

УДК 349.23

**Галина Яковлева,***канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри трудового права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

*У статті на основі аналізу наукових поглядів досліджено теоретичні підходи до тлумачення таких понять, як «соціальне забезпечення» та «державний нагляд і контроль». Надано авторське тлумачення поняття «державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення». Визначено завдання й функції державного контролю в зазначеній сфері. Наголошено, що державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України має дуже велике значення як для окремо взятої особи, так і для всієї держави загалом.*

**Ключові слова:** державний нагляд, державний контроль, соціальне забезпечення, конституційні права, законодавство.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі право соціального забезпечення розвивається на основі нових принципів і концепцій, охоплює нові групи відносин, які знаходилися раніше за межами цієї галузі права [1, с. 143]. Зростання ролі соціального забезпечення, його вплив на всі аспекти життя людини якісно змінили саму галузь права соціального забезпечення й характер її взаємодії з іншими галузями права. Зазначимо, що в будь-якій індустріально розвинутій цивілізованій державі, де існують ринкові відносини, соціальне забезпечення є однією з гарантій реалізації прав і свобод громадян. Тому, враховуючи важливе значення такого конституційного права людини, як право на соціальне забезпечення, особливо гостро постає питання здійснення державного нагляду й контролю за вказаною сферою.

Розгляду окремих аспектів нагляду й контролю за сферою соціального забезпечення населення України присвячували увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарєв, Л.Ф. Морозов, В.П. Портнов, П.М. Рабінович, В.І. Ремньов, А.О. Селіванов та інші. Однак єдиного комплексного дослідження зазначеної проблематики досі не існує.

**Мета статті** – розглянути сутність державного нагляду й контролю у сфері соціального забезпечення населення України.

**Виклад основного матеріалу.** Виклад основного матеріалу представленого наукового дослідження пропонуємо розпочати з визначення сутності такого ключового поняття, як «соціальне забезпечення». Так, на думку В.Ш. Шайхатдінова, соціальне забезпечення – це система суспільних відносин, які формуються при задоволенні з централізованих суспільних фондів споживання, створених державою за

рахунок суспільства, життєвих потреб громадян через індивідуальну форму розподілу замість оплати праці або в додаток до неї у випадках, установлених державою, з урахуванням індивідуального трудового внеску громадян і соціального фактору [2, с. 9]. Б.І. Сташків вважає, що соціальне забезпечення – це ті види й форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них обставини не мають достатніх засобів до існування [3, с. 23]. Р.І. Іванова стверджує, що соціальне забезпечення – це форма розподілу матеріальних благ в обмін на витрачену працю з метою задоволення життєво необхідних особистих потреб (фізичних, соціальних, інтелектуальних) людей похилого віку, хворих, інвалідів, дітей, утриманців, що втратили годувальника, безробітних, усіх інших членів суспільства з метою охорони здоров'я й нормального відтворення робочої сили за рахунок спеціальних фондів, створених у суспільстві, у випадках і на умовах, установлених соціальними (зокрема правовими) нормами [4, с. 22].

У рамках нашого дослідження пропонуємо погодитись із точкою зору П.Д. Пилипенко, який визначив соціальне забезпечення як систему суспільних відносин, що існують для створення достатніх умов життя й діяльності осіб, які з незалежних від них обставин утратили засоби до існування, завдяки мережі соціального страхування, бюджету й іншого фінансування [5, с. 6]. Таке визначення соціального забезпечення, на нашу думку, найбільше підходить до сучасних соціально-економічних і політичних умов.

Щодо визначення сутності поняття державного нагляду й контролю, то слід зазначити, що в юридичній літературі питання тотожності нагляду й контролю є досить дискусійним. На нашу думку, ці терміни не можна порівнювати. Головна різниця між ними полягає в тому, що

контроль, на відміну від нагляду, передбачає втручання в діяльність тієї чи іншої організації. При цьому необхідно зауважити, що жодний орган державної влади не може виконувати суто контрольні чи наглядові функції, саме тому нагляд і контроль дуже тісно пов'язані між собою. Отже, у рамках нашого дослідження вважаємо доцільним розглядати поняття державного нагляду та державного контролю окремо одне від одного.

Переходячи до розгляду сутності поняття державного нагляду, зазначимо, що існує велика кількість підходів до визначення цього терміна. Так, С.Г. Стеценко вважає, що державний нагляд – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується виявленням і попередженням правопорушень щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів [6, с. 196]. В юридичній енциклопедії під редакцією Ю.С. Шемшученка державний нагляд – це вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах [7, с. 140]. Як указує В.К. Колпаков, державний нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [8, с. 675]. О.Ф. Андрійко вважає, що державний нагляд – це вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах. Здійснення державного нагляду передбачає постійний систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб із метою виявлення порушень законності [9, с. 140].

Стосовно державного контролю В.Г. Афанасьєв зазначив, що контроль як функція управління являє собою спостереження й перевірку відповідності діяльності об'єкта прийнятим управлінським рішенням (законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам). Він спрямований на виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт і допущених відхилень від названих рішень, від принципів організації й регулювання [10, с. 240]. На думку В.Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [11]. В.С. Шестак зазначає, що державний контроль – це самостійна чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [12, с. 7].

На думку Ю.П. Битяка, державний контроль – це складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку й полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у наданні обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних органів [13, с. 223–224]. В.І. Стражев стверджує, що контроль виконує допоміжну підфункцію в усіх функціях управління, а суть його полягає у виявленні й усуненні помилок (як навмисних, так і ненавмисних), які виникають у функціональних діях із планування, обліку, аналізу й регулювання [14].

Досить змістовно сутність поняття державного контролю розкриває Т.В. Маматова. Дослідниця пропонує трикомпонентне визначення зазначеного терміна: 1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність будь-яких організацій у разі виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища; 2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення корегувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв; 3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища [15].

О.М. Бандурка слушно зазначає, що сутність і призначення державного контролю полягає в:

- спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта;
- отриманні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни;
- застосуванні заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства;
- виявленні причин та умов, що сприяли порушенню правових норм;
- застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права [16, с. 216].

Таким чином, урахувуючи наведені вище позиції вчених, можемо сформулювати авторське тлумачення поняття державного нагляду й контролю у сфері соціального забезпечення населення України. Отже, під указаним терміном слід розуміти управлінську діяльність держави (в особі державних органів та посадових осіб), що спрямована на забезпечення дотримання законодавства у сфері соціально-забезпечувальних відносин. Головною метою державного нагляду й контролю у сфері соціального забезпечення є сприяння ефективній реалізації конституційного права людини на соціальне забезпечення та соціальний захист.

Задля досягнення зазначеної мети державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України має виконувати певні завдання, тобто можна сказати, що саме

мета породжує ці завдання. Завдання – це те, що потребує виконання, вирішення [17, с. 175]; це все, що задане або що задається: питання для вирішення, загадка, урок [18, с. 572]. Найбільш слушною, на нашу думку, є точка зору, відповідно до якої завдання – це те, що має бути зроблене на тому чи іншому етапі процесу для досягнення мети [19, с. 4]. Отже, завданнями державного нагляду й контролю у сфері соціального забезпечення населення України є:

- попередити порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування й виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [20];

- попередити порушення трудового законодавства;

- попередити порушення законодавства України у сфері зайнятості населення;

- забезпечити ефективне виконання статутних завдань та цільове використання коштів відповідним фондом;

- забезпечити дотримання законодавства під час надання працівникам пільг і компенсацій за роботу в несприятливих умовах;

- забезпечити належний рівень охорони праці;

- сприяти правильному нарахуванню державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, державної допомоги сім'ям із дітьми, щомісячної грошової допомоги малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу (який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду), на догляд за ним, субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого й рідкого побутового палива, інших соціальних і компенсаційних виплат, цільовому використанню коштів державного бюджету, спрямованих на вищезазначені цілі;

- попередити порушення законодавства під час нарахування та виплати пенсій;

- запобігти порушенню законодавства України щодо надання пільг інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, сім'ям із дітьми, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та іншим громадянам;

- забезпечити належну організацію й координацію роботи з надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних та інших послуг;

- забезпечити дотримання підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності встановленого порядку оформлення документів (зокрема, їх достовірності) для призначення відповідної соціальної допомоги;

- сприяти своєчасному внесенню обов'язкових платежів до відповідних спеціальних фондів соціального призначення.

Зазначений нами перелік завдань державного контролю у сфері соціального забезпечення населення України не претендує на вичерпність,

однак, на нашу думку, саме їх ефективне виконання дозволить людині повною мірою реалізувати своє конституційне право – право на соціальне забезпечення. Також у рамках представлено наукового дослідження обов'язково слід розглянути функції, що їх мають виконувати державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України. Основними такими функціями, на нашу думку, є:

- регулююча (корегуюча) функція. Ця функція нагляду й контролю спрямована на те, щоб у разі виявлення розходжень між заданими й фактичними діями, шляхами, обраними для досягнення мети, можна було прийняти рішення й спрямувати його на виправлення ситуації. В.Б. Авер'янов підкреслює, що така функція контролю наявна в діяльності органів контролю, наділених повноваженнями вирішувати питання корегування самостійно чи інформувати інший орган про необхідність усунення невідповідності між завданнями й станом їх розв'язання чи допущеними помилками [21, с.345]. Таким чином, регулююча функція державного нагляду й контролю у сфері соціального забезпечення має важливе значення, оскільки вона дозволяє досить оперативно вирішити питання, що виникають у сфері соціально-забезпечувальних відносин;

- профілактична. Профілактична функція державного нагляду й контролю полягає в тому, щоб попередити порушення законодавства, яке спрямоване на регулювання сфери соціального забезпечення. Її метою є не лише усунути правопорушення, але й виявити причини й умови, за яких були скоєні ці правопорушення у зазначеній сфері. Крім того, як слушно зазначає В.Б. Авер'янов, профілактична функція нагляду й контролю дає можливість на початкових стадіях проаналізувати шляхи виконання поставлених завдань і попередити можливі недостатньо обгрунтовані кроки в їх розв'язанні [21, с. 345];

- правоохоронна. В.І. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, урегульованих правом [22, с. 71]. У контексті нашого дослідження правоохоронна функція державного нагляду й контролю у сфері соціального забезпечення населення України полягає в тому, щоб припинити неправомірні дії відповідних органів та їхніх посадових осіб, а також щоб забезпечити реалізацію й захист конституційного права людини на соціальне забезпечення. Ця функція тісно пов'язана з притягненням до юридичної відповідальності та із застосуванням заходів державного примусу;

- інформаційна функція. Ця функція дає можливість суб'єктові управління отримати інформацію про стан справ у сфері його інтересів, про результати управлінського впливу, відповідність діяльності об'єкта чи об'єктів управління визначеним завданням, установленим межах [21, с. 346].

#### Висновки

Таким чином, підсумовуючи все зазначене в представленому науковому дослідженні, можемо з упевненістю стверджувати, що державний на-

гляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України має дуже важливе значення, по-перше, для людини, оскільки він дозволяє попередити порушення її конституційного права на соціальне забезпечення, а також дозволяє повною мірою скористатися цим правом; по-друге, для держави, оскільки ефективне здійснення нагляду й контролю за цією сферою дозволить збільшити рівень довіри населення до держави та її органів, а також підвищити рівень життя її громадян. Щоб нагляд і контроль за зазначеною сферою був ефективним, він повинен здійснюватися в рамках чинного законодавства України, мати систематичний характер, проводитися своєчасно, а головне – бути результативним.

#### Список використаних джерел:

1. Сирота И.М. Развитие национальной научной школы права социального обеспечения в Украине / И.М. Сирота // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 2. – 2003. – С. 141–146.
2. Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения / В.Ш. Шайхатдинов. – Свердловск : Издат. Уральского ун-та, 1986. – 156 с.
3. Сташків Б.І. Поняття права соціального забезпечення / Б.І. Сташків // Право України. – 2000. – № 5. – С. 24–26.
4. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р.И. Иванова. – М. : Юрид. лит., 1986. – 176 с.
5. Право соціального забезпечення України : [навчальний посібник] / За заг. ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Істина, 2012. – 232 с.
6. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2001 – Т.2. – 741 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.
9. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади : [монографія] / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 299 с.
10. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом / В.Г. Афанасьев. – М. : Мысль, 1973. – 358 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління / В.Я. Малиновський – К. : Атіка, 2003. – 573 с.
12. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 12.00.01 / В.С. Шестак ; Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2002. – 18 с.
13. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і факультетів] / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
14. Стражев В.И. Оперативное управление предприятием, проблемы учета и анализа / В.И. Стражев. – Минск, 1973. – 151 с.
15. Маматова Т.В. Трактатування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т.В. Маматова // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23–26.
16. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [підручник для вищих навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
17. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1984. – 797 с.
18. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1956. – Т. 1. – 700 с.
19. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України. – К. : А.С.К., 2007. – 1056 с.
20. Адміністративне право України : [підручник] / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
21. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
22. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В.І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–72.

*В статті на основі аналізу наукових поглядів досліджено теоретичні підходи к толкованию таких понять, як «социальное обеспечение» и «государственный надзор и контроль». Предоставлено авторское толкование понятия «государственный надзор и контроль в сфере социального обеспечения». Определены задачи и функции государственного контроля в указанной сфере. Отмечено, что государственный надзор и контроль в сфере социального обеспечения населения Украины имеет очень большое значение как для отдельно взятого человека, так и для всего государства в целом.*

**Ключевые слова:** государственный надзор, государственный контроль, социальное обеспечение, конституционные права, законодательство.

*The article based on an analysis of scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of such notions as “social security” and “public supervision and control”. Courtesy of the author’s vision on the interpretation of the concept of “state supervision and control in the field of social security”. Defined tasks and functions of state control in this area. Emphasized that state supervision and control in the field of social security of population of Ukraine is very important, both for single persons and for the whole country in general.*

**Key words:** state supervision, state control, social security, constitutional law, legislation.