

Н. Мартиненко

## ДІЯ МЕХАНІЗМІВ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Розглянуто основні механізми зворотного зв'язку в державному управлінні розвитком пенсійної системи України. Наведено приклади каналів зворотного зв'язку, що функціонують на основі чинного законодавства та регулюються законами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами України. Доведено тезу про те, що сукупність каналів зворотного зв'язку утворює систему цивільного та громадського контролю над діяльністю органів державної влади, але повноваження суб'єктів такого контролю позбавлені юридично-владного спрямування. Зазначено, що у пенсійній системі контроль громадянського суспільства відбувається за каналами зворотного зв'язку: 1) застрахованими особами, непрацездатними громадянами, пенсіонерами, страхувальниками; 2) інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – омбудсменом; 3) засобами масової інформації; 4) громадськими організаціями тощо.

**Ключові слова:** громадський контроль, державне управління розвитком пенсійної системи України, зворотній зв'язок, кібернетика, пенсійна система, розвиток пенсійної системи України.

Загальновідомо, що розвиток механізмів зворотного зв'язку – безперервний процес, який супроводжує становлення і розвиток державного управління протягом усієї його історії, а зворотній зв'язок – це невід'ємна частина управління соціальними системами. У сучасних умовах інтерес до механізмів зворотного зв'язку в державному управлінні розвитком пенсійної системи України зростає. Завдяки розвитку механізмів зворотного зв'язку відбувається підвищення ефективності державного управління, оскільки переважання прямих зв'язків призводить до зниження ефективності прийнятих макроекономічних рішень, бюрократизації апарату державного управління, зниження гнучкості його організаційної структури. Для прийняття ефективних управлінських рішень щодо розвитку пенсійної системи України, за якими не відбудеться їх відторгнення, має бути на методологічному рівні обґрунтована дія механізмів зворотного зв'язку, яка буде своєрідним орієнтиром подальших реформ.

Питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади постійно перебувають у центрі уваги науковців. Механізми зворотного зв'язку в державному управлінні в своїх наукових працях досліджували: Н. Казанцев, Л. Калганова, Л. Міцкевич, Б. Россинський та інші.

Мета статті – Розглянути дію механізмів зворотного зв'язку в державному управлінні розвитком пенсійної системи України.

Сутність механізму державного управління розвитком пенсійної системи проявляється в його зовнішньому впливі на об'єкт управління – пенсійну систему і отриманні її заданого стану (характеристик, властивостей, показників тощо). За кібернетичним підходом, у державному управлінні взаємозв'язок суб'єкта управління та об'єкта управління здійснюється за допомогою керуючого впливу і зворотного зв'язку.

Водночас керуючий вплив повинен “зацікавити”, “зрезонувати” об’єкт управління, а в крайньому випадку і примусити його до заданої поведінки або стану. Одночасно, використовуючи зворотній зв’язок, суб’єкт управління повинен відслідковувати результат керуючого впливу на об’єкт і своєчасно та адекватно реагувати на зміни, що відбуваються у ньому. Основні канали зворотного зв’язку в державному управлінні функціонують на основі чинного законодавства та регулюються законами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами.

Щодо зазначеного Л. Міцкевич робить досить важливий для державного управління висновок “про рівнозначність, рівноцінність каналів прямого і зворотного зв’язку. Управління буде відсутнє (або буде неефективним) при порушенні каналів як прямого, так і зворотного зв’язку” [1]. Вчена зазначає, що “канал зворотного зв’язку розглядається частіше з позиції обов’язку суб’єкта враховувати думку об’єкта управління, тобто вимог демократичності управління” [2].

З огляду на це, доцільно детальніше розглянути дію механізмів зворотного зв’язку в державному управлінні розвитком пенсійної системи в кібернетичному сенсі. Ще на початку 60-х рр. ХХ ст. С. Бір звернув увагу на те, що в ідеї зворотного зв’язку прихована певна складність, яка є перешкодою для її розуміння більшістю людей і яка обмежує її широке застосування в економічних, соціальних і промислових системах управління. Видатний кібернетик дає таке визначення зворотного зв’язку: “Повернення частини вихідної інформації на її вхід, яка потім зміниться. Позитивний зворотній зв’язок викликає збільшення рівня сигналу на виході і, відповідно на вході; негативний зворотній зв’язок при збільшенні сигналу на виході викликає зменшення сигналу на вході, і таким чином, в принципі є стабілізуючою” [3]. У кібернетиці є схема чорного ящика з входом і виходом. Чорний ящик – це кероване явище, яке здійснює процес перетворення вхідних у нього ресурсів і подій на вихідні продукти і нові, вже зумовлені ним події. Зворотній зв’язок – це зв’язок причинності між вихідними з чорного ящика продуктами і новими, вже зумовленими ним подіями, та вхідними в нього ресурсами і подіями. Цей зв’язок здійснюється суб’єктом управління, який на підставі даних виходу процесів чорного ящика визначає зміни ресурсів і подій, що надходять на вхід. У суспільних, соціальних, політичних системах зворотні зв’язки встановлюють право і закон.

Увесь зворотній зв’язок, зокрема і організацію надходження інформації від керованих, цілком здійснює тільки суб’єкт управління. Але, інформування керуючого керованим – це ще не все, це лише початок можливого, але зовсім ще не дійсного зворотного зв’язку. Причому такий початок може зовсім не здійснитися у вигляді зворотного зв’язку, адже цей зв’язок управління є детермінованим. Інформація керованого повинна спричинити виконання керуючим суб’єктом обов’язків зі зміни вхідних потоків ресурсів і подій [4].

Доволі таки слушний висновок робить Л. Калганова, зазначаючи, що “якщо зворотній зв’язок не здійснюється, то контур управління розімкнутий, інформація про стан керованого об’єкта не надходить, і система управління не може виробляти керуючий вплив” [5]. Отже, державне управління не може здійснюватися без отримання сигналів зворотного зв’язку. Зворотній зв’язок здійснюється не по одному, а по декількох каналах. Основні канали зворотного зв’язку в державному управлінні функціонують на основі чинного законодавства. Канали зворотного зв’язку регулюються законами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами.

Таким чином, зворотній зв'язок – це вплив, протилежний прямому зв'язку. Зворотній зв'язок, як його розуміють в теорії управління, – це вплив керованих на керуючих, адже він спонукає суб'єкт управління змінити або ухвалити нове рішення, саме у цьому сенс зворотного зв'язку. А вже по тому, яке він приймає рішення, ми можемо робити висновки про ефективність зворотного зв'язку. У суспільстві, звичайно, все складніше, ніж у технічних і біологічних системах, але принцип той самий. Таким чином, зворотній зв'язок – це донесення реакції керованого до керуючого.

Б. Россинський з цього приводу пише, що “зворотні зв'язки, будучи найважливішим атрибутом соціальних систем, дозволяють функціонувати різним суспільним інститутам і забезпечувати узгоджену управлінську діяльність на всіх ієрархічних рівнях системи” [6].

Водночас канал зворотного зв'язку виконує ще й функцію контролю з боку суспільства. Сукупність каналів зворотного зв'язку утворює систему цивільного та громадського контролю над діяльністю органів державної влади, але повноваження суб'єктів такого контролю позбавлені юридично-владного спрямування. У пенсійній системі контроль громадянського суспільства відбувається за каналами зворотного зв'язку: 1) застрахованими особами, непрацездатними громадянами, пенсіонерами, страхувальниками; 2) інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – омбудсменом; 3) засобами масової інформації; 4) громадськими організаціями тощо.

Контроль з боку застрахованих осіб, непрацездатних громадян, пенсіонерів, страхувальників – це здійснення ними своїх законних прав. Так, наприклад, відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” [7]: особі, яка має одночасно право на різні види пенсії (за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника), призначається один із цих видів пенсії за її вибором (ч. 1 ст. 10); ст. 12 передбачено право на добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; застрахована особа має право отримувати безоплатно відомості, внесені до її персональної облікової картки з системи персоналізованого обліку та Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування в порядку, визначеному цим законом (ч. 1 ст. 16); застрахована особа має право звертатися із заявою до територіального органу Пенсійного фонду про уточнення відомостей, внесених до персональної облікової картки в системі персоналізованого обліку та Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування (ч. 1 ст. 16); застрахована особа має право оскаржувати в установленому законодавством порядку дії страхувальника, виконавчих органів Пенсійного фонду України, їх посадових осіб та інших суб'єктів системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (ч. 1 ст. 16); за бажанням пенсіонера перерахунок пенсії проводиться із заробітної плати за періоди страхового стажу, зазначені в ч. 1 ст. 40 цього закону, із застосуванням показника середньої заробітної плати (доходу), який враховувався під час призначення (попереднього перерахунку) пенсії (ч. 4 ст. 42); заява про призначення (перерахунок) пенсії та необхідні документи подаються до територіального органу Пенсійного фонду або до уповноваженого ним органу чи уповноваженій особі в порядку, визначеному правлінням Пенсійного фонду за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, особисто або через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально (ч. 1 ст. 44) тощо. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на

загальнообов'язкове державне соціальне страхування” платник єдиного внеску має право: безоплатно отримувати від органів доходів і зборів та Пенсійного фонду в межах їх компетенції інформацію, необхідну для виконання обов'язків, покладених на платника згідно з цим законом, а також для підтвердження надходження до Пенсійного фонду сплачених платником сум єдиного внеску; звертатися до органу доходів і зборів з письмовою заявою про зміну умов сплати єдиного внеску у разі зміни його статусу як платника (або отримання права на зміну розміру єдиного внеску, зокрема у контексті зміни виду економічної діяльності); безоплатно отримувати від органів доходів і зборів та Пенсійного фонду у межах їх компетенції консультації та роз'яснення щодо прав та обов'язків платника єдиного внеску, порядку сплати єдиного внеску; оскаржувати в установленому законодавством порядку рішення органу доходів і зборів та Пенсійного фонду та дії, бездіяльність його посадових осіб; захищати свої права та законні інтереси, а також права та законні інтереси застрахованих осіб, на користь яких він сплачує єдиний внесок, зокрема в суді [8].

У наведених посиланнях не міститься прямої вказівки, що сторони мають право контролювати процес сплати єдиного соціального внеску, призначення або перерахунку пенсії. Але, Закони України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” та “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” містять в собі достатньо прав застрахованих осіб, непрацездатних громадян, пенсіонерів, страхувальників, щоб дозволити їм здійснювати контроль на будь-якій стадії процесу.

Окрім того, застраховані особи, непрацездатні громадяни, пенсіонери реалізують свої права на контроль у вигляді інформаційних запитів, звернень, заяв, скарг, у яких міститься інформація про наявні, на їхню думку, відхилення і порушення законодавства. Адже, відповідно до преамбули Закону України “Про звернення громадян”, саме цей закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян, відповідно до їх статуту, пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [9].

Доцільно зазначити, що Закон України “Про звернення громадян” працює дуже жорстко. По-перше, ст. 20 цього закону чітко визначено строки розгляду звернень громадян, а саме: звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів [10]; по-друге, ст. 24 передбачено відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян, так, особи, винні у порушенні цього закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену

законодавством України [11]; по-третє, ст. 25 передбачає відшкодування збитків громадянину з огляду на порушення вимог цього закону при розгляді його скарги. Але одночасно передбачено і відповідальність громадян за подання звернень протиправного змісту (ст. 26).

Закон України “Про доступ до публічної інформації” визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Ст. 24 передбачає відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [12].

Громадяни можуть звертатися до Пенсійного фонду України не тільки письмово, але і усно до контакт-центру, в якому за безкоштовним багатоканальним телефонним номером можуть отримати відповіді на свої запитання. Кожного робочого дня тижня профільні спеціалісти контакт-центру Пенсійного фонду України надають відповідні роз’яснення та консультації громадянам із різних питань, що стосуються компетенції цього фонду. Окрім того, кожна людина за наявності електронного цифрового підпису після реєстрації в “особистому кабінеті” на веб-порталі Пенсійного фонду України може дистанційно подати заяву на призначення та перерахунок пенсії, а також відстежувати стан розгляду своїх звернень до Пенсійного фонду.

Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб при здійсненні ними владних управлінських функцій може відбуватися в судовому порядку. До адміністративних судів, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [13], можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень. Після того, як вичерпано усі доступні ефективні національні засоби юридичного захисту, зокрема, коли справу було розглянуто усіма судовими інстанціями України, особа може звернутися до Європейського суду з прав людини.

Таким чином, застраховані особи, непрацездатні громадяни, пенсіонери, страхувальники є, по суті, найбільш зацікавленими та упередженими контролерами роботи Пенсійного фонду України зокрема та всієї пенсійної системи взагалі.

Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, що передбачено ст. 1 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [14]. У класичному вигляді інститут омбудсмена – так називають уповноважених з прав людини в Європі та в світі – був створений у 1809 р. у Швеції. В Україні посада омбудсмена існує з 1998 р. і називається “Уповноважений Верховної Ради України з прав людини”.

Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доповнює існуючі засоби захисту прав і свобод громадян, не скасовує і не зумовлює перегляду компетенції державних органів, що забезпечують захист і відновлення порушених прав і свобод. Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами

України; 2) дотримання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у ст. 2 цього закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини та громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [15].

Протягом 2015 р. до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 3587 письмових звернень щодо порушених прав на пенсію, що становить 8,06 від загальної кількості. Із скаргами на Пенсійний фонд України (з регіональними управліннями) до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини протягом 2015 р. було 2993 звернень, що становить 9,6% від загальної кількості [16].

Громадський контроль здійснюється “четвертою владою”, оскільки преса має суттєвий вплив у соціумі, журналісти володіють великою владою в суспільстві. Висвітлення засобами масової інформації та Інтернетом питань щодо пенсійного забезпечення та роботи Пенсійного фонду України відображає пильний інтерес громадськості до цієї тематики. Але законодавством України не визначено як державна влада зобов'язана реагувати на нормальну, об'єктивну критику, відсутні спеціальні правові акти, які б зобов'язували чиновників у визначені строки реагувати на критичні статті в засобах масової інформації щодо їхньої діяльності. Доцільно зазначити, що в фахових виданнях Пенсійного фонду України, а саме: в журналі “Вісник Пенсійного фонду України” та тижневика “Пенсійний кур'єр” існує рубрика “Зворотній зв'язок”, у якій на запитання читачів щодо призначення, перерахунку, виплати пенсії відповідають спеціалісти Пенсійного фонду України та Міністерства соціальної політики України.

Громадський контроль реалізується через громадські організації, діяльність яких врегульована Законом України “Про громадські об'єднання” [17], а саме: Всеукраїнське об'єднання ветеранів, Організація ветеранів України, Українська спілка ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів), Всеукраїнська громадська організація, Асоціація ветеранів Міністерства внутрішніх справ України, Всеукраїнське товариство політичних в'язнів і репресованих, Всеукраїнська організація інвалідів війни, Збройних сил та учасників бойових дій, Всеукраїнська асоціація ветеранів війни та Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Всеукраїнське Громадське об'єднання “Об'єднання ветеранів розвідки України” тощо. Громадські організації мають доволі таки широкий перелік прав, передбачених у ст. 21, серед яких: право звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади.

### **Висновки**

З боку органів державної влади ведеться значна робота із взаємодії з застрахованими особами, непрацездатними громадянами, пенсіонерами, страхувальниками. Наведені

приклади каналів зворотного зв'язку в державному управлінні розвитком пенсійної системи України функціонують на основі чинного законодавства та регулюються законами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами. Перелічені канали зворотного зв'язку складні для блокування, оскільки мають законодавчу основу і можуть бути проконтрольовані як на рівні держави, так і на міжнародному рівні. Для успішного розвитку пенсійної системи України державі необхідно систематично оцінювати рівень підтримки громадянським суспільством здійснюваних реформ у сфері пенсійного забезпечення та страхування, тому необхідно продовжувати створювати відповідну законодавчу і нормативно-правову базу для зміцнення зворотного зв'язку в системі державного управління розвитком пенсійної системи України, забезпечити державну підтримку створенню і розвитку структур, здатних найбільш ефективно виконувати функції зворотного зв'язку.

У ході дослідження виявлено низку питань, актуальних для подальшого аналізу пенсійної системи, першочергово необхідно зосередитись на здійсненні аналізу ефективності функціонування механізмів державного управління розвитком пенсійної системи України.

#### Список використаної літератури

1. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение : монография. М. : Проспект, 2015. С. 15.
2. Там само. С. 15.
3. Бир С. Мозг фирмы / пер. с англ. М. : Радио и связь, 1993. С. 407, 408.
4. Казанцев Н. М. Право и закон как необходимые составляющие механизма обратной связи // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2009. № 6. Т. 2. С. 113.
5. Калганова Л. А. Действие механизмов обратной связи в государственном управлении. // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2009. № 6. Т. 2. С. 103.
6. Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности. URL : <http://отрасли-права.рф/article/21289>.
7. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України № 1058-IV від 09.07.2003 р. URL : Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
8. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України № 2464-VI від 08.07.2010 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.
9. Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Там само.
11. Там само.
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
13. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
14. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України № 776/97-ВР від 23.12.1997 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

15. Там само.

16. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Статистика. URL : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics>.

17. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/paran293#n293>.

*Стаття надійшла до редакції 12.06.2017*

*Схвалена до друку редколегією 16.06.2017*

**N. Martynenko**

#### **OPERATION OF FEEDBACK MECHANISMS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF UKRAINIAN PENSION SYSTEM DEVELOPMENT**

**This article considers the main feedback mechanisms for public administration in development of the pension system of Ukraine. The article gives examples of feedback channels operating on the basis of the existing legislation and regulated by the laws, decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and other normative and legal acts of Ukraine. A thesis is proved that a set of feedback channels forms the system of civil and public control over public authorities, though the authorities of these controlling entities are not of legal-power nature. The author points out that civil society's control in the pension system is effected via feedback channels by: 1) insured persons, disabled citizens, pensioners, insurers; 2) the institution of the Ukrainian Verkhovna Rada Commissioner for human rights – the Ombudsman; 3) media; 4) NGOs, etc.**

**Keywords: public control, public administration in development of the pension system of Ukraine, feedback, cybernetics, pension system, development of the pension system in Ukraine.**