

УДК 342.9

Кравченко І. О., к.ю.н., ст. викладач
адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету

Система суб'єктів державного контролю за діяльністю органів Пенсійного фонду України

У статті розглядається система державних органів та посадових осіб, які контролюють роботу органів Пенсійного фонду України; визначаються можливості та особливості контролюючого впливу різних суб'єктів контролю на діяльність органів Пенсійного фонду України, на підставі чого зроблені відповідні висновки.

Ключові слова: соціальна держава, Пенсійний фонд України (ПФУ), контроль, соціальний контроль, державний контроль.

В статье рассматривается система государственных органов и должностных лиц, которые контролируют работу органов Пенсионного фонда Украины; определяются возможности и особенности контролирующего влияния различных субъектов контроля на деятельность органов Пенсионного фонда Украины, на основании чего сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: социальное государство, Пенсионный фонд Украины (ПФУ), контроль, социальный контроль, государственный контроль.

The article deals with the system of state bodies and officials that control the operation of the Pension Fund of Ukraine; determined by the capabilities and features of the controlling influence of various control activities of the Pension Fund of Ukraine on the basis of what made the appropriate conclusions.

Keywords: welfare state, the Pension Fund of Ukraine (PFC) control, social control, state control.

Актуальність теми. Після проголошення незалежності одним із пріоритетних напрямків розвитку України стала розбудова її як соціальної держави. На сторінках спеціальної літератури висловлюється багато точок зору з приводу того, що являє собою соціальна держава. Так, наприклад, М.В. Баглай і Б.Н. Габрічідзе вважають, що соціальна держава являє собою принцип, за яким держава є і має бути виразником, представником суспільства, усього народу тобто як публічних, загальних інтересів, так і інтересів кожної людини та громадянина. Соціальною державою, як правило, вважається та держава, яка бере на себе обов'язок піклуватись про соціальну справедливість добробуту громадян, їх соціальну захищеність [1, с.119]. О. Ф. Скакун переконана, що соціальна держава ґрунтується на розвиненому громадянському суспільстві і ефективній правовій системі та здатна відповідно до принципів верховенства права і соціальної справедливості забезпечити усім громадянам (в тому числі й соціально вразливими) гідний рівень життя, гарантувати соціальну стабільність, соціальну безпеку і соціальну допомогу, громадянський мир і злагоду в суспільстві [2, с.194]. А скажімо Ю. П. Сурмін та М. В. Кравченко пишуть, що соціальна держава — це та, в якій система соціальної безпеки в суспільстві відповідальна за добробут і розвиток громадян, враховує спектр соціальних вимог, здібностей, потреб та інтересів кожної людини. Соціальна держава гарантує для всього населення високий рівень якості та безпеки життя, надійний соціальний захист, справедливий розподіл доходів, мінімізацію соціальних ризиків, умови для самореалізації творчого потенціалу особистості. Соціальна держава розглядає людину як вищу мету та цінність суспільного буття, рівноцінного партнера щодо держави, суспільства, політичних партій, громадських організацій, нації, а суспільство — як соціальний простір, що забезпечує її всебічний розвиток і самореалізацію [3, с.655].

Виклад основного матеріалу. Усі приведені точки зору є цілком справедливими

і відповідають сутності соціальної держави, втім на нашу думку найголовнішою ознакою соціальної держави є не те, що вона спрямовує свою діяльність на забезпечення рівних для всіх, перш за все соціально-економічних, умов життя громадян, не те, що вона забезпечує справедливий добробут, а те, що вона, соціальна держава, у першу чергу дбає та піклується про соціально вразливі, соціально не захищені верстви населення. З цього приводу доречним буде привести позицію, яку висловив В.Ф. Погорілко, про те, що соціальна держава дбає і має дбати, насамперед, про соціально незахищених або найменш захищених осіб і про відповідні верстви населення (безробітних, непрацевдатних тощо). Щодо більшості громадян то соціальна держава має створювати сприятливі умови для їх діяльності, виявлення їх професійних, ділових, творчих можливостей у власних інтересах держави та суспільства. Визначаючи основні засади з соціальних питань, затверджуючи загальнодержавні програми соціального розвитку та Державний бюджет і здійснюючи соціальну політику, держава в особі її відповідних органів має врахувати як загальні так і особливі, специфічні інтереси всіх громадян, всіх корінних народів і національних меншин. Найважливішою рисою соціальної держави є принципово нове ставлення до особи, її інтересів, визнання її пріоритетом серед соціальних цінностей [4, с. 160].

Про те, що соціально-орієнтована держава перш за все опікується найбільш соціально не захищеними категоріями населення, свідчить і зміст статті 46 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працевдатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацевдатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [5].

Прагнучи не просто проголосити в Україні соціальну державу, але й забезпечити реальне втілення у життя усіх притаманних їй характеристик і переваг, влада запровадила ряд механізмів, покликаних реалізовувати та розвивати принципи соціальної держави. Однією з основних державних інституцій у сфері реалізації соціальної політики є Пенсійний фонд України, який являється є центральним органом виконавчої влади. Відповідно до Положення про ПФУ, на нього покладається ряд завдань і функцій у сфері реалізації державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоніфікованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [6]. Однак для того, що забезпечити нормальне функціонування ПФУ, як власне кажучи і будь-якої іншої інституції, не достатньо лише окреслити предмет відання та надати у його розпорядження відповідні владні повноваження. Абсолютно необхідно запровадити систему контролю за законністю, якістю та ефективністю виконання органами ПФУ своїх завдань та функцій, і використанням повноважень.

Контроль за діяльністю органів Пенсійного фонду України являє собою систему заходів встановлених законодавством та здійснюваних з метою отримання інформації про стан якості та ефективності виконання органами пенсійного фонду та їх посадовими особами покладених на них завдань і функцій, рівень законності та дисципліни у системі ПФУ в цілому та його окремих ланках, а також виявлення й усунення існуючих у їх роботі недоліків та порушень. На підставі зазначеного

очевидно, що в якості суб'єктів контролю за діяльністю ПФУ виступають ті органи влади і посадові особи, що у тій чи іншій мірі ведуть спостереження за діяльністю ПФУ, перевіряють та оцінюють її з точки зору законності та інших важливих критеріїв, вживають відповідні заходи щодо усунення виявлених під час перевірки, спостереження недоліків, порушень, прогалин тощо.

Розмірковуючи про систему суб'єктів контролю за діяльністю органів Пенсійного фонду слід враховувати, що контроль може мати як зовнішній так і внутрішній характер. Розпочнемо з осіннього, оскільки тут, у певному сенсі, все зрозуміліше. Внутрішній контроль або внутрівідомчий, здійснюється в середині системи органів ПФУ у порядку організаційного підпорядкування, тобто вищестоящі посадові особи та органи ПФУ контролюють діяльність нижчестоящих. При цьому цей контроль може стосуватися як усього обсягу діяльності підконтрольної ланки ПФУ, так і певного її напрямку. Нормативно-правовим підґрунтям для такого контролю є Указ Президента України «Про Положення про Пенсійний фонд України» [6], Постанови Правління ПФУ «Про утворення головних управлінь Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» від 27.06.2002 № 11-2 [7] та про «Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах» від 30.04.2002 № 8-2 [8].

Більш складним є питання окреслення системи суб'єктів, що здійснюють зовнішній контроль по відношенню до діяльності ПФУ. Розглядаючи систему суб'єктів даного виду контролю необхідно виходити із того, розуміється контроль у широкому сенсі чи вузькому. Так, якщо підходити до розуміння контролю з позиції його вузького тлумачення, то до кола суб'єктів, що його здійснюють слід віднести лише деякі контролюючі органи виконавчої влади, а також органи прокуратури з їх специфічною функцією загального нагляду.

У той же час з точки зору широкого тлумачення контролю, система суб'єктів контролю за діяльністю ПФУ виявиться значно ширшою, адже до неї входять і ті, органи влади та посадові особи, що хоча прямо і не вживають контролюючих заходів щодо органів ПФУ, втім можуть, і у тій чи іншій мірі аналізувати та оцінювати їх діяльність через здійснення свого основного функціонального призначення. На наш погляд систему суб'єктів досліджуваного контролю слід розглядати саме у широкому сенсі, адже для забезпечення високого рівня законності, якості та ефективності у роботі органів ПФУ, дуже важливо знати хто і у якій мірі здатен втручатися у їх роботу та впливати на неї.

Одним із перших у системі суб'єктів контролю за діяльністю ПФУ вважаємо за потрібне вказати Верховну Раду України — парламент. ВРУ є єдиним органом законодавчої влади, тобто головна її функція у прийнятті законів. Втім законодавство не єдиний напрямок діяльності парламенту, йому притаманні і контрольні функції, втім вони мають дещо специфічний вигляд, як слушно наголошував В. Б. Авер'янов, що цей вид контролю являється особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні [9, с.365]. Специфіка парламентського контролю полягає у тому, що він здійснює перевірку тих чи інших аспектів суспільно-державного життя, зокрема діяльність ПФУ, у контексті законотворчої діяльності, адже очевидно, що не можливо прийняти по справжньому якісний закон, не оцінивши та проаналізувавши стан тих питань, на врегулювання яких спрямовується закон. Особлива роль у здійсненні парламентського контролю належить комітетам ВРУ, які є її органами, що утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради

України, виконання контрольних функцій [10]. Одна із функцій цих комітетів має контрольне спрямування і полягає у: аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; тощо [10]. Крім того, парламент призначає Міністра соціальної політики України, через якого координується робота ПФУ.

Далі слід відзначити як суб'єкта контролю за діяльністю органів ПФУ Президента України, який є Главою держави та гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [5]. Контролюючи повноваження Президента України також не мають прямого характеру, втім він може впливати на діяльність пенсійного фонду через свої установчі повноваження, а саме Глава держави призначає і звільняються з посад Голову правління Пенсійного фонду України та його заступників. Крім того, Президент, з метою вирішення тих чи інших питань суспільного життя може видавати Укази із дорученнями органам виконавчої влади, в тому числі ПФУ, здійснити ті чи інші заходи.

Наступним суб'єктом контролю за діяльністю ПФУ є суди. Ми не даремно вказуємо саме суди поряд з парламентом та президентом як суб'єктів досліджуваного контролю, адже специфіка їх контролюючого впливу на діяльність органів ПФУ, також обумовлена відсутністю прямих важелів впливу на неї. Втім, попри це, спостереження за діяльністю ПФУ суди все ж такі здійснюють, відбувається це у контексті їх основного функціонального призначення — відправлення правосуддя. Тобто розглядаючи судові справи (особливо у порядку адміністративного судового провадження), стороною у яких є органи ПФУ, суд у ряді випадків проводить перевірку та оцінку їх дій з точки зору їх відповідності нормам діючого законодавства.

Основне навантаження щодо контролю за діяльністю органів Пенсійного фонду покладається на систему органів виконавчої гілки влади. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (уряд), який є головним органом у питанні формування та реалізації державної політики в усіх основних сферах суспільного життя. Окрім іншого Уряд здійснює: постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів; контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції [11].

Діяльність органів ПФУ контролює доволі просторе коло органів виконавчої влади, які перевіряють різні аспекти організації та функціонування ПФУ, залежно від специфіки призначення контролюючого суб'єкта. Так до суб'єктів, які здійснюють контроль діяльності ПФУ слід віднести Мінсоцполітики України, Державну фіскальну службу України, Державну фінансову інспекцію, Державну інспекцію України з питань праці, Національне агентство України з питань державної служби, Міністерство внутрішніх справ та Служба безпеки України.

Особлива роль у системі суб'єктів контролю за діяльністю належить органам прокуратури, які виконують функцію прокурорського нагляду, що являє собою спостереження Генеральним прокурором і підпорядкованими йому прокурорами за додержанням і правильним

застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами [12]. Втім слід зазначити, що Проект нового закону про прокуратуру, який доречи був проаналізований та позитивно оцінений Венеціанською комісією (вона ж «Європейська комісія за демократію через право»), позбавляє органи прокуратури функцій загального нагляду, що цілком відповідає європейській практиці у цьому питанні.

Висновок. Отже, виходячи із вищевикладеного, можемо констатувати, що сьогодні в Україні ціла низка органів та посадових осіб так чи інакше здійснює контроль за діяльністю Пенсійного фонду України. Це має забезпечити всебічний підхід до перевірки діяльності органів ПФУ, гарантувати її законність та прозорість. У той же час можливість великої кількості суб'єктів перевіряти у тій чи іншій мірі діяльність органів ПФУ, що не є стовідсотковою запорукою якості та ефективності такого контролю, не менш важливим є вироблення та закріплення на рівні законодавства чітких методів, способів та форм такого контролю, а також механізмів взаємодії контролюючих суб'єктів між собою з питань контролю діяльності органів ПФУ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник юридических вузов и факультетов. — М.: ИНФРА-М, 1996. — 125 с.
2. Скаун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. - К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. - 520 с. Алерта).
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с
4. Конституційне право України // За ред. В.Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 1999. — 735 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141.
6. Про Положення про Пенсійний фонд України: Указ Президента України від 06 квітня 2011 № 384/2011 // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/384/2011>
7. Постанова Правління ПФУ «Про утворення головних управлінь Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» від 27.06.2002 № 11-2 // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0581-02>
8. Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах», затверджено Постановою ПФУ від 30.04.2002 № 8-2 // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0442-02>
9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Рсд. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. - 584 с.
10. Постанова ВРУ України «Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання» від 25.12.2012 № 11-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 38, ст.506
11. Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст.222
12. Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991, N 53, ст.793