



**Сергій Панасюк,**

радник з питань прав інвалідів

Почесного голови Всеукраїнської

громадської організації інвалідів

"Інститут реабілітації та соціальних технологій"

УДК 349.3 (477)

## **Поняття та ознаки громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення в умовах сьогодення: теоретико-правовий підхід**

Однією з основних передумов просування України по шляху розбудови демократичної, соціальної та правової держави є посилення ролі та значення правового впливу інститутів громадянського суспільства по відношенню до уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування. Йдеться про здійснення громадського контролю по відношенню до усієї системи органів, які реалізують державно-владні повноваження.

Конституція України (ст. 46) передбачає, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [1]. Особливої актуальності це питання набуває у процесі становлення та розбудови ефективної моделі держави та громадянського суспільства в Україні, розвитку держави і права, що тягне за собою якісне реформу-

вання законодавства, в тому числі і у сфері соціального забезпечення. Можна погодитися із позицією С. М. Прилипка, який наголошує, що основною метою соціальної держави є максимальне задоволення постійно зростаючих матеріальних і духовних потреб членів суспільства в соціальній сфері, послідовне підвищення рівня життя населення, зниження соціальної нерівності, забезпечення загальної доступності основних соціальних благ [2, с. 8].

Необхідно наголосити на тому, що норми чинного законодавства України, а також інших нормативно-правових актів, які регулюють питання громадського контролю у сфері соціального забезпечення населення, є неефективними. Це ставить під сумнів можливість адекватного дотримання і виконання актів законодавства про соціальне забезпечення, нехтування правом особи на соціальний захист та інших, пов'язаних із ним прав у зазначеній царині.

У процесі розвитку національної моделі громадянського суспільства в

Україні до причин повільного, неефективного розвитку громадського контролю у сфері соціального забезпечення відносяться такі, як: а) слабка прозорість діяльності органів державної влади; б) відсутність належної соціальної і правової основ фактичного здійснення громадського контролю; в) відсутність правової освіченості у сфері здійснення громадського контролю, а саме методів, засобів, способів та прийомів реалізації механізму громадського контролю. Розуміємо, що процес формування та становлення правової та соціальної держави є тим, про що говорять більшість представників влади в Україні. Розвиток інституту громадського контролю є необхідністю, адже становлення такого дієвого механізму дозволить органам державної влади компетентно виконувати свої обов'язки, а також, що не менш важливо, враховувати інтереси громадян.

Просування України по шляху демократичних перетворень, розвиток громадянського суспільства зумовлює необхідність посилення захисту прав, свобод та законних інтересів осіб з питань соціального забезпечення. Однак, особливо гостро питання громадського контролю стоїть в умовах сьогодення, коли відбувається, поперше, складний процес подолання наслідків фінансово-економічної кризи, що супроводжується процесом звуження соціальних прав; по-друге, спрямування зусиль суспільства і держави на проведення якісних і системних реформ, які мають, насамперед, стосуватися сфери соціального забезпечення; по-третє, складний процес розбудови новітнього законодавства про соціальне забезпечення.

Метою даної статті виступає науково-теоретичне дослідження правової природи здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення, його поняття та ознак. У юридичній літературі питання здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення в Україні частково розкрива-

ється у працях вчених: В. С. Андрєєва, О. М. Бандурки, Я. І. Безуглої, Н. Б. Болотіної, В. С. Венедіктова, В. М. Гарашука, Т. З. Герасимів, Г. С. Гончарової, В. В. Жернакова, П. І. Жигалкіна, І. В. Зуба, М. І. Іншина, Р. І. Кондратьєва, В. Л. Костюка, В. В. Лазора, Л. І. Лазор, Р. З. Лівшиця, А. Р. Мацюка, К. Ю. Мельника, П. Д. Пилипенка, С. М. Прилипка, П. Д. Прилипка, В. І. Прокопенка, О. І. Процевського, С. М. Синчук, В. Г. Роганя, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої, І. І. Шамшиної, Л. П. Шумної, В. І. Щербини, О. М. Ярошенка та інших. Незважаючи на позитивні та конструктивні наукові здобутки цих та інших вчених, які покликані розвивати доктрину права соціального забезпечення, проблематика щодо громадського контролю за дотриманням законодавства у цій царині залишається актуальною і достатньо важливою у контексті посилення ефективності, дієвості і доступності права на соціальний захист та інших пов'язаних із ним прав.

В умовах сьогодення однією із особливостей права соціального забезпечення України є значна кількість його джерел та їх різноманітність [3, с. 107]. Очевидно, що великий масив, насамперед, законодавства з питань соціального забезпечення ставить під сумнів його ефективність та дієвість. У юридичній літературі наголошується, що існуючий рівень нормативно-правової бази з соціального забезпечення не відповідає процесам реформування в Україні, що і зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання як традиційних, так і значної кількості новостворених соціально-забезпечувальних відносин [4, с. 3]. Окремим принциповим недоліком законодавства про соціальне забезпечення є відсутність належного понятійного апарату. Потрібно розуміти, що загальна визначеність понятійного апарату є запорукою початку створення дієвої системи заходів щодо здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення. Введення у

законодавство чіткої, визначеної термінології є показником високої правової культури державного апарату, а також це надаватиме можливість вирішення практичних питань. Сучасне законодавство надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи такої взаємодії ще потребують удосконалення [5, с. 24]. Зрозуміло, що чітка регламентованість законодавства спростить роботу із нормативною базою держави, дозволить зменшити кількість помилок і зловживань у діяльності владних структур. Особливої гостроти окреслена проблематика набуває по відношенню до сфери соціального забезпечення, оскільки її правомочними суб'єктами є соціально вразливі категорії населення, які повною мірою не є конкурентоспроможними у відповідних сферах суспільного життя (наприклад, ветерани, особи з інвалідністю, люди похилого віку тощо).

З правової точки зору, предметні наукові дискусії стосуються проблем щодо правильності дефініції «громадський контроль» чи «громадський нагляд». Значна частина вчених розмежовують вказані поняття. Л. Г. Коняхін розмежовує поняття контролю та нагляду, та вказує, що нагляд і контроль – це різні форми перевіркової діяльності уповноважених на те певних державних або громадських органів [6, с. 200]. Натомість В. І. Прокопенко зазначає, що «нагляд і контроль це різні поняття, але завдання і мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності, попередження правопорушень та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів, що здійснюють ці функції, методах і формах їх роботи» [7, с. 371]. Громадський контроль потрібно визначити як форму участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [8, с. 487].

Важливо розуміти, що нагляд визначається як одна із функцій діяль-

ності органів державної влади, натомість контроль виступає елементом громадської діяльності. На думку П. Д. Пилипенка нагляд здійснюється виключно наглядовим органом, і його діяльність спрямована на виконання наглядової функції за діяльністю посадових осіб і органів, які не перебувають у його підпорядкуванні, повноваження органу нагляду мають владний характер і чітко визначені в нормативно-правових актах. Такі повноваження спрямовані на прийняття правоохоронного акту індивідуального значення, який містить вимогу усунути правопорушення або передбачає певну міру покарання. Саме контроль є частиною організаційно-виконавчої діяльності і спрямований на прийняття організаційно-виконавчих актів. Метою контролюючої діяльності є надання допомоги підконтрольним органам у здійсненні управлінської діяльності [9, с. 59].

Проте, слушною є думка В. І. Прокопенко, який вважає, що поняття нагляду і контролю є різними за своєю суттю, проте їх мета та завдання є ідентичними. Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення спрямовані на становлення та підтримання законності у даній сфері, попередження та усунення правопорушень. А основні відмінності становлять виключно система органів, які виконують дані функції, методи і форми їхньої роботи [7, с. 13].

Варто додати, що на думку Л. П. Грузінової та В. Г. Короткіна «нагляд – це певна правова форма здійснення захисної функції щодо дотримання законності у трудових правовідносинах, відповідності дій роботодавця приписам трудового законодавства». Контроль, на думку науковців, це організаційно-управлінська діяльність, яка здійснюється центральними органами виконавчої влади в установах і організаціях, які перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, а також профспілками та трудовими колективами [10, с. 152]. Таку ж позицію нагляд за-

ймає у сфері дотримання законодавства про соціальне забезпечення.

Потрібно розуміти, що держава уособлюється у вигляді органів державної влади та їх посадових осіб, тобто це виконавець волі громади, але не навпаки. Тому створення системи органів громадського контролю є важливим елементом розвитку громадянського суспільства. Можна погодитися із позицією Ю. Л. Старилова, який звертає увагу на необхідність створення численних механізмів контролю громадськості за публічною адміністрацією, і, зокрема, за діяльністю контрольючо-наглядових органів [11, с. 2-6]. Потрібно погодитись, що створення аналогічної системи органів громадського контролю є необхідним і в системі нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення. Сфера соціального забезпечення – є одна із ключових у діяльності державного апарату, та означає, що подальша діяльність органів в сфері соціального захисту без стійкої структури органів громадського контролю лише призупиняє її розвиток, унеможлиблює створення прозорості у даному інституті.

Визначаючи правову природу громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення, варто зазначити суб'єктів, які здійснюють такий контроль. До переліку таких суб'єктів відносяться: громадські організації та політичні партії, наглядові та громадські ради, громадські консультативні ради, спостережні комісії, засоби масової інформації, а також громадяни.

Принагідно зауважити, що громадський контроль здійснюється у таких формах, як: громадський моніторинг та громадська оцінка. Під громадським моніторингом потрібно розуміти дослідження певного явища або процесу, що проводиться систематично за тією ж темою, із обов'язковим застосуванням тих же інструментів. Натомість громадська оцінка – це ретельний та абсолютно незалежний вимір закінченої діяльності, що ще триває для визначення

ступеня досягнення поставлених цілей [12, с. 76].

Доречно підкреслити, що суб'єкт, використовуючи одну із форм здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення, повинен дотримуватися певної послідовності. Отже, суб'єкт громадського контролю повинен здійснювати контроль у такій черговості: визначення цілей та завдань; розробка методології; реалізація форм громадського контролю; аналіз результатів здійснюваного контролю; поширення результатів; розробка проекту рекомендацій та їх оприлюднення. Також, ще однією специфічною формою здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення може бути і здійснення громадської експертизи. Поняття громадської експертизи визначається у Постанові Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 року, де вказується, що це здійснення інститутами громадського суспільства оцінювання діяльності органів виконавчої влади, ефективності ухвалення і виконання відповідними органами рішень щодо підготовки пропозицій з розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єкт такої експертизи – діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування [13].

Предметом такої експертизи в сфері соціального забезпечення виступають: проекти актів органів виконавчої влади, що стосуються дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян, до яких відносяться також інваліди та інші особи, які підпадають під регулювання сфери соціального забезпечення; стан виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами законодавства про соціальне забезпечення; стан виконання державних та регіональних програм, які направлені на допомогу особам, які мають право на отримання такого соціального захисту.

Потрібно наголосити, що у юридичній літературі поняття громадського контролю за дотриманням законодавства у сфері соціального захисту трактується як діяльність спеціально уповноважених органів по спостереженню за функціонуванням підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів, власників, уповноважених ними органів та посадових осіб з метою: отримання об'єктивної, достовірної інформації про їх функціонування; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів, прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб [14, с. 124]. Тому до загальних ознак громадського контролю у сфері соціального забезпечення в Україні відносяться: а) спрямованість на дотримання положень актів законодавства про соціальне забезпечення; б) здійснення уповноваженими інститутами громадянського суспільства (професійні спілки, громадські об'єднання, тощо); в) громадський контроль здійснюється у таких формах: відстеження або попереджувального організаційно-правового впливу (подача заяв, скарг до відповідних органів); г) не тягне обов'язкових негативних наслідків щодо правопорушників у даній сфері; г) спрямований до дотримання прав та інтересів правомочних осіб з питань соціального забезпечення.

На думку В. Купрія та Л. Паливоди, під час проведення громадської експертизи здійснюється оцінка діяльності, яка передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями [15, с. 105]. Метою ж такої оцінки є отримання якісно нової та об'єктивної інформації про стан діяльності владних органів, яка б могла бути висвітлена у програмах та заходах, які стосуються сфери соціального забезпечення. При оцінці діяльності владних органів потрібно провести глибинний аналіз стану виконання діючих про-

грам, заходів певного нормативно-правового акту, а також причин уникнення такого виконання. Також до громадської експертизи відноситься оцінка ефективності прийняття та виконання рішень органом виконавчої влади. Поняття ефективності, у контексті попередньої тези, потрібно розуміти як співвідношення отриманого результату із витратами, які були використані на такий результат. Останнім елементом громадської експертизи виступає підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства про соціальне забезпечення та рекомендації органам виконавчої влади. Ці пропозиції повинні бути справедливо обґрунтованими, а також враховувати компетенцію того чи іншого органу, до якого вони спрямовуються.

Як відомо, 28 грудня 2014 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [16], за змістом якого (ст. 6) до складу правління Фонду входять по сім представників держави, застрахованих осіб та роботодавців, які виконують свої обов'язки на громадських засадах. Представники держави призначаються Кабінетом Міністрів України, представники застрахованих осіб обираються (делегуються) репрезентативними на національному рівні всеукраїнськими об'єднаннями профспілок, а представники роботодавців – репрезентативними на національному рівні всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців. Порядок обрання (делегування) таких представників визначається сторонами соціального діалогу самостійно. Таким чином, законодавець залучаючи представників інститутів громадянського суспільства до складу правління Фонду соціального страхування не тільки посилює рівень легітимізації ухвалюваних ним рішень, а також забезпечує більш дієвий механізм громадського контролю за його діяльністю, дотримання законодавства із зазначених питань. Також доречно наголосити, що у юридичній літературі інститути

громадянського суспільства розглядаються як ключові суб'єкти громадського контролю, які, водночас, виступають стратегічними, соціальними партнерами органів державної влади, місцевого самоврядування з питань соціального забезпечення [17, с. 64]. Адже, як показує міжнародний та національний досвід, конструктивна модель соціального забезпечення лежить у площині загальносуспільного компромісу між основними зацікавленими суб'єктами у цій царині правовідносин. Разом із тим, у контексті досліджуваної проблематики, важливого значення набуває питання щодо удосконалення правового регулювання відносин соціального забезпечення [18, с. 43]. Очевидно, що важливим кроком у цьому напрямку є розробка та ухвалення єдиного кодифікованого законодавчого акту з питань соціального забезпечення, що дозволило б формувати більш дієвий механізм не лише громадського контролю, а також реалізації, гарантування і правової охорони права на соціальний захист, інших пов'язаних із ним соціальних прав.

Таким чином, громадський контроль за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення – це

діяльність інститутів громадянського суспільства спрямована на дотримання та належне виконання актів законодавства про соціальне забезпечення з метою належної реалізації, гарантування і правової охорони права особи на соціальний захист та інших пов'язаних із ним прав. Основні ознаки громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: 1) передбачає розвиток гармонійних відносин суспільства, особи і держави з питань соціального забезпечення; 2) реалізується основними інститутами громадянського суспільства; 3) спрямований на належне виконання і дотримання актів законодавства про соціальне забезпечення; 4) метою є належне дотримання права особи на соціальний захист та інших пов'язаних із ним прав; 5) поширюється на усі правовідносини з питань соціального забезпечення; 6) громадський контроль здійснюється у таких організаційно-правових формах: моніторинг; обмін інформацією і взаємні консультації; попереджувальний правовий вплив на порушника (наприклад подання заяв, скарг до компетентних органів тощо); 7) має дорадчий (рекомендаційний) характер.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Прилипко С. М. Предмет права соціального забезпечення: автореф. дис... на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 : «Трудове право; право соціального забезпечення» / С. М. Прилипко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2007. – 47 с.
3. Право соціального забезпечення в Україні: підручник / Т. А. Занфірова, М. І. Іншин, С. М. Прилипко та ін.; за заг. ред. Т. А. Занфірової, С. М. Прилипка, О. М. Ярошенка. – 2-ге вид. переробл. і доповн. Х.: ФІНН, 2012, 640 с.
4. Стаховська Н. М. Відносини в праві соціального забезпечення: автореф. дис... на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 : «Трудове право; право соціального забезпечення» / Н. М. Стаховська; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – 21 с.
5. Константінов С. Громадський контроль за діяльністю міліції / С. Константінов // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 1. – С. 23-24.
6. Коняхин Л. Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Л. Г. Коняхин. – М.: изд МГУ, 1982. – 200 с.

7. Прокопенко В. І. Трудове право України: Підручник / В. І. Прокопенко – Х.: Фірма «Консум», 1998. – 480 с.
8. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
9. *Трудове право України: Академічний курс: Підручн. Для студентів вищ. навч. закл.* / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; За ред. П. Д. Пилипенка – 3-тє видання, перероб. і доп. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2007. – 536 с.
10. *Грузінова Л. П.* Трудове право України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л. П. Грузінова, В. Г. Короткін. – К.: МАУП, 2003. – Ч. 4. – 2003. – 152 с.
11. *Беляев В. П.* Общественный контроль в современной России / В. П. Беляев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 2-6.
12. *Волошина А. В.* Ефективна організація роботи громадської ради: Метод. рек. / А. В. Волошина, М. В. Лациба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 76 с.
13. *Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади* : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.
14. *Костюк В. Л.* Громадський контроль за дотриманням трудового законодавства: науково-правовий аспект / Костюк В. Л. // Публічне право. – 2014. – № 3 (15). – С. 122-129
15. *Купрій В.* Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: Навч. посіб. / В. Купрій. – К.: Макрос, 2011. – 200 с.
16. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці* : Закон України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII // Голос України від 30.12.2014 року, № 252-1, спецвипуск.
17. *Права осіб з інвалідністю в Україні: Науково-практичний посібник/ Науково-практичний коментар.* – Випуск 1 // Всеукраїнська громадська організація інвалідів «Інститут реабілітації та соціальних технологій» / К. М. Біда, В. В. Бонтлаб, І. Р. Вітик, В. П. Мельник та ін. за аг. ред. В. Костюка. – К., ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2011. – 312 с.
18. *Синчук С. М.* Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія / С. М. Синчук. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. – 422 с.

**Панасюк С. В. Поняття та ознаки громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення в умовах сьогодення: теоретико-правовий підхід**

У представленій науковій статті автором проводиться науково-практичне дослідження правової природи здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення. Автором наголошується на тому, що норми чинного законодавства України, які спрямовані на врегулювання громадського контролю у сфері соціального забезпечення є неефективними. Вказується, що у доктрині права соціального забезпечення точиться багато дискусій з приводу правильності використання дефініції «громадський контроль» чи «громадський нагляд». Автор вірно стверджує, що громадський контроль необхідно визначити як певну форму участі громадян у процесі управління, щоб підвищити ефективність діяльності органів публічної влади, які надають публічні послуги. Також у статті вказується, що громадський контроль здійснюється у формі громадського моніторингу та громадської оцінки.

**Ключові слова:** контроль, громадський контроль, громадський моніторинг, громадська оцінка, громадська експертиза

**Панасюк С. В. Понятие и признаки общественного контроля за соблюдением законодательства о социальном обеспечении в условиях настоящего: теоретико-правовой подход**

В представленной научной статье автором проводится научно-практическое исследование правовой природы осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства о социальном обеспечении. Автором отмечается, что нормы действующего законодательства Украины, направленные на урегулирование общественного контроля в сфере социального обеспечения являются неэффективными. Указывается, что в доктрине права социального обеспечения ведется много дискуссий по поводу правильности использования дефиниции «общественный контроль» или «общественный надзор». Автор верно утверждает, что общественный контроль необходимо определить как некую форму участия граждан в процессе управления, чтобы повысить эффективность деятельности органов публичной власти, предоставляющими публичные услуги. Также в статье указывается, что общественный контроль осуществляется в форме общественного мониторинга и общественной оценки.

**Ключевые слова:** контроль, общественный контроль, общественный мониторинг, общественная оценка, общественная экспертиза

**Panasiuk S. Definition and features of public superintendence of legislation on social security in today's conditions: theoretical and legal approach**

In this article the author conducted scientific research and practical study of the legal nature of public control over compliance with social security legislation. The author notes that the current legislation of Ukraine, aimed at resolving social control social security, are ineffective. It is claimed that the doctrine of social security law does not stop a lot on discussion about the proper use definitions of "public control" or "public oversight". The author correctly states that public control should be defined as a form of citizen participation in the management to increase the efficiency of the public authorities who provide public services. The article states that public control is in the form of public monitoring and evaluation.

**Key words:** control, public control, public monitoring, public assessment, public examination.