

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v2.2024.15>

*М. О. Кропивницький*  
*orcid.org/0000-0003-0981-0774*  
*кандидат юридичних наук*

## НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У новому тлумачному словнику української мови слово «контроль» визначено як перевірка, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь, нагляд за кимось або чимось [8, с. 318]. Юридична енциклопедія визначає «контроль» як державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, а також обліку діяльності [9, с. 215]. У свою чергу, «нагляд» означає пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку [10, с. 258]. Очевидно, зазначені визначення, хоч і похідні з однієї сфери соціально-правового середовища, нечітко розмежовують вказані терміни, оскільки, по-перше, мають спільну природу виникнення – державну владу, по-друге, протягом багатьох століть після відокремлення від державної влади були її дієвими нероздільними інструментами, й лише після розмежування влади на три гілки стали самостійними інститутами механізму стримувань і противаг [4, с. 194].

Як слушно зазначає К. В. Бориченко, у праві соціального забезпечення жодним нормативно-правовим актом не визначено загальних засад здійснення контрольно-наглядової діяльності [3, с. 409].

У науковій юридичній літературі склалися два підходи щодо визначення співвідношення досліджуваних понять. Одні науковці, базуючись на положеннях національного законодавства, наполягають на недоцільності чіткого розмежування понять «нагляд» і «контроль», інші ж доводять їх змістовну відмінність: головна різниця між контролем і наглядом полягає в тому, що перший, на відміну від другого, передбачає втручання в діяльність того чи іншого суб'єкта [3, с. 392].

На думку В. С. Шестак, контролем є самостійна чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених суб'єктів, що 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 [16, с. 7]. Ю. П. Битяк зазначає, що контролем є систематична діяльність компетентних суб'єктів, спрямована на встановлення дотримання Конституції, законів України, інших

нормативних актів, підлягання дисципліні й правопорядку підконтрольними суб'єктами. Відповідна діяльність, як зазначає науковець, здійснюється шляхом втручання контролюючих органів у роботу підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів, видання обов'язкових для виконання вказівок, припинення, зміни чи скасування правозастосовних актів, застосування у разі необхідності заходів примусу щодо підконтрольних суб'єктів [1, с. 223–224].

У свою чергу, нагляд науковці визначають як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується виявленням і попередженням правопорушень [15, с. 196]; цільове спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативно-правовими актами [7, с. 675].

При цьому досить багато науковців визначають поняття нагляду і контролю одне через одне. Спільна мета контролю і нагляду полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, співставити відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об'єкта до належного стану [2, с. 17]. Так, на думку 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 [17, с. 140]. А. В. Денисова вказує, що наглядом є діяльність компетентних суб'єктів, що характеризується безперервністю та системністю, спрямована на встановлення стану додержання законності у відповідних суспільних відносинах, виявлення і припинення порушень, притягнення порушників до відповідальності [5, с. 36]. Про недоцільність розмежування, зокрема у науці права соціального забезпечення, понять «нагляд» і «контроль» свідчить також той факт, що статус будь-якого державного чи громадського органу (суб'єкта) залежить не від його назви (орган контролю чи наглядовий орган), а від змісту функцій, які він виконує, повноважень, якими від наділений. Крім того, практично всі

державні органи поєднують у свій діяльності і елементи контролю, і елементи нагляду, а, отже, їх діяльність цілком обґрунтовано називають контрольно-наглядовою [3, с. 396].

Під державним наглядом і контролем у сфері соціального захисту населення України 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 захисту є сприяння ефективній реалізації конституційного права людини на соціальний захист [18, с. 91]. Кориґуючи зазначене визначення, К. В. Бориченко визначає нагляд і контроль у сфері соціального захисту як діяльність компетентних суб'єктів, спрямовану на встановлення стану додержання законності у суспільних відносинах у сфері соціального захисту, відповідності діяльності соціально зобов'язаних суб'єктів інтересам суспільства, виявлення і припинення порушень, притягнення порушників до юридичної відповідальності. При цьому завданнями нагляду і контролю у сфері соціального захисту є: 1) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан дотримання законності та інтересів суспільства у процесі забезпечення права на соціальний захист; 2) застосування заходів попередження правопорушень у сфері соціального захисту населення (в деяких випадках з правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду); 3) надання допомоги піднаглядному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; 4) встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог нормативно-правових актів у сфері соціального захисту населення; 5) вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [3, с. 397, 484].

За сучасних умов нагляд і контроль у сфері соціального захисту має бути спрямований на досягнення таких завдань, як: 1) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан дотримання законності та інтересів суспільства у процесі забезпечення права на соціальний захист; 2) застосування заходів попередження правопорушень у сфері соціального захисту населення (в деяких випадках з правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду); 3) надання допомоги піднаглядному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; 4) встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог нормативно-правових актів у сфері соціального захисту населення; 5) вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [5, с. 36].

Вказані завдання у процесі своєї діяльності виконуються загальними та спеціальними суб'єктами нагляду і контролю за дотриманням законодавства у сфері соціального захисту населення різних форм власності.

Головними принципами державного контролю у сфері соціального забезпечення є: 1) адресність – здійснення заходів, щоб соціальна підтримка потрапляла лише до тих, хто її дійсно потребує; 2) ефективність використання бюджетних коштів – забезпечення державного контролю при призначенні соціальних допомог; 3) законність – попередження і недопущення корупції та шахрайства як з боку державних посадовців, працівників органів соціального захисту, так і самих громадян [6, с. 149].

На сучасному етапі, як зазначає О. М. Жук, головними організаційними інструментами контролю та забезпечення належного функціонування системи соціального захисту є: моніторинг, контроль (нагляд), верифікація, аудит, інспектування, оцінювання якості та ефективності надання соціальних послуг. Вони забезпечують безболісний перехід від традиційного соціального обслуговування до сучасної системи надання послуг, спрямованої на соціалізацію та підтримку особи під час свідомого, мотивованого подолання складних життєвих обставин [6, с. 149].

Об'єктами державного контролю у сфері соціального забезпечення є: 1) органи, установи та організації, що призначають, нараховують та/або здійснюють державні виплати; 2) надавачі соціальних послуг – юридичні особи та фізичні особи-підприємці; 3) надавачі соціальних послуг – фізичні особи; 4) громадяни України, які користуються правом отримання соціальних допомог; 5) отримувачі соціальних послуг [6, с. 151].

Загальними суб'єктами нагляду і контролю у сфері соціального захисту є інституції, контрольно-наглядова діяльність яких спрямована на встановлення стану законності у різних сферах суспільних відносин, у тому числі й у сфері соціального захисту населення. Такими суб'єктами є:

– Державна служба України з питань праці, основними завданнями якої відповідно до Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 96 [13], серед іншого, є здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з

метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

– Державна аудиторська служба України, яка відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» від 3 лютого 2016 року № 43[12] здійснює контроль у міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, спрямований на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;

– Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, на яку указом Президента України «Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» від 23 листопада 2011 року № 1063/2011 [14] покладено повноваження щодо здійснення державного контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення шляхом організації перевірок діяльності пенсійного фонду, адміністратора, компанії з управління активами, зберігача, страхової організації та банківської установи, що надають послуги у сфері недержавного пенсійного забезпечення, самостійно або із залученням аудитора;

– Антимонопольний комітет України, який відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 року [11], наділений повноваженнями щодо здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, у тому числі у системі недержавного соціального забезпечення, на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів;

– органи місцевого самоврядування;

– інститути громадянського суспільства [3, с. 400–402].

– спеціальними суб'єктами нагляду і контролю за дотриманням законності у сфері соціального захисту є підприємства, установи, організації, створені з визначеною метою.

### Література

1. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і факультетів / За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.

2. Баклан О.В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2002. 239 с.

3. Бориченко К. В. Юридичний механізм забезпечення права на соціальний захист: проблеми теорії та практики : монографія. Одеса : Фенікс, 2019. 552 с.

4. Герасименко С. Г. Співвідношення понять «судовий контроль», «прокурорський нагляд» та «відомчий контроль» на досудових стадіях кримінального процесу. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2009. № 1. С. 193–202.

5. Денисова А. В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. № 2 (4). 2013. С. 30–37.

6. Жук О. М. Організаційно-правові засади контролю в системі в системі соціального забезпечення України на сучасному етапі. *Економічний форум*. № 2/2021. С. 147–154.

7. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 544 с.

8. Новий тлумачний словник української мови: 42000 слів: у 4 т. Уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. К.: Аконіт, 1999. Т. 2. 910 с.

9. Популярна юридична енциклопедія / В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

10. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Д.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. Ліра ЛТД, 2008. 376 с.

11. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 року № 3659-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

12. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 506.

13. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 96. *Офіційний вісник України*. 2015. № 21. Ст. 584.

14. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президенту України від 23 листопада 2011 року № 1063/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94.

15. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.

16. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Харків, 2002. 18 с.

17. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 2. 744 с.

18. Яковлева Г. Державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 4. С. 90–93.

## Анотація

**Кропивницький М. О.** Нагляд і контроль у сфері соціального захисту населення України: адміністративно-правовий аспект. – Стаття.

У статті розглянуто питання здійснення нагляду й контролю у сфері соціального захисту населення в Україні через призму адміністративно-правового аспекту – шляхом аналізу теоретичних узагальнень відповідних термінів і терміно-понять у фаховій та науковій юридичній літературі й встановлення переліку суб'єктів такого нагляду й контролю. Проаналізовано підходи до визначення співвідношення досліджуваних понять: підхід щодо недоцільності чіткого розмежування понять «нагляд» і «контроль» з огляду на положення національного законодавства й підхід щодо їх змістовної відмінності з огляду на те що контроль, на відміну від нагляду, передбачає втручання в діяльність того чи іншого суб'єкта. Визначено, що під державним наглядом і контролем у сфері соціального захисту населення України слід розуміти управлінську діяльність держави (в особі державних органів та посадових осіб), що спрямована на забезпечення дотримання законодавства у сфері соціально-забезпечувальних відносин. Підкреслено, що головною метою державного нагляду й контролю у сфері соціального захисту є сприяння ефективній реалізації конституційного права людини на соціальний захист. Встановлено, що 1) загальними суб'єктами нагляду і контролю у сфері соціального захисту є інституції, контрольно-наглядова діяльність яких спрямована на встановлення стану законності у різних сферах суспільних відносин, у тому числі й у сфері соціального захисту населення: Державна служба України з питань праці; Державна аудиторська служба України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Антимонопольний комітет України; органи місцевого самоврядування; інститути громадянського суспільства; 2) спеціальними суб'єктами нагляду і контролю за дотриманням законності у сфері соціального захисту є підприємства, установи, організації, створені з визначеною метою.

**Ключові слова:** нагляд, контроль, соціальний захист, державний нагляд і контроль, державний нагляд і контроль у сфері соціального захисту населення України, суб'єкти нагляду й контролю у сфері соціального захисту населення України.

## Summary

**Kropyvnytskyi M. O.** The administrative and legal aspect of supervision and control in Ukraine's social security sphere. – Article.

The article discusses the administrative and legal aspect of implementation issues of supervision and control in Ukraine's social security sphere by analysis of theoretical generalizations of corresponding terms and term concepts in the professional and legal scientific literature and defining the subject list of such supervision and control. The approaches to the determination of correlation between researched concepts are analyzed: the approach regarding the inexpediency of a clear distinction of "supervision" and "control" concepts taking into account the provisions of national legislation and the approach regarding their meaningful difference in view of the fact that the "control" involves the interference in the activity of legal entities, unlike the "supervision". The state supervision and control in Ukraine's social security sphere is defined as the administrative activity of the state represented by government bodies and officials aimed at providing law abidance in the sphere of social security relations. It is emphasized that the main aim of state supervision and control in the sphere of social security is facilitating the effective implementation of the constitutional human right of social protection. It is defined that 1) the ordinary legal subjects of supervision and control in social security sphere are the institutions whose control and supervision activity is aimed at establishing of lawfulness in various fields of social relations including the field of social security: State Service of Ukraine on Labor Issues; State Audit Service of Ukraine; National Securities and Stock Market Commission; The Antimonopoly Committee of Ukraine; local self-government bodies; civil society institutions; 2) the special subjects of supervision and control in following the lawfulness in social security sphere such as companies, institutions, organizations created with specific purpose.

**Key words:** supervision, control, social security, state supervision and control, state supervision and control in Ukraine's social security sphere, subjects of supervision and control in Ukraine's social security sphere.