

The article concludes that the emergence of the legal standard in some cases, like the emergence of international custom: first emerging practice that is repeated over time, and then by the power of this practice recognized legal norms.

The author notes that the basic condition for the legitimacy of any standard it is clear fixation and availability for exploring all that does not exceed the legitimacy of legal norms. Identifies the level of the genesis of legal standards.

Examining the positions of scientists, the author agrees that international labor standards – it is a broad concept and makes it not only a set of international norms and principles and system.

It is emphasized that there is a need to consolidate the concept of “international labor standards” in law in the national legal system.

The paper analyzes the characteristics of international labor standards. Foundation author calls universality, universality, modelist, objective form of expression and a source of consolidation.

At the end the author points out that international labor standards – a normative substance of international labor law, which can justly be called one of the achievements of modern civilization. And attempts to provide complete design concept investigated. Having determined that international labor standards – is a sample (standard model), which is characterized by flexibility, generality, the objective form of expression which is accepted by the competent authority of the international community and recorded due to the way public document and is the base-rate basis for comparison her similar objects or phenomena.

УДК 349.22

С. В. ПАНАСЮК

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Проведено науково-теоретичне дослідження сутності поняття державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення, а також принципів здійснення такої діяльності в новітніх умовах сьогодення, адже стан розвитку суспільства, держави і права, забезпечення прав і свобод людини вимагають оптимізації зазначених заходів. Проаналізовані доктринальні уявлення про принципи права, їх види та зроблені висновки і пропозиції щодо удосконалення системи принципів здійснення нагляду у сфері соціального забезпечення.

Ключові слова: принципи права, державний нагляд, соціальне забезпечення.

© ПАНАСЮК Сергій Вікторович – здобувач кафедри муніципального права та адміністративно-правових дисциплін Інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія»

Панасюк С.В. Принципы государственного надзора за соблюдением законодательства о социальное обеспечение в Украине: научно-теоретический аспект

Проведено науково-теоретическое исследование сущности понятия государственного надзора за соблюдением законодательства о социальном обеспечении, а также принципов осуществления такой деятельности в новейших условиях, ведь состояние развития общества, государства и права, обеспечение прав и свобод человека требуют оптимизации указанных мероприятий. Проанализированы доктринальные представления о принципах права, их виды и сделаны выводы и предложения по совершенствованию системы принципов осуществления надзора в сфере социального обеспечения.

Ключевые слова: *принципы права, государственный надзор, социальное обеспечение.*

Panasiuk Serhiy. Principles of public oversight to legislation on social security in Ukraine: scientific and theoretical aspects

In this scientific article research theoretical essence of the concept of state supervision over compliance with social security legislation and principles such activities in modern day terms, because the state of society, and the state of law, human rights and freedoms require optimization of the measures. This study analyzed the doctrinal understanding of the principles of law, their types, and lessons learned and suggestions for improving the system of supervision principles in the field of social security.

Key words: *principles of law, public supervision, social security.*

Одним із найважливіших напрямів розбудови ефективної моделі держави в Україні, проведення реформи інститутів держави, реформування соціального забезпечення є встановлення дієвої системи державного нагляду за дотриманням законодавства. Як відомо, державний нагляд є важливим і ключовим напрямом діяльності держави, який спрямований на чітке дотримання і виконання норм та положень законодавства, прав та свобод учасників правовідносин в окремих сферах суспільного життя. Державний нагляд за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення вимагає якісних і цілеспрямованих зусиль держави по його належному дотриманню та виконання, виходячи із необхідності розвитку сучасної моделі соціального захисту (забезпечення). 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 законом¹. 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 якісного реформування законодавства, в тому числі і у сфері соціального забезпечення. Саме у процесі нормотворчої діяльності держави і суспільства принципи державного нагляду здійснюють безпосередній вплив на зміст норм, які в свою чергу покликані на сучасній основі регулювати відносини у сфері соціального забезпечення, а також сприяють чіткій демократичній реалізації усіх зазначених положень, виявленню тих прогалин у законодавстві, які потребують гармонізації із станом розвитку доктрини права у вказаній галузі. Разом із тим, державний нагляд за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення залишається неефективним. Це пов'язано із такими чинниками як: а) відсутність належного законодавчого закріплення мети та завдань державного нагляду; б) відсутність ефективної та дієвої системи органів державного нагляду; в) перегляд традиційних наглядових повноважень органів прокуратури у бік скасування повноважень з державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення; г) громіздкість та суперечливість механізму державного нагляду; ґ) складність проведення; д) відсутність належних гарантій щодо його ефективності та дієвості; е) непрозорість та невідкритість державного нагляду тощо.

Принагідно нагадати, що свого часу, здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства і, зокрема, законодавства про соціальне забезпечення, відносилось до компетенції органів прокуратури, оскільки на них було покладено здійснення нагляд 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 здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами². Однак, в силу демократизації органів прокуратури, врахування рекомендацій Ради Європи, демократичних стандартів, їх було позбавлено повноважень щодо державного нагляду у 2014 р.³ Однак, суспільство та держава не надали відповіді щодо новітньої системи державного нагляду, оскільки йдеться як про дотримання законодавства, так і прав і свобод людини, а у сфері соціального забезпечення вони найбільш суспільно значимі.

Концептуальним напрямом удосконалення принципів державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення є проведення системних реформ, які б посилювали систему прав та свобод людини і громадянина, а насамперед систему соціально-економічних, у тому числі соціальних прав і свобод. Можна погодитися із позицією професора А.П. Зайця, який наголошує на тому, що центральним, сутнісним у розумінні правової держави є принцип зв'язаності держави правами й свободами людини й громадянина, виходячи із того, що правова держава – це та держава, в якій реально функціонує режим зв'язаності влади правами й свободами людини й громадянина, яка юридично зобов'язана захищати й гарантувати ці права й свободи. Зв'язаність держави правами й свободами означає не що інше, як обмеження держави цими правами й свободами, правову і юридичну детермінованість⁴. Відповідні реформи, в умовах демократичної, соціальної та правової держави, можуть бути дієвими при умові вироблення сучасних механізмів захисту системи прав і свобод людини. Найбільш універсальним та дієвим залишається система державного нагляду, позаяк спрямована на забезпечення законності й дисциплінованості під час здійснення регулювання відносин з питань соціального забезпечення, подальшого функціонування відповідних правовідносин, попередження правопорушень та усунення їх наслідків. Однак, її реформування і новітнє утвердження вимагає переосмислення принципів державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення. Слід підкреслити, що сучасні підходи до розуміння принципів державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення зумовлені змістом його конституційно-правових засад, що пов'язано із: 1) розвитком України як демократичної, соціальної та правової держави; 2) визначальною роллю прав та свобод людини у діяльності держави; 3) основоположною роллю Конституції України як правового базису розвитку суспільства і держави, розбудови сучасної системи законодавства; 4) конституційно-правовими межами функціонування органів державної влади та їх посадових осіб. Тому, особливо гострого значення набуває інститут державного нагляду в умовах розвитку в Україні сучасної конституційної моделі держави і соціального забезпечення. Цей інститут потребує належної правової регламентації, вироблення новітніх принципів функціонування, з позиції відображення потреб та інтересів кожної людини, стану та динаміки розвитку суспільства та держави.

У юридичній літературі питання державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення розкривається у працях таких провідних вчених-юристів як: 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, 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 ін. Однак, незважаючи на очевидні конструктивні напрацювання і здобутки цих та інших вчених-юристів, враховуючи об'єктивну потребу реформування соціального забезпечення, розвитку її сучасної моделі, удосконалення законодавства, питання щодо принципів державного нагляду залишається достатньо важливим і відповідальним у контексті перспектив розбудови громадянського суспільства та соціальної, правової держави.

Насамперед, буде доречним підкреслити, що принципи державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення тісно пов'язані та обумовлені загальнотеоретичним підходом до розуміння категорії принципи права. Професор А.М. Колодій наголошує на тому, що «принципи права» повинна використовуватись в усіх випадках, коли йде мова про відправні ідеї та положення, які відносяться до юридичної сфери а, відтак, вчений підкреслює що ними є такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими з сутністю права і складають його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу⁵. Т.З. Герасимів вказує, що принципи права – це об'єктивні засади, на яких базується право як система норм. Підтримано та розвинуто ідею, висловлену сучасними дослідниками загальної теорії принципів права та трудового права, відповідно з якою ці принципи формуються у надрах загальносоціального права. Вчений також підкреслює, що принципи права становлять його сутність та є первинними щодо права юридичного, яке формується на їх основі. Визначаючи характер правового регулювання, принципи права віддзеркалюють сутність права, його фундаментальні ознаки⁶. У свою чергу, С.П. Погребняк доречно відзначає такі ознаки принципів права, як: втілення найважливіших ціннос-

тей, притаманних певній системі права, концентроване відображення результату розвитку права та визначення напрямків його подальшого розвитку, найбільш загальний характер, пріоритет перед нормами права, підвищена стійкість, самодостатній характер (з точки зору формальної визначеності). Також автор вказує, що наповнення принципів як загальних ідей нормативним змістом (при збереженні певного концептуального ядра) є завданням органів законодавчої і судової влади. Так, законодавець виконує це завдання під час поточної правотворчості; у свою чергу суди виконують його в ході обережного безперервного правового розвитку при вирішенні конкретних справ⁷. Буде справедливим підкреслити, що зазначені позиції вчених є достатньо обґрунтованими та такими, що відображають сутність принципів як правового явища.

Тому, враховуючи зазначене, у загальному принципі державного нагляду – це система основоположних керівних ідей, засад та положень, які забезпечують належне функціонування державного нагляду у новітніх умовах сьогодення. Однак, глибинне розуміння цього правового явища, зумовлено специфікою державного нагляду як базового напрямку діяльності держави. Є. М. Попович підкреслює, що контроль та нагляд – основні способи забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави. Без організації та здійснення контролю і нагляду неможлива ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не можуть мати сенсу⁸. У юридичній літературі також наголошується на тому, що нагляд здійснюється спеціальними органами, відомчими службами, для яких така функція є найважливішою. Суб'єкти наглядової діяльності наділені функціональною владою, широкими надвідомчими повноваженнями, їх діяльність – різновид міжгалузевого управління⁹. Доречно наголосити на тому, що легальне визначення терміну «державний нагляд» міститься у нормах Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»¹⁰, який покликаний визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). За змістом зазначеного Закону (ст.1) державний нагляд (конт-

роль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. У цьому контексті, варто наголосити на тому, що: по-перше, законодавець по суті об'єднує державний нагляд і контроль; по-друге, державний нагляд за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення має спеціальне призначення. Крім того, у зазначеному Законі також передбачено, що державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкту господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими необґрунтованими заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання; невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади.

Таким чином, принципи державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення – це система керівних ідей, засад та положень, які спрямовані на належне функціонування системи державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення шляхом попередження або виявлення правопорушень у цій сфері. До основних ознак принципів державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення слід віднести наступні: а) система керівних ідей, засад та положень, які мають чітко виражене соціальне спрямування; б) мають відповідати сучасному етапу розвитку суспільства та держави; в) ґрунтуються на загальних засадах здійснення державного нагляду у суспільстві та державі; г) зміст принципів розкривається в актах національного законодавства (насамперед, конституційного, адміністративного, про соціальне забезпечення); г) мають комплексний, міжгалузевий характер; д) забезпечують сталість та стабільність законодавства про соціальне забезпечення; е) сприяють дотриманню прав та інтересів суб'єктів права соціального забезпечення; є) сприяють попередженню та/або виявленню правопорушень законодавства про соціальне забезпечення; ж) покликані забезпечувати ефективність, дієвість і доступність державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення.

Основними принципами державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення є наступні: пріоритетності прав та інтересів особи з питань соціального забезпечення по відношенню до діяльності суспільства і держави; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів права соціального забезпечення; гарантування прав суб'єктів права соціального забезпечення; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення; здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення відповідно до норм Конституції та законів України; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення; неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення; відповідальності органу державного нагляду та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту права соціального забезпечення порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів

державного нагляду від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян.

Подальше утвердження системи принципів державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення вимагає ухвалення окремого закону, який би чітко визначав умови, порядок та механізми його здійснення.

1. *Конституція* України від 28 червня 1996 року // ВВРаді України. – 1996. – № 30. – С. 141. 2. *Про прокуратуру* : Закон України від 5 листопада 1991 року №1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – №53. – Ст. 793. 3. *Про прокуратуру* : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VІІ // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 212. 4. *Засць А.П.* Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.01 / А.П. Засць ; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999. – 36 с. 5. *Колодій А.М.* Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.01 ; 12.00.02 / А.М. Колодій ; Київ. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 1999. – 36 с. 6. *Гарасимів Т.З.* Принципи права соціального забезпечення України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.05 / Т.З. Гарасимів ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2002. – 15 с. 7. *Погребняк С.П.* Основоположні принципи права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С.П. Погребняк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2009. – 36 с. 8. *Попович Є.М.* Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.05 / Є.М. Попович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 20 с. 9. *Замченко А.О.* Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.05 / А.О. Замченко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с. 10. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності* : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // ВВР України. – 2007. – №29. – Ст. 389.

Panasiuk Serhiy. Principles of public oversight to legislation on social security in Ukraine: scientific and theoretical aspects

In the scientific article the scientific and theoretical study of the main aspects of state supervision over compliance with social security legislation. The concept and the legal status of state supervision, and discusses the importance and role of the supervisory system of social relations. Noted on importance and public oversight as one of the functions of the state.

The article analyzes the basic legal principles of state supervision over compliance with social security legislation. The content and the role of the principles of state supervision in the context of social protection and security. Analyzed the content and value of each principle of state supervision over compliance with legislation on social security.

The author examines in some detail the main aspects of a system of state supervision activities carried out (or should perform) state through authorized bodies. Being argued and determined the main goals and objectives of state supervision in

general, and state supervision over compliance with legislation on social security in particular. It also offers an analysis of key aspects of public oversight by legislative features state supervision.

In the context of research as proposed doctrinal definition of “principle of law”, the main types of law principles, and discusses defining their (fundamental) relevant role in public relations. The author notes that the establishment of the legislator certain legal principles is an important element of legal regulation in general and defines the substantive aspects of social relations governed by the relevant sector of the national legislation.

This research study also proposes the analysis of problems and shortcomings of the existing system of principles of state supervision over compliance with social security legislation. Proposed ways to overcome these problems and shortcomings.

The author stresses that the implementation of a full, clear and standardized state supervision over compliance with social security legislation is necessary to adopt a relevant legislation, preferably law that would clearly define the conditions, procedures and mechanisms of such supervision.

Key words: principles of law, public supervision, social security.

УДК 349.22

І. І. ЯЦКЕВИЧ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ТРУДОВИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ПРОБЛЕМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Зроблено аналіз та систематизацію спеціальних юридичних гарантій трудових прав в системі юридичних гарантій трудових прав, зокрема юридичних гарантій реалізації права на працю внутрішньо переміщених осіб як спеціальних суб'єктів трудового права. Окрему увагу приділено проблемі гарантування трудових прав на тимчасово окупованих територіях, де забезпечення трудових прав працівників ускладнено. Розглядається положення новітнього трудового законодавства у системному зв'язку з положеннями чинного трудового законодавства, міжнародно-правових актів та практики гарантування прав внутрішньо переміщених осіб; розкриває зміст основних юридичних гарантій реалізації права на працю внутрішньо переміщеними особами та особами, що перебувають на тій частині території України, де має місце обмеження юрисдикції українського трудового законодавства. Наведено авторські пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання юридичних гарантій прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, що перебувають на тимчасово непідконтрольній території.

© ЯЦКЕВИЧ Іван Іванович – здобувач кафедри муніципального права та адміністративно-правових дисциплін Інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія»