. О. Васильченко; Є. Герасименко, О. Сінькевич, А. Матат. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ: «Видавництво Людмила», 2021. 356 с. С. 107–110.
15. Овчаренко Г. Пенсійна реформа в країнах ЄС: корисні та шкідливі поради для України. *Європейська правда*. 2018. <https://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2018/11/1/7088625/>.

- 16.Огляд системи пенсійного забезпечення в Великобританії. Українська асоціація інвестиційного бізнесу.
<https://www.uaib.com.ua/files/articles/203/49/GB2.pdf>.
- 17.Козак Т. М. Досвід провідних країн світу в побудові дієвої пенсійної системи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 23/2017. С. 120–125.
- 18.Як зміняться пенсії у Нідерландах 2023-го: нові цифри. Nalog.nl. 2022.
<https://www.nalog.nl/uk/news/2022/12/20/kak-izmenyatsya-pensii-v-niderlandax-v-2023-m-novye-cifry/#:~:text=%>.
- 19.Програми соціального забезпечення в країнах світу: Управління з питань соціального забезпечення США.
- 20.Головань В. Пенсійна система та практики її реформування у провідних країнах світу: Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційнодослідницьким центром на запит народного депутата України.
<https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/29173.pdf>.
- 21.Руденко Н. Пенсії в Німеччині. Чи є це прикладом для України? *Файненс.юа*. 2021. <https://finance.ua/ua/saving/pensii-v-germanii-primer-li-eto-dlia-ukrainy>.
- 22.Marc Gérard Reform Options for Mature Defined Benefit Pension Plans: The Case of the Netherlands. Contributor Notes. 2019.
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2019/022/article-A001-en.xml>.
- 23.Зеленко В. Пенсійні системи України та Польщі: досвід реформування. Україна – Європейський Союз: від партнерства до асоціації: *Український щорічник з європейських інтеграційних студій*. 2019. Вип. 2. С. 113-126.
- 24.International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/intl_update/2014-03/2014-03.pdf.
- 25.Meghan Dawson Decoding France’s Controversial Pension Reform. Impakter, 2020. <https://impakter.com/decoding-frances-controversial-pension-reform>.
- 26.Izabela Karpowicz Self-Employment and Support for the Dutch Pension Reform. International Monetary Fund. 2019. Vol. 2019: Issue 064. 26 p.
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2019/064/article-A001-en.xml>.

27. Міжнародні тенденції: економічна криза викриває слабкі сторони пенсійних схем з визначеними виплатами. Міжнародний пенсійний вісник. 2009. Вип. 3. https://www.uaib.com.ua/files/articles/1014/43/newsletter_issue3_march2009_ua.pdf.
28. Жайворонок І. Р. Державне регулювання системи пенсійного забезпечення: дис. ... канд. економічних наук. Львів, 2021. 234 с.
29. Похил Н. Шляхи модернізації загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 234–238.
30. Кравченко М. В. Європейські підходи та механізми пенсійної реформи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 5. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=849>.
31. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 02 березня 2015 р. №213-VIII. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/index>.
32. Драбик О. М. Державне регулювання пенсійного забезпечення в контексті соціального захисту сільського населення: дис. ... канд. екон. наук. Кам'янець-Подільський, 2018. 255 с.
33. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг: проект Закону реєстр. № 2413а від 20.07.2015. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56124.
34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу: проект Закону реєстр. № 6303 від 06.04.2017. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61521.
35. Іщук А. М. До питання запровадження в Україні накопичувальної системи пенсійного забезпечення. *Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Хмельницький, 21-22 січня 2022 року); за заг. ред. проф. Синчака В. П. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. 291 с. С. 69-71.

36. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу: проект» реєстр. № 6303 від 06.04.2017. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61521.
37. Саїнчук Н. В. Стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету. Економіка*. 2014. Вип. 681. С. 79–84.
38. Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: оцінка та рекомендації. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору», липень 2019 р. 58 с.
39. Соколовська Ю. Стратегія пенсійного забезпечення. Міністерство соціальної політики України. 19 с.
40. Концептуальні основи системи накопичувального пенсійного забезпечення. Міністерство фінансів України. 7 с.
41. Соколов М. Результати моделювання витрат на пенсійне забезпечення в Україні на період 2020-2035 рр.: матеріали для обговорення. Листопад 2020.
42. Іщук А. М. Сучасний розвиток пенсійного забезпечення в Україні у контексті євроінтеграції. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія: Державне управління*. 2023. № 2 (8). С. 126–135.
43. Як зробити пенсії достатніми: Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, 2020. 19 с.
44. Як українцям отримати європейську пенсію в Україні. Ukrainian institute for the future. 28 с.
45. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>.
46. Gillion, C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (Eds.). *Social Security Pensions: Development and Reform* (Geneva, ILO). 2000. <https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00045.pdf>
47. Woodall, J.; Hagemeyer, K. *How can we maintain pension levels in pay-as-you-go schemes? – Maintaining Pension Levels in PAYG Schemes in Ageing Societies:*

- Rules versus Discretion*. Paper presented at the International Social Security Association Technical Seminar on pensions, Paris, 2009. 1-2 October 2009. <https://ww1.issa.int/sites/default/files/external-references/files/GED-09pa-2woodhallhagemer-2910.pdf>
48. ISSA (International Social Security Organization). *Good Governance Guidelines for Social Security Institutions* (Geneva). 2013. <https://ww1.issa.int/guidelines/gg>
49. Кравченко І. О. Організація діяльності пенсійного фонду України: монографія. Харків: Константа, 2017. 404 с.
50. Методологія публічного управління : навч. посібник; уклад. І. В. Шпекторенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 120 с.
51. Багайчук К. Л. Інституціональні принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 163–169.
52. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 260–263.
53. Іщук А. М. Спеціальні принципи публічного управління системою пенсійного забезпечення. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Тенденції розвитку науки та освіти: виклики сучасного інформаційного суспільства»*, 30 вересня 2021 року в м. Полтава. С. 63-66.
54. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія; за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
55. Support for Improvement in Governance and Management. Organisation for Economic Co-operation and Development. GOV/SIGMA(2018)3. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA\(2018\)3&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA(2018)3&docLanguage=En).

56. Демидова М. О. Європейські принципи належного урядування як фактор модернізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2(86). С. 171-181.
57. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies. <https://rm.coe.int/16807096b9>.
58. European Principles of the Public Administration, Sigma Papers: № 27, Paris, OECD, 1998. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>.
59. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. Київ : ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2015. 27 с.
60. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
61. Пилаєва В. М. Генезис розвитку та законодавчого закріплення принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади. *Від громадянського суспільства – до правової держави: XII міжнародна конференція молодих вчених та студентів*, м. Харків, 22 квіт. 2016 р. С. 312–315.
62. Лукаш Т. В. Прозорість як гарантія ефективності судової влади в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 1 (63). С. 157–160.
63. Терещук Г. Прозорість як явище та вимога публічно-владної діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2 (18). С. 83–88.
64. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
65. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Прозорість як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. Вип. 1. С. 42–49.
66. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

67. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
68. Дучимінська Н. М. Принципи діяльності пенсійного фонду України як суб'єкта запобігання злочинам. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 1 (7). С. 118–124.
69. Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, PLUME, Penguin Books USA Inc., 1993. 405 p.
70. Calogero M. The introduction of new public management principles in the Italian public sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2010. № 30E/2010. pp. 30-54.
71. Сокурєнко О. А. Основні принципи пенсійного забезпечення в Україні. *Наукові записки. Серія: право*. 2020. Вип. 8. С. 33–36.
72. The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems. *Social Protection for All Issue Brief (Geneva)*. 2018. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55234>
73. *Social Protection for Older Persons: Policy trends and statistics 2017-19*. Social Protection Policy Papers 17 (Geneva). 2018.
https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/policy-papers/WCMS_645692/lang--en/index.htm
74. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>.
75. Про схвалення Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 р. № 672-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80#Text>.
76. Гідне пенсійне забезпечення.
<https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/pensijna-reforma>

77. Пенсійна реформа передбачає, що всі працевлаштовані українці матимуть свої пенсійні накопичувальні рахунки, – Прем'єр-міністр.
<https://www.kmu.gov.ua/news/pensiina-reforma-peredbachaie-shcho-vsi-pratsevlashtovani-ukraintsi-matymut-svoi-pensiini-nakopychualni-rakhunky-premier-ministr>
78. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text>.
79. Право на соціальний захист у вимірі сучасних цифрових технологій на прикладі Пенсійного фонду України. Офіційний вебсайт Пенсійного фонду України. Новини. 2020. <https://www.pfu.gov.ua/lg/344249-pravo-na-sotsialnyj-zahyst-u-vymiri-suchasnyh-tsyfrovyh-tehnologij-na-prykladi-pensijnogo-fondu-ukrayiny/>.
80. Положення про Департамент з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації: наказ Пенсійного фонду України від 11.11.2020 № 118. <https://docs.google.com/viewer?url=https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2020/08/POLOZHENNYA-PRO-DEPARTAMENT-TSYFRY-v-2.5-ost.docx>.
81. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>.
82. Governance for sustainable human development : a UNDP policy document. United Nations Development Programme. 1997. January. <https://digitallibrary.un.org/record/3831662>.
83. Мартиненко Н. В. Механізми державного управління розвитком пенсійної системи України. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 4. С. 115–123.
84. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.

85. Іщук А. М. Публічно-управлінські функції у системі пенсійного забезпечення: поняття та види. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. № 5. 2021. С. 152–160.
86. Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24–29.
87. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с.
88. Кіцул Ю. С., Лиса Р. О. Функції органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 33–35.
89. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>.
90. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280. <https://www.pfu.gov.ua/1394-postanova-kabinetu-ministriv-ukrayin/>.
91. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
92. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.
93. Словник української мови: [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970-1980. Т. 4 : І-М / ред. тому: А. А. Бурячок, П. П. Доценко. 1973. 840 с.
94. Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522–527.
95. Неугодніков А. О. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Вип. 4. С. 58–69.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено вирішення актуального науково-прикладного завдання щодо теоретичного обґрунтування розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах задля здійснення пенсійної реформи, розробці практичних рекомендацій для удосконалення публічного управління в згаданій сфері.

Отримані в процесі дослідження результати свідчать про досягнення визначеної мети, виконання поставлених завдань та дають підстави для формулювання низки узагальнюючих висновків і пропозицій та рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення.

1. У результаті аналізу та узагальнення робіт вітчизняних та зарубіжних науковців, нормативно-правових джерел щодо системогенезу публічного управління у сфері пенсійного забезпечення встановлено, що зазначена проблематика потребує подальшого ґрунтовного вивчення. Недостатньо розглянутою виявилася ціла низка питань, зокрема обґрунтування методологічних засад, європейського досвіду розвитку публічноуправлінських відносин у сфері пенсійного забезпечення в сучасних умовах, з урахуванням набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, що й дало підстави виділити основні напрями наукового дослідження.

Встановлено, що публічне управління у сфері пенсійного забезпечення – це система складних суспільно-правових відносин, спрямованих на здійснення регулювальних та керівних функцій у системі пенсійного забезпечення, створення умов для її ефективної організації та функціонування за допомогою адміністративних, соціально-економічних, політичних та інших важелів впливу.

2. Доведено, що становлення системи пенсійного забезпечення на території українських земель та європейських держав почалося у додержавний період та період виникнення перших держав (V ст. – початок X

ст.). Першою формою соціальної підтримки нужденних та інших верств населення, що потребували допомоги, стає благодійництво, що ґрунтувалося переважно на моральних принципах та гуманістичних традиціях, а тому будь-якого регулювання або оформлення інституту пенсійного забезпечення в ранньофеодальних державах не відбулося. Запропоновано історико-правову періодизацію розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, у якій виокремлено такі етапи: релігійної легітимації благодійництва (кінець V ст. – XVI ст.) на території України та в Європі; релігійно-церковна та приватно-шляхетська підтримка часів козаччини; формування правової й організаційної основи інституту ПЗ у період перебування українських земель під владою Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII ст. – поч. XIX ст.) під впливом індустріальної революції, що синхронізується з аналогічними процесами у європейських державах; утворення моделей ПЗ – бісмарківської та датської, які стали основою для подальшого виникнення пенсійного страхування, заснованого на солідарній та накопичувальній системах; утворення МОП; утвердження політико-правової концепції держави загального добробуту; уніфікація підходу до визначення умов та підстав призначення пенсій, видів ПЗ в радянській Україні; становлення основ реформування системи ПЗ (Україна після 1991 р.); завершення реформування ПЗ у Європі, у результаті чого утворено трирівневу його систему, у якій переважають накопичувальна недержавна й індивідуальна пенсійні системи, а державна (солідарна) пенсійна система існує на найнижчому (мінімальному) рівні забезпечення.

3. Визначено концепт «публічноуправлінські правовідносини в сфері пенсійного забезпечення» як особливий вид публічно-правових відносин, в основі яких перебуває публічно-управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень, спрямована на реалізацію функцій керівництва, контролю, адміністрування та інших управлінських функцій у сфері пенсійного забезпечення, яка здійснюється задля досягнення належного рівня грошового забезпечення громадян у старості, у разі настання інвалідності або

в інших випадках, передбачених законодавством, за якого реалізуються принципи соціальної справедливості, рівності та збалансованості. Доведено, що публічно-управлінські правовідносини у сфері пенсійного забезпечення можна класифікувати за такими критеріями: 1) залежно від сфери виникнення: інтрасистемні, які виникають усередині суб'єкта управління сферою пенсійного забезпечення (Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України та ін.) і пов'язані із забезпеченням його організації та належного функціонування, та інтерсистемні, які виникають між суб'єктом владних повноважень та іншими суб'єктами – фізичними та юридичними особами щодо виконання обов'язків стосовно участі у солідарній та/або накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення, а також щодо реалізації права особи на пенсійне забезпечення, або між декількома суб'єктами владних повноважень стосовно керівництва системою пенсійного забезпечення; 2) залежно від наявності засади влади-підпорядкування між учасниками правовідносин: горизонтальні, які виникають між формально рівними суб'єктами та вертикальні, що виникають між керівним та підпорядкованим (підконтрольним) суб'єктами; 3) залежно від управлінської функції, на реалізацію якої спрямовані відповідні правовідносини: контрольньо-наглядові; правовідносини щодо здійснення керівництва системою пенсійного забезпечення або її окремими галузями; реординаційні та координаційні.

4. Розроблено концептуальну модель удосконалення публічного управління у СФЗ, яка базується на його принципах та функціях. Класифіковано принципи публічного управління за локалізацією на загальні, зокрема: верховенства права та законності, гуманізму й доброчесності, ефективності управління, професійності посадових осіб суб'єкта управління, транспарентності, цифровізації та спеціальні, на яких ґрунтується публічне управління системою пенсійного забезпечення, зокрема: цілепокладання на досягнення встановлених державою соціальних стандартів; обов'язкової

участі держави у здійсненні управління системою пенсійного забезпечення; соціального партнерства в публічному управлінні згаданої сфери; наукової обґрунтованості й економічної доцільності управління системою пенсійного забезпечення; цільового та контрольованого використання коштів фондів, що формуються у солідарній, накопичувальній та персоніфікованій системах пенсійного забезпечення; відповідальності суб'єктів управління системою пенсійного забезпечення за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків та за шкоду, заподіяну особам унаслідок несвоєчасного або неповного призначення (перерахунку) та виплати пенсій; захищеності гарантованого державою права особи на пенсійне забезпечення.

Функції публічного управління системою пенсійного забезпечення диференційовано за напрямком управлінського впливу: інтерсистемні – ті, що спрямовані на реалізацію управлінського впливу суб'єкта управління на зовнішній стосовно нього об'єкт управління (формування державної політики у сфері пенсійного забезпечення, розробка та прийняття законів та інших нормативно-правових актів у сфері регулювання системи пенсійного забезпечення та ін.), та інтрасистемні – ті, що спрямовані на реалізацію управлінського впливу всередині системи (здійснення кадрового менеджменту, розподіл повноважень та функціональних обов'язків між керівниками різних структурних підрозділів, їхніми заступниками та ін.); за сферою управлінського впливу: загальні, властиві всім управлінським системам (інформаційний обмін між різними суб'єктами управління у сфері пенсійного забезпечення, здійснення бухгалтерського та статистичного обліку й звітності тощо) та спеціальні, які реалізуються винятково у відповідній сфері (ліцензування компанії з управління пенсійними активами, контроль за дотриманням норм законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній та накопичувальній системах, облік надходжень і видатків коштів Пенсійного фонду та накопичувального фонду та ін.).

5. Обґрунтовано дизайн публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, структуру якого становлять: 1) суб'єкти правовідносин – Пенсійний фонд України та його територіальні органи, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк України, інші юридичні особи, які здійснюють діяльність з адміністрування недержавних пенсійних фондів, управління і зберігання пенсійних активів, а також фізичні та юридичні особи – учасники системи пенсійного забезпечення; 2) об'єкт правовідносин, яким є стан системи пенсійного забезпечення, за якого досягають упорядкованості, ефективності функціонування системи; 3) зміст правовідносин, тобто система взаємопов'язаних прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин, спрямованих на розв'язання завдань і виконання функцій у сфері управління системою пенсійного забезпечення, а також на реалізацію громадянами права на пенсійне забезпечення.

Доведено, що у більшості європейських країн управління пенсійною системою розділено між державним та приватним секторами. Держава за допомогою своїх органів визначає державну політику у сфері пенсійного забезпечення, установлює мінімальні соціальні стандарти, гарантовані державою, визначає правила та розміри відрахувань на обов'язкове пенсійне страхування (у тих державах, де організована така система), а також здійснює контроль за функціонуванням недержавних пенсійних фондів. Приватний сектор утворює недержавні пенсійні фонди, покликані акумулювати кошти – внески фізичних та юридичних осіб із наступним їх розподілом між вкладниками за виконання відповідних умов, та забезпечує їхнє функціонування. Проте приватний та державний сектори європейських держав різняться своєю роллю в процесі управління пенсійною системою.

Встановлено, що недержавні пенсійні фонди у більшості країн Європи утворюються у формі інституційних організацій – юридичних осіб, у яких функціонують внутрішні органи управління. Попри спосіб організації пенсійного забезпечення, у розвинутих країнах значну увагу приділяють

питанням надійності й економічної ефективності функціонування недержавних пенсійних фондів, забезпеченню відкритості й прозорості їхньої діяльності. Задля цього утворюються державні органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції за недержавними пенсійними фондами.

6. Визначено, що недоліками правових засад регулювання пенсійної системи України є: 1) взаємна неузгодженість та заплутаність пенсійного законодавства, наявність великої кількості пільгових категорій пенсіонерів та відсутність уніфікованого підходу до регулювання розмірів та умов їхнього пенсійного забезпечення; 2) неурегульованість питання взаємодії Накопичувального фонду та недержавних пенсійних фондів, зокрема й для спрямування страхових внесків із Накопичувального фонду до недержавних фондів; 3) правова невизначеність у питаннях здійснення дієвого державного контролю за функціонуванням недержавних пенсійних фондів з огляду на неурегульованість специфіки їхнього правового статусу як неприбуткової організації.

Обґрунтовано, що з метою вирішення проблем та подолання недоліків сучасної системи пенсійного забезпечення в Україні важливо провести реформу публічного управління сферою недержавного пенсійного забезпечення, узявши за основу комбіновану модель публічного управління, що ґрунтуватиметься на засадах простоти, мобільності, достатності, надійності та прозорості, яка дає змогу залучити до управління як державні, так і корпоративні органи, зокрема суб'єктів державного управління: Державну фіскальну службу; Пенсійний фонд України; Центрального адміністратора та Пенсійне казначейство; корпоративних суб'єктів – ради недержавних пенсійних фондів. Крім того, у межах цієї моделі потрібно реформувати Пенсійний фонд України у виплатне агентство; перетворити Фонд соціального страхування у Національне страхове агентство; створити правову базу регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів.

7. Для запровадження в Україні трирівневої пенсійної системи, яка запланована в рамках реформування цієї системи, важливо врахувати

позитивний досвід європейських країн, зокрема: 1) забезпечити організацію надійних та економічно ефективних у довгостроковій перспективі недержавних пенсійних фондів; 2) забезпечити постійний контроль держави за функціонуванням недержавних пенсійних фондів, а також прозорість та відкритість інформації про діяльність таких фондів; 3) організувати систему недержавних пенсійних фондів, діяльність яких відповідатиме встановленим економічним нормативам; 4) залучити до організації й управління такими фондами роботодавців, профспілки та інших учасників соціального діалогу; 5) стимулювати участь працівників, інших зайнятих осіб у накопичувальній системі пенсійного забезпечення шляхом надання податкових пільг, державних гарантій.

Запропоновано з метою розвантаження державного пенсійного фонду та забезпечення високого рівня пенсійного забезпечення для осіб, звільнених з військової служби за вислугою років або за станом здоров'я, розглянути можливість утворення трирівневої системи пенсійного забезпечення для військовослужбовців, яка охоплюватиме: 1) державну пенсію як базовий солідарний рівень; 2) накопичувальну пенсію, що формуватиметься зі спеціалізованих накопичувальних фондів для військовослужбовців, утворених при військових частинах або командуваннях; 3) основну пенсію, яка буде залежати від вислуги років на військовій службі, а у разі отримання інвалідності внаслідок проходження військової служби – від ступеня втрати працездатності та групи інвалідності.

ДОДАТКИ

Додаток А

ДОВІДКИ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ**

Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-35, e-mail: spvr@rada.gov.ua

№ 04-30/19-2023/74118" 13 " 04 2023р.**ДОВІДКА**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Іщука Андрія Миколайовича на тему:
«Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного
забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі»**

Ця довідка складена з приводу розгляду результатів наукового дослідження Іщука Андрія Миколайовича на тему: «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі», виконаний на кафедрі публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського, за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Аналіз представлених матеріалів дає підстави стверджувати, що отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження висновки та пропозиції мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, практичну значимість, є актуальними та можуть бути використані під час виконання практичних завдань та функцій Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, а саме: під час розробки проектів нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення пенсійного забезпечення, у тому числі законодавства, що регулює механізм публічного управління системою пенсійного забезпечення, а також під час розробки та обґрунтування актів стратегічного характеру, пов'язаних із здійсненням в Україні пенсійної реформи та запровадженням трирівневої системи пенсійного забезпечення.

Заслужують на увагу результати дисертаційного дослідження щодо узагальнення досвіду країн Європейського Союзу у сфері здійснення пенсійної реформи, соціально-економічних показників ефективності (неефективності) поточного стану системи пенсійного забезпечення в Україні.

Голова Комітету

Г. ТРЕТЬЯКОВА

Федерация професійних спілок України

Federation of Trade Unions of Ukraine

АКАДЕМІЯ ПРАЦІ,
СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН
І ТУРИЗМУ

(АПСВТ)

ЄДРПОУ: 04641405
Кільцева дорога, 3-А
м. Київ, 03187 Україна
тел./факс: (044) 522-49-40
email: info@socosvita.kiev.uaACADEMY OF LABOUR,
SOCIAL RELATIONS
AND TOURISM

(ALRST)

USREOU: 04641405
3-A, Kiltseva Rd
Kyiv, 03187 Ukraine
tel./fax: +38 (044) 522-49-40
email: info@socosvita.kiev.ua

19.04.2023р. № 01/02-219

На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Іщука Андрія Миколайовича на тему
«Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного
забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 281 –
Публічне управління та адміністрування**

Академією праці, соціальних відносин і туризму в 2022-2023рр. здійснювалась апробація та впровадження результатів дисертаційного дослідження Іщука Андрія Миколайовича на тему: «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі». Зокрема, під час підготовки навчально методичного забезпечення навчальних дисциплін, таких як «Соціальна і гуманітарна політика держави», «Формування та реалізація державної політики у сфері зайнятості» використовувалися матеріали дисертаційного дослідження щодо розкриття поняття та змісту публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, визначення структурно-функціональної характеристики публічного управління пенсійним забезпеченням в європейських державах та Україні та ін.

Пропозиції автора щодо узагальнення досвіду країн Європейського Союзу у сфері здійснення пенсійної реформи, соціально-економічних показників ефективності поточного стану системи пенсійного забезпечення в Україні, а також розроблені моделі публічного управління системою недержавного пенсійного забезпечення, були враховані при розробці навчально-методичного забезпечення з таких навчальних дисциплін, як: «Теорія та практика реформ в системі публічного управління», «Економічні основи публічного управління у сфері охорони здоров'я».

Довідку про апробацію та впровадження результатів дисертаційного дослідження Іщука Андрія Миколайовича на тему: «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі» обговорено та схвалено на засіданні кафедри публічного управління та публічної служби (протокол № 9 від 18.04.2023р.).

В.о. ректора

Віктор СУХОМЛІН

Проректор з навчально-педагогічної
роботи

Ігор ЧОРНОДІД

Декан юридичного факультету

Ярослав ЖУРАВЕЛЬ

00000272

**ПЕНСІЙНИЙ ФОНД УКРАЇНИ**

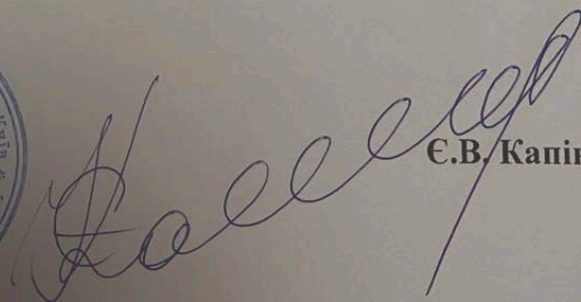
вул. Бастіонна, 9, м. Київ-14, 01601 тел. 284-89-33,

E-mail: info@pfu.gov.ua, сайт www.pfu.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 00035323

від 03.04 2023р. № 2800-02-8/17632 На № _____ від _____ 20__ р.**ДОВІДКА****про впровадження результатів дисертаційного дослідження****Іщука Андрія Миколайовича****на тему: «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного
забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі»
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»**

Засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Іщука Андрія Миколайовича на тему «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі», виконані на кафедрі публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського, за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», використано в роботі Пенсійного фонду України у процесі розробки та впровадження актів концептуального та нормативно-правового характеру, спрямованих, зокрема, на наукове та економічне обґрунтування доцільності запровадження трирівневої системи пенсійного забезпечення в Україні, визначення поетапного плану запровадження другого рівня пенсійного забезпечення, формування базової моделі публічного управління сферою недержавного пенсійного забезпечення.

**Голова правління
Пенсійного фонду України,
к.н.держ.упр., заслужений
економіст України**


Є.В. Капінус

033737

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»



The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

2, Frometivs'ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

« 22 » серпня 20 23 № 8166/1

Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
здобувача ступеня доктора філософії
за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування
Іщука Андрія Миколайовича
на тему «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері
пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі»

Результати дисертаційного дослідження «Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення: порівняльний аналіз в Україні та Європі» Іщука А. М., зокрема розкриття поняття та змісту публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, пропозиції автора щодо узагальнення досвіду країн Європейського Союзу в сфері здійснення пенсійної реформи, соціально-економічних показників ефективності поточного стану системи пенсійного забезпечення в Україні, а також розроблені моделі публічного управління системою недержавного пенсійного забезпечення, були використані в Міжрегіональній Академії управління персоналом кафедрою публічного адміністрування Навчально-наукового інституту управління, економіки та бізнесу при підготовці навчально-методичного забезпечення таких навчальних дисциплін вільного вибору, як «Політика європейської інтеграції», «Соціально-економічне планування та прогнозування», «Управління якістю публічних послуг», «Управління розвитком територіальної громади», які викладаються для студентів спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях вищої освіти.

Президент,
доктор юридичних наук
професор



Р. Г. Щокін

ПЕРЕЛІК НАУКОВИХ ПРАЦЬ ЗДОБУВАЧА

1. **Іщук А. М.** Досвід європейських країн у сфері організації управління пенсійними фондами. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2020. № 8. URL : <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2020-8-7466>.
2. **Іщук А. М.** Публічно-управлінські функції у системі пенсійного забезпечення: поняття та види. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. № 5. 2021. С. 152–160. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-5\(17\)-152-160](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-5(17)-152-160)
3. **Іщук А. М.** Недоліки сучасної системи пенсійного забезпечення України. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2022. Вип. 27/2022. С. 25-30. <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.27.4>
4. **Іщук А. М.** Сучасний розвиток пенсійного забезпечення в Україні у контексті євроінтеграції. Актуальні питання у сучасній науці. Серія: Державне управління. 2023. № 2(8). С. 126–135. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-2\(8\)-126-134](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-2(8)-126-134)
5. **Іщук А. М.** Structural and functional features of the organization of public pension management in Ukraine. Modern Science-Moderní věda. Praha. Česká republika, Nemoros. 2021. № 6. P. 32-40. <https://drive.google.com/file/d/1FF3TvmH0SXOpMmpVauaZiBC5LiaQdjWQ/view>
6. Olha F. Melnychuk, Oleh A. Melnychuk, Anna S. Polishchuk, **Andrii M. Ishchuk**. Transformation Of Legal Regulation Of Labor in Ukraine In The Context Of The Experience Of Foreign Countries Under Covid-19 Conditions. ECS Transactions. 2022. Volume 107. Number 1. Pp.18215-18226. <https://doi.org/10.1149/10701.18215ecst>
7. **Іщук А. М.** Реформування системи пенсійного забезпечення: європейський досвід для України. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. № 3. 2021. С. 84–91.

8. **Іщук А. М.** Спеціальні принципи публічного управління системою пенсійного забезпечення. *Тенденції розвитку науки та освіти: виклики сучасного інформаційного суспільства*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Полтава, 30 вересня 2021 р. С. 63–66.

9. **Іщук А. М.** Публічно-управлінські правовідносини у системі пенсійного забезпечення. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, м. Одеса, 08 жовтня 2021 р. С. 268–269.

10. **Іщук А. М.** Зародження інституту пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах. *International scientific conference «Modern strategies of sustainable development of the state and society in the context of global challenges» : conference proceedings* (December 28–29, 2021. Wloclawek, Republic of Poland). Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2021. 88 pages. С. 26–30

11. **Іщук А. М., Яременко О. І.** Право на пенсійне забезпечення: міжнародний та національний аспекти. *Права людини як індикатор розвитку сучасної держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 13 грудня 2021 р. С. 107–109.

12. **Іщук А. М.** До питання запровадження в Україні накопичувальної системи пенсійного забезпечення. *Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації*: збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 21–22 січня 2022 р.) / за заг. ред. проф. Синчака В. П. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 69–71.

13. **Іщук А. М., Яременко О. І.** Особливості здійснення пенсійної реформи в окремих європейських державах у сучасних умовах. *Права людини як індикатор розвитку сучасної держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13 грудня 2021 року) / за ред. О.

Васильченко; Є. Герасименко, О. Сінькевич, А. Матат. Київ: Вид-во «Людмила», 2021. С. 107–110.

14. **Іщук А. М.** Окремі аспекти пенсійної реформи в Україні з урахування досвіду Європейського Союзу. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2023. № 24. С. 121–123.