

УДК 342:347.73:369.5.046(477)

О. І. Надієнко,  
канд. юрид. наук,  
доцент,  
Запорізький національний  
технічний університет

## ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті визначено проблеми й тенденції розвитку законодавства щодо державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні, обґрунтовано необхідність вдосконалення, сформульовано конкретні пропозиції.

*Ключові слова:* законодавство, державне регулювання, пенсійне забезпечення, пенсійна система, органи, адміністративне право, систематизація.

Сучасні вимоги до здійснення державою ефективної соціальної політики, євроінтеграційні прагнення України, які не в останню чергу зумовлені орієнтацією на вищий рівень задоволення соціальних потреб населення Євросоюзу, потребують підвищення результативності організаційно-правового механізму державного регулювання пенсійного забезпечення. Для досягнення цієї мети необхідно розширити законодавчі й організаційні можливості стосовно сприйняття сучасних світових тенденцій розвитку пенсійної сфери й адаптації відповідного світового досвіду до національних умов, на що неодноразово звертали увагу В. Фещук, О. Макаренко, Н. Тополенко, Н. Луговенко, М. Папів, І. Ярошенко, С. Жадан, Ю. Юрченко, В. Собченко.

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

Значний обсяг чинників, які впливають на стан пенсійної реформи, зумовлює необхідність постійного критичного осмислення, перегляду і вдосконалення, по-перше, концептуальних засад пенсійної реформи, по-друге, правової основи механізму державного регулювання пенсійної сфери.

*Метою дослідження є визначення проблем і тенденцій розвитку законодавства щодо державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення*

*в Україні й формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.*

Результати аналізу здійснених заходів з реформування пенсійної системи знайшли своє відображення у схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) від 14 жовтня 2009 р. Концепції подальшого проведення пенсійної реформи [1] і свідчать про необхідність коригування процесів подальшого проведення пенсійної реформи з урахуванням набутого досвіду та соціально-економічного становища у країні. Згідно з положеннями даного програмного документа удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи здійснюватиметься, зокрема, за такими напрямками, як забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи; формування ефективної системи недержавного пенсійного забезпечення (далі — НПЗ); спрощення механізму функціонування й забезпечення прозорості пенсійної системи; забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду (далі — ПФ) України; уніфікація пенсійного законодавства.

Концепцією Державної програми економічного й соціального розвитку України на 2012 рік встановлюється, що пенсійна реформа проводитиметься шляхом створення умов для запровадження обов'язкової накопичувальної складової, підвищення ефективності управління пенсійними активами [2].

На важливості й актуальності здійснення пенсійної реформи наголосив Президент у своєму черговому Посланні до Верховної Ради України (далі — ВРУ) «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2011 році» [3].

© О. І. Надієнко, 2012

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

Слід зазначити, що законопроект «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування і внесення змін до деяких законодавчих актів України» було прийнято у першому читанні 24 квітня 2007 р. Проте обов'язкове накопичувальне пенсійне страхування досі не працює. Відкладати запровадження накопичувальної складової і надалі вважаємо неприпустимим. У науковій літературі цілком слушно наголошується на тому, що для запровадження другого рівня пенсійної системи і, відповідно, завершення пенсійної реформи необхідно якнайшвидше прийняти вищезазначений законопроект, передбачивши в ньому перерахування обов'язкових страхових внесків до Накопичувального фонду (далі — НФ) та недержавних пенсійних фондів (далі — НДФ), що мають досвід з НПЗ [4, с. 15].

Своєю чергою, і керівництво країни вже підтвердило бажання запроваджувати другий рівень пенсійної системи. Відповідно до Програми економічних реформ України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» запровадження другого рівня в Україні передбачається до кінця 2012 р. [5].

У 2008 р. на розгляд ВРУ виносився Проект Закону України «Про обов'язкову професійну пенсійну систему» (відкликаний), яким пропонувалося розширити перелік державних регуляторів, що здійснюватимуть функцію державного регулювання та нагляду за діяльністю НДФ. Зокрема зазначалось, що контроль за своєчасністю та повнотою сплати професійних пенсійних

внесків здійснюватиме Державна адміністрація соціального страхування, яка буде створена у процесі формування системи збору єдиного соціального внеску [6]. Законопроект викликав жваве обговорення і схвальні відгуки фахівців.

Ймовірно, найбільшого резонансу набув проект Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», що виносився на громадське обговорення й отримав досить неоднозначні оцінки. Доопрацьований законопроект 08 липня 2011 р. було прийнято [7]. Основним результатом прийняття акта стало визначення заходів подальшого реформування пенсійної системи і збалансування солідарної системи пенсійного страхування. Серед іншого, Закон визначив механізм запровадження накопичувальної системи обов'язкового державного пенсійного страхування, низку інших заходів щодо пенсійного забезпечення.

За сучасних умов не лише залишається актуальною, а й посилюється потреба систематизації пенсійного законодавства, яку можна розв'язати шляхом прийняття єдиного кодифікованого акта. Такий акт дозволить уникнути багатьох неузгодженостей і спростить процедуру правозастосування.

Пропозиція щодо кодифікації пенсійного законодавства є досить поширеною серед наукової спільноти. Твердження про необхідність прийняття такого акта (пропонуються різні назви, зокрема, — Пенсійний кодекс) підтримують В. Фечук [4], І. Оклей [8], Н. Тополенко [9], О. Макаренко [10] та ін.

Слід підтримати положення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи, що для створення універсальної і зрозумілої для громадян законодавчої бази подальшого реформування національної пенсійної системи необхідно її уніфікувати за однорідними групами правовідносин, скасувавши практику врегулювання умов пенсійного забезпечення деяких категорій громадян окремими законодавчими актами. Це дасть змогу створити передумови для подальшої кодифікації пенсійного законодавства. Питання пенсійного забезпечення повинні регулюватися виключно законами [11].

У майбутньому кодифікованому акті слід виділити розділ, який би встановлював основні засади і принципи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, перелік і повноваження суб'єктів державного регулювання у зазначеній сфері, деталізував форми та методи їхньої діяльності. Особливу увагу слід при-

ділити розробці норм щодо здійснення контролю та нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення і НПЗ.

Все це позитивно вплинуло б на стан законодавчої регламентації державного регулювання в пенсійній сфері та відповідної практики застосування, тим більше, що така пропозиція цілком відповідає тенденції розвитку джерел адміністративного права взагалі, підвищенню ролі закону як джерела адміністративного права, значення його в державному та суспільному житті [11, с. 10]. Не слід сприймати таку тезу як обмеження правових форм державного регулювання (нормотворчої діяльності) відповідних суб'єктів, оскільки за цих умов повинна збільшитись вагомість норм роз'яснювального, рекомендаційного та методичного характеру, що в цілому більшою мірою відповідає природі державного регулювання й публічного адміністрування.

У сфері соціального захисту має зростати питома вага законів, а не підзаконних нормативно-правових актів, відповідно, управлінська діяльність перш за все повинна бути спрямована на реалізацію законів [12, с. 187].

Аналіз відповідних наукових джерел і законопроектної бази свідчить про посилення законотворчої тенденції в напрямі кодифікації пенсійного законодавства, зокрема, організаційно-правових засад його державного регулювання. Вважаємо, що з урахуванням всіх соціально-економічних і правових чинників на сучасному етапі варто активізувати стадію громадського обговорення законодавчих ініціатив, враховуючи не тільки внесені до ВРУ законопроекти, а й нові, запропоновані фахівцями у цій галузі.

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

Відправною точкою у процесі вдосконалення діяльності органів державного регулювання в пенсійній сфері має бути адміністративна реформа. Тож, другою провідною ідеєю реформування законодавства в досліджуваній сфері повинно стати фундаментальне оновлення концепції ад-

міністративного права в напрямі переходу до «людиноцентристських» його засад. Ідеологія «служіння держави» людині, базова для державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, впливає на зміну акцентів і пріоритетів у діяльності відповідних суб'єктів державного регулювання, зміст такої діяльності — застосування відповідних форм і методів. У цьому ракурсі актуальним є вдосконалення правового регулювання відповідних адміністративних процедур.

Широкої підтримки фахівцями з адміністративного права набули пропозиції щодо необхідності сприяти якнайшвидшому ухваленню загального закону про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурного кодексу України) з метою створення належних механізмів реалізації й захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з адміністративними органами шляхом гарантування справедливого вирішення адміністративних справ, а також для ефективної діяльності публічної адміністрації [13, с. 17].

З метою дотримання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою КМУ від 06 січня 2010 р., Міністерство юстиції України оприлюднило проекти Закону України «Про адміністративні послуги» та Адміністративно-процедурний кодекс. Громадське обговорення тривало з 15 березня по 15 квітня 2011 р. і 25 травня 2011 р. КМУ схвалив зазначені проекти.

Проектом Адміністративно-процедурного кодексу України (далі — Кодексу) пропонується врегулювати відносини, які виникають у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших державних органів, а також підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, зокрема, на виконання делегованих повноважень щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб і виконання ними визначених законом обов'язків, а також регламентувати процедури розгляду адміністративних справ.

У проекті Кодексу визначені принципи здійснення адміністративної процедури, засади адміністративного провадження; врегульовані питання документування адміністративного провадження, доказів, адміністративних витрат,

а також строків. Новелою є доповнення розділу про адміністративний акт главою про чинність і припинення дії акта. Окремі розділи проекту Кодексу приділено адміністративному оскарженню і визначенню порядку виконання адміністративного акта та загальним питанням відповідальності учасників адміністративного провадження. Зазначимо, що відносини з надання адміністративних послуг регулюватимуться в частині процедури їх надання Кодексом та іншими законами, що регулюють відповідні відносини [14].

Закон України «Про адміністративні послуги» було прийнято ВРУ 06 вересня 2012 р. [15] з урахуванням пропозицій Президента України. Закон визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

З точки зору Закону, адміністративна послуга — це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

У Законі зазначено, що його дія не поширюється на здійснення державного нагляду (контролю), а також на надання бюджетними установами платних послуг фізичним і юридичним особам, які не пов'язані з виконанням владних функцій з надання адміністративних послуг.

Позитивною є вимога ст. 8 Закону про інформаційне забезпечення адміністративних послуг. Так, фізичні та юридичні особи мають право на безкоштовне отримання інформації щодо адміністративних послуг і порядку їх надання, яке забезпечується постійним безкоштовним доступом суб'єктів до Реєстру адміністративних послуг через веб-сторінку на урядовому порталі, їх інформування через засоби масової інформації тощо.

Наданням Закону слід вважати також і законодавче встановлення поняття та вимог до Стандарту адміністративної послуги.

Новелою є закріплення на рівні закону організаційних форм надання адміністративних послуг, зокрема, Центром надання адміністративних послуг, за допомогою якого в одному приміщенні можна отримати максимальну кількість послуг, які надаються адміністративними органами міського (районного) рівня за принципами «єдиного офісу» та «єдиного вікна» [15].

У цілому слід вітати активізацію законодавчої діяльності з питань врегулювання адміністративних послуг та відповідної процедури.

Водночас викликає заперечення положення, яке відображене в Пояснювальній записці до проекту Адміністративно-процедурного кодексу, в якому зазначено, що проект не стосується соціально-трудої сфери. Аналогічне положення містила і Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративні послуги». Вказане може бути розтлумачене як виключення послуг, що надаються органами пенсійного забезпечення, із кола адміністративних. Суб'єктами державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення надається досить широкий перелік послуг, які є адміністративними за своєю природою, отже, на них теж мають бути поширені вимоги кодифікованого адміністративно-процедурного законодавства. У цьому контексті доречним буде запозичення відповідного зарубіжного досвіду.

Враховуючи, що Закон України від 19 червня 2003 р. «Про соціальні послуги» [16] не поширює свою дію на послуги, які надаються органами публічної адміністрації у сфері пенсійного забезпечення, вважаємо за доцільне у проекті Адміністративно-процедурного кодексу закріпити окремі положення про поширення його дії і на пенсійну сферу з метою уникнення невірної тлумачення норм проекту.

Аналіз положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу свідчить про його базовий, загальний характер. У проекті чітко вказується, що порядок надання конкретних видів адміністративних послуг визначається законами. З огляду на це пропонується до прийняття Пенсійного кодексу, де зазначені питання повинні знайти відображення в розділі, присвяченому державному регулюванню пенсійного забезпечення, прийняти Типовий стандарт надання адміністративних послуг територіальними органами ПФ України.

Суб'єкти державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення наразі відчувають на собі вплив адміністративної реформи, проведення роботи щодо оптимізації діяльності органів державної виконавчої влади. Так, лише протягом останнього року було прийнято низку важливих нормативно-правових актів, що призвели до змін і у правовому статусі, і у структурі цих органів: Постанова КМУ від 03 лютого 2010 р. про затвердження Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України, Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України від 24 грудня 2010 р. «Деякі питання організації ро-

боти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади»; Указ Президента України від 06 квітня 2011 р., який затверджує нове Положення про ПФ України; Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 389/2011, що затверджує Положення про Мінсоцполітики.

Однак подальше проведення пенсійної реформи неминуче буде вимагати вироблення нових підходів до структури системи суб'єктів державного регулювання пенсійного забезпечення, особливо це стосується запровадження накопичувальної складової пенсійного забезпечення та підвищення ролі НПЗ. Вже сьогодні система публічних органів управління, до компетенції яких віднесено адміністрування пенсійним страхуванням, потребує сучасної модернізації. Зокрема, пропонується покласти здійснення контролю та нагляду за діяльністю пенсійних фондів, у тому числі й контроль за дотриманням нормативних актів з оцінки активів та їх диверсифікації, на комплексний публічний орган управління — Єдиний пенсійний регулятор [4, с. 4, 15].

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

За таких умов вагомим значення набуває необхідність вдосконалення законодавчого врегулювання громадського контролю в досліджуваній сфері. Впродовж останніх років цей інститут громадянського суспільства знаходить своє відображення в діяльності органів державної влади (згадаємо Постанову КМУ від 05 листопада 2008 р. «Про затвердження Порядку

сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», Постанову КМУ від 03 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики»), зокрема й органів, які здійснюють державне регулювання в пенсійній сфері.

Проте визнати рівень участі громадськості в регулюванні сфери пенсійного забезпечення задовільним не можна. Подальшому розвитку й підвищенню ефективності зазначеного процесу покликане сприяти відповідне законодавче врегулювання. Свого часу у ВРУ було зареєстровано два законопроекти «Про громадський контроль» (від 13 липня 2001 р. № 6358, та від 11 жовтня 2004 р. № 6246), які так і не були прийняті.

Наразі, залишаються невирішеними проблеми, без розв'язання яких неможливе підвищення ефективності пенсійної системи. Вони, своєю чергою, тісно пов'язані із вдосконаленням форм і методів державного регулювання у сфері соціальної політики взагалі, та пенсійного забезпечення зокрема. Серед проблем найактуальнішим є питання реалізації контрольних функцій. Останнім часом уряд активізував діяльність у розробці пропозицій та законодавчих ініціатив щодо посилення державного контролю в цій сфері. Проте такі кроки теж потребують виваженості, оскільки, посилюючи адміністративний тиск на підприємців, держава може створити передумови для збільшення випадків корупції й досягти зворотного ефекту. Загалом слід підкреслити важливість підвищення ролі економічних методів державного регулювання.

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

Досягнення основних цілей реформування системи пенсійного забезпечення потребує комплексних і системних перетворень в ідеологічній, економічній, правовій і демографічній сферах, у сфері культури [10, с. 12].

У такий спосіб дослідження основних тенденцій і напрямів розвитку законодавства щодо державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення дозволило сформулювати *висновки*:

1. Доведено, що подальша еволюція пенсійної сфери повинна відбуватися з урахуванням органічного поєднання визначених перспектив реформування пенсійної системи й оновлення фундаментальних засад адміністративного права.

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

3. Вважається за доцільне розпочати роботу над єдиним кодифікованим актом законодавства у сфері пенсійного забезпечення, в якому потрібно виділити розділ, що встановлював би основні засади і принципи державного регулювання в досліджуваній сфері, перелік і основні повноваження суб'єктів державного регулювання, деталізував би основні форми і методи їх діяльності.

4. Запропоновано у проекті Адміністративно-процедурного кодексу закріпити окреме положення про поширення його дії на пенсійну сферу.

5. Аналіз положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України «Про адміністративні послуги» свідчить про їх базовий, загальний характер. Враховуючи, що порядок надання конкретних видів адміністративних послуг визначається законами, пропонується до прийняття Пенсійного кодексу, де зазначені питання повинні знайти відображення в окремому розділі, прийняти Типовий стандарт надання адміністративних послуг територіальними органами ПФ України.

6. Підсумовано, що недоцільно відмовлятися від існування державного органа у сфері пенсійного забезпечення. ПФ України (або орган з іншою назвою) повинен залишитися у статусі органа виконавчої влади, виконуючи роль комплексного єдиного пенсійного регулятора.

#### Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. № 1224-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 81. — Ст. 2752.

2. Концепція Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України

від 21 березня 2011 р. № 219-р // Офіційний вісник України. — 2011. — № 22. — Ст. 922.

3. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2011 році : Виступ Президента із Посланням до Верховної Ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>.

4. Фешук В. В. Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Фешук. — К., 2010. — 23 с.

5. Пенсійна реформа в Україні / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://pension.kiev.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=165&Itemid=14](http://pension.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=165&Itemid=14).

6. Про обов'язкову професійну пенсійну систему : Проект Закону України : зареєстровано у Верховній Раді України 11 липня 2008 р., № 1306 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc\\_4\\_1?pf3511=31251](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc_4_1?pf3511=31251).

7. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 08 липня 2011 р. № 3668-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 12–13. — Ст. 82.

8. Оклей І. В. Правове регулювання пенсійного забезпечення та надання соціальних послуг в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / І. В. Оклей. — Х., 2008. — 20 с.

9. Тополенко Н. М. Державне регулювання розвитку системи пенсійного страхування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 / Надія Михайлівна Тополенко. — Запоріжжя, 2007. — 185 с.

10. Макаренко О. М. Державне управління пенсійним забезпеченням осіб похилого віку в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. М. Макаренко. — Х., 2003. — 21 с.

11. Тихомиров Ю. О концепции развития административного права и процесса / Ю. Тихомиров // Государство и право. — 1998. — № 1. — С. 5–14.

12. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ірина Станіславівна Ярошенко. — К., 2006. — 221 с.

13. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регу-

лювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Тимошук. — К., 2009. — 20 с.

14. Пояснювальна записка до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/34216>.

15. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI // Голос України. — 2012. — № 188. — 06 жовтня.

16. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 45. — Ст. 358 (зі змінами).

*Стаття надійшла до редакції 16.10.2012 р.*

УДК 338.439:006.83:34

**М. С. Кожух,**

*виконавчий директор,  
Юридична компанія «В&С»,  
м. Київ*

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ЯКОСТІ Й БЕЗПЕЧНОСТІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ПРОДУКЦІЇ

Проведено аналіз законодавчого визначення якості й безпеки продовольчої продукції в Україні та зарубіжних країнах. З'ясовано кваліфікуючі ознаки зазначених категорій. На основі узагальнення теоретичних доробок і аналізу легальних дефініцій, які містяться в нормативно-правових актах зарубіжного законодавства, розроблено пропозиції щодо уточнення законодавчого визначення якості й безпеки продовольчої продукції.

**Ключові слова:** *якість, безпека, продовольча продукція, технічний регламент, санітарний захід, правове регулювання.*

У Загальній декларації прав людини одним із найважливіших критеріїв гідних умов життя, гарантування якого закріплено у ст. 3 Конституції України, визнається право на їжу на рівні, який є необхідним для підтримання здоров'я й добробуту людини [1]. Тобто, приймаючи на себе обов'язок щодо забезпечення основних прав людини, держава несе відповідальність за створення соціально-економічних умов, за яких людина може задовольнити свої потреби у повноцінному харчуванні.

Одним із критеріїв виконання державою зазначеного зобов'язання є наявність належного правового забезпечення якості продовольчої продукції, яка присутня на національному продовольчому ринку. Попри наявність спеціального законодавчого акта — Закону України «Про безпеку та якість харчових продуктів», присвяченому регулюванню саме цих питань, вітчизняний ринок продовольства оцінюється фахівцями як один із найменш захищених від нея-

кісної продукції [2, с. 40—44]. Зі вступом України до СОТ продовольчий ринок України став більш відкритим. З одного боку, ця відкритість сприяє вирішенню проблеми продовольчого забезпечення населення в умовах скорочення обсягів виробництва продуктів харчування національним сектором сільського господарства, з другого — несе загрозу наповнення ринку низькоякісною продукцією, реалізація якої в інших країнах заборонена. У зв'язку з цим набуває актуальності питання щодо створення належної системи правового забезпечення якості продовольчої продукції, яка реалізується на ринку України.

Правові аспекти якості досліджувалися В. С. Белих, В. К. Мамотовим, В. Ф. Опришко [3; 4; 5], але увага дослідників, в основному, зосереджувалась на якості промислової продукції. Окремі аспекти правової сутності якості сільськогосподарської продукції визначалися В. Петриною, С. Бугерою [6; 7], але комплексні дослідження з цього питання не проводилися.

© М. С. Кожух, 2012