

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»

Ключові слова: спеціальні юридичні гарантії у сфері праці; реалізація права на працю; міжнародно-правове регулювання трудових відносин; новітнє трудове законодавство; трудові права внутрішньо переміщених осіб; правовий режим на окупованих територіях.

Яцкевич И.И. Правовое регулирование юридических гарантий трудовых прав внутренне перемещенных лиц: проблемы и тенденции их решения

Приведен анализ и систематизация специальных юридических гарантий трудовых прав, в частности юридических гарантий права на труд внутренне перемещенных лиц как специальных субъектов трудового права. Обращено внимание на проблему гарантирования трудовых прав на временно оккупированных территориях, где обеспечение трудовых прав работников затруднено. Рассматриваются положения новейшего трудового законодательства в системной связи с положениями действующего трудового законодательства, международно-правовых актов и практики гарантирования прав внутренне перемещенных лиц; раскрывает содержание основных юридических гарантий реализации права на труд внутренне перемещенными лицами, а также лицами, пребывающими на той части территории Украины, где имеет место ограничение юрисдикции украинского трудового законодательства. Приведены авторские предложения по усовершенствованию правового регулирования юридических гарантий прав внутренне перемещенных лиц, а также лиц, пребывающих на временно неподконтрольной территории.

Ключевые слова: специальные юридические гарантии в сфере труда; реализация права на труд; международно-правовое регулирование трудовых отношений; новейшее трудовое законодательство; трудовые права внутренне перемещенных лиц; правовой режим на оккупированных территориях.

Iatskevych Ivan. Legal regulation of internally displaced persons' legal guarantees of labor rights: problems and tendencies for solution

The publication contains analysis and systematization of special legal guarantees in the system of legal guarantees, especially internally displaced persons' right to work as those considered special legal subjects. The author pays attention to problem of labor rights safeguarding at temporarily occupied territories, where employees' labor rights providing is complicated. The author describes novelties in legislation in systemic correlation with acting labor legislation, and international law acts as well as practical issues of internally displaced persons' rights safeguarding; reveals meaning of main legal guarantees of right to work implementation by internally displaced person as well as by those persons staying at the territory of Ukraine where national law jurisdiction is insufficient. The author presents his proposals regarding improvement of legal regulation of internally displaced persons' and those persons', staying at temporarily not controlled territories, legal guarantees.

Key words: special legal guarantees in sphere of labor; realization of right to work; international law regulation of labor relationship; recent labor legislation; internally displaced persons' labor rights; legal regime at occupied territories.

Сучасний етап правового регулювання суспільних відносин в Україні відзначається надзвичайно складним економічним, політич-

ним, соціальним, гуманітарним та безпековим становищем. У таких умовах суспільно-трудові відносини, в тому числі і трудові, потребують якісного та системного реформування відповідно до потреб розвитку суспільства і держави, викликів сьогодення, а також ґрунтовного і адекватного науково-теоретичного дослідження. Однак суспільні, і зокрема, суспільно-трудові відносини в Україні динамічно змінюються, з'являються нові суспільні явища, які вимагають адекватного і своєчасного правового врегулювання, аби не викликати додаткову суспільну напругу та не створювати передумови для втрати контролю над ситуацією. Так, з підписанням та ратифікацією Угоди про асоціацію з ЄС наша держава взяла на себе низку зобов'язань щодо гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, зокрема в царині соціальних стандартів та гарантій через внесення змін до чинних та/або прийняття нових нормативно-правових актів. Крім того, окупація Автономної Республіки Крим та військові дії на території проведення антитерористичної операції на Сході України змусили населення вказаних регіонів залишати свої місця проживання та вимушено переселятися в інші регіони України, що вказує на нагальну потребу спеціального правового регулювання, зокрема встановлення спеціальних юридичних гарантій за ознакою спеціального соціального статусу, зумовленого надзвичайними обставинами.

Зважаючи на останні радикальні події в суспільно-політичному житті України, ефективне реформування національного законодавства має відбуватися з одночасним дотриманням встановлених міжнародно-правових стандартів, в тому числі і стандартів та гарантій у сфері праці. Адже позитивні результати реформи у соціально-економічній сфері позитивно вплинуть на реформування й інших сфер суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що проблеми міжнародно-правового регулювання трудових прав, їх гарантування розглядаються науковцями доволі активно. Гарантіям у трудовому праві, на перший погляд, приділяється достатньо багато уваги. В різних аспектах їх вивчали в своїх наукових працях такі вчені-юристи, представники науки трудового права, як В. М. Андріїв, Н. Б. Болотіна, В. В. Жернаков, В. Л. Костюк, М. І. Іншин, К. Ю. Мельник, В. В. Лазор, Л. І. Лазор, С. В. Попов, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, В. М. Скобелкін, В. М. Толкунова, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та інші. Разом із тим, враховуючи суспільно-політичну ситуацію у нашій державі,

об'єктивну необхідність підтримки громадян, які змушені виступати у якості внутрішньо переміщених осіб, необхідність подальшого розвитку національного і регіональних ринків праці, порушена проблематика залишається достатньо важливою та актуальною.

Принагідно нагадати, що проблема регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) виникла в ХХ ст. у зв'язку з громадянськими війнами на території країн Африки та Південного Сходу і набула міжнародно-правового значення, оскільки внаслідок військових конфліктів багато громадян, які було змушені полишати місця конфліктів у інші частини своїх держав. З метою врегулювання означеного питання з 1972 р. до компетенції Управління Верховного комісара ООН у справах біженців було віднесено також проблеми ВПО. Згодом представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб підготовлено Керівні принципи з питань щодо переміщення осіб в середині країни¹, з урахуванням яких держави, в яких є ВПО, мають створити дієву систему правових норм, що регулюють переміщення всередині країни.

Таким чином, питання ВПО стали частиною міжнародного гуманітарного права та потребують свого правового урегулювання в Україні також, адже станом на 12 грудня 2014 року УВКБ ООН володіє інформацією про 542 080 ВПО (19 837 з Кримського півострова та 522 243 зі східних областей України)².

Оскільки проблема забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб не є абсолютно новою, то виглядає логічним вивчити досвід гарантування трудових прав внутрішньо переміщених осіб в країнах, які вже були у подібній ситуації. Так, найближчим для України, як вбачається, буде досвід Грузії щодо гарантування соціально-економічних прав ВПО, яка опинилася перед викликом забезпечення прав тих громадян, які змушені були полишати місця небезпеки їхньому життю та потерпати від довготермінового безробіття, виходячи із мінливих умов ринку праці³. Водночас, згідно з положеннями частини 3 статті 9 Закону Грузії «Про внутрішньо переміщених осіб» в редакції від 9 червня 2006 року було передбачено, що за внутрішньо переміщеними особами зберігається місце роботи незалежно від їхньої поточної зайнятості⁴. Частиною 3 статті 16 зазначеного Закону закріплено норму щодо гарантування права на працю ВПО⁵. В силу цих та інших обставин, ситуація на ринку праці почалась змінюватися у кращу сторону, проте у цілому залишається складною.

У новітніх реаліях сьогодення України проблеми внутрішньо переміщених осіб, зокрема питання їх працевлаштування, гарантій з питань праці, залишаються такими, що потребують якісного реагування суспільства і держави⁶. З цією метою Верховна Рада України прийняла Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 1706), виходячи із необхідності забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України, прав і свобод внутрішньо переселених осіб – громадян України⁷.

Згідно з положеннями ст. 1 зазначеного Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Водночас, Конституція України гарантує рівність усіх людей у своїй гідності та правах, права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21). Основний Закон України також передбачає, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами що й громадяни України (ст. 26). Норми Закону №1706 регулюють також питання забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в трудових правовідносинах (ч. 4 ст. 7). Однак у Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП) зазначено, що він регулює трудові відносини всіх працівників (ст. 1 КЗпП України), а не лише громадян України, адже статус внутрішньо переміщеної особи, а відтак і юридичні гарантії їхніх трудових прав, можуть одержати лише громадяни України. Таким чином, забезпечення дотримання трудових прав лише внутрішньо переміщених громадян України не відповідає положенням Конституції України, КЗпП та інших законів України. У зв'язку із цим, слід погодитися із зауваженням Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України про те, що юридичні гарантії трудових прав можна і треба поширити на усіх працівників, які є резидентами України, незалежно від належності до громадянства України⁸. Більше того, якщо звернутися до досвіду Грузії, то можна переконатися, що згідно із положеннями грузинського законодавства держава гарантує права ВПО, якими визнаються як громадяни Грузії, так і особи без громадянства, які мають резидентський статус в Грузії⁹.

Очевидно, що передбачене п. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону №1706 доручення Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України зміни та доповнення до низки законів України, передбачивши аналогічні положення для іноземців, біженців та осіб без громадянства, має на меті виправити сучасний стан гарантування прав, в тому числі й трудових, усіх внутрішньо переміщених осіб, а не лише громадян України. Крім того, Законом № 1706 також передбачено, що інформування внутрішньо переміщених осіб про можливості працевлаштування у відповідних населених пунктах, а також сприяння у працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб, які отримали статус безробітного, організовує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації таких осіб, згідно з ч. 3 ст. 11 Закону № 1706 здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції. Для прикладу можемо навести спільну позицію Міністерства соціальної політики та Міністерства освіти і науки, висловлену в спільному листі від 15.08.2014 р.¹⁰, яка полягає у здійсненні невідкладних і скоординованих дій для забезпечення працевлаштування вчителів загальноосвітніх шкіл та вихователів дошкільних навчальних закладів, які звертаються у пошуках роботи і не мають можливості надати відповідні документи для оформлення трудових відносин.

Згідно з ч. 4 ст. 7 Закону № 1706 зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа, яка звільнилася з роботи (припинила інший вид зайнятості), за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення зайнятості), періоди трудової діяльності та страхового стажу, реєструється як безробітна та отримує допомогу по безробіттю, соціальні та інші послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття відповідно до чинного законодавства. Разом із тим, зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа, яка не звільнилася з роботи (не припинила інший вид зайнятості), у разі неможливості продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання, для набуття статусу безробітного та отримання допомоги по безробіттю та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття може припинити трудові відносини, надавши нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення працівником трудових відносин з підтвердженням того, що ця заява таким

громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви). Крім того, зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа, яка не має документів, необхідних для надання статусу безробітного, отримує статус безробітного без вимог, що застосовуються за звичайної процедури. До отримання документів та відомостей про періоди трудової діяльності, заробітну плату (дохід), страховий стаж допомога по безробіттю цим особам призначається у мінімальному розмірі, встановленому законодавством України на випадок безробіття.

Слід відзначити, що Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – Закон № 1207-18) визначено, що на тимчасово окупованій території поширюється дія Конституції і законів України¹¹. Оскільки забезпечення української юрисдикції на цих територіях ускладнене внаслідок збройної агресії Російської Федерації, то Законом №1207-18 встановлюється особливий правовий режим на окупованій території, а відтак – і особливий режим діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій і установ в умовах особливого правового режиму. Також зазначимо, що для цілей Закону № 1207-18 окупованою визнається територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (ст. 3).

Особливий правовий режим, зокрема, передбачає особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. Законом № 1207-18 також передбачено, що Кабінет Міністрів України здійснює постійний моніторинг стану дотримання прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території, за результатами якого оприлюднює та надає відповідну інформацію міжнародним організаціям у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та вживає необхідних заходів. Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Згідно з положеннями частини 1 статті 7 Закону № 1207-18 для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спри-

чинили втрату працездатності, на надання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України. Разом з тим, статтею 18 зазначеного закону громадянам України гарантується дотримання у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України, у тому числі соціальних, трудових, виборчих прав та права на освіту, після залишення ними тимчасово окупованої території.

Гарантії прав, свобод та законних інтересів осіб, які переселилися з тимчасово окупованої території України та перебувають на території України на законних підставах, визначаються Законом №1706, в якому також чітко зазначено, що внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні, а їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами, забороняється (ст. 14). В цілому, таке положення відповідає зобов'язанням України щодо гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, передбаченим Угодою про асоціацію України з Європейським Союзом, та узгоджується із міжнародно-правовим принципом, який передбачає заборону дискримінації ВПО, незалежно від того, де вони проживають (у спеціальних таборах чи ні), зокрема щодо реалізації права на вільний пошук можливостей для працевлаштування і участі в економічній діяльності.

Повертаючись до досвіду гарантування прав ВПО в Грузії, слід констатувати про недостатній рівень реалізації встановлених гарантій права на працю таких осіб. Принаймні дослідження авторитетних міжнародних організацій свідчать про досить високий рівень безробіття серед ВПО в Грузії. Так, серед переміщених осіб, що проживають у облаштованих для переселенців центрах, рівень безробіття втричі більший, порівняно з рештою населення Грузії, а для ВПО, що проживають у приватному секторі – вдвічі¹². Причинами високого рівня безробіття ВПО називають обмежений доступ до інформації, маргіналізацію та відсутність єдиної соціальної мережі. Відсутність стабільного заробітку має наслідком неможливість одержати кредит для розвитку власної справи, а відтак – самозайнятості. Зрештою, зневіра у власні сили, дезінтегрованість та вихована соціальною допомогою з боку держави соціальна та економічна пасивність ВПО створює додаткові перепони на шляху більш ефективної реалізації їхнього права на працю.

5. *Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia* : 6 february 2014, № 1982-IIS. [Electronic resource]. – Access mode : <http://mra.gov.ge/res/docs/201406171444442634.pdf> 6. Тищенко Н. І. Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення / Н. І. Тищенко, Б. Ю. Піроцький // Молодий вчений : наук. журнал. – 2014. – № 10 (13). – С. 125. 7. *Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб* : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>; Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52046&pf35401=312041> 9. *Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia* : 6 february 2014, № 1982-IIS. [Electronic resource]. – Access mode : <http://mra.gov.ge/res/docs/201406171444442634.pdf> 10. *Спільний лист* Мінсоцполітики та Міносвіти і науки щодо працевлаштування вчителів, які переселились із зони проведення АТО від 15.08.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=169306&cat_id=107177 11. *Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України* : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII // Голос України. – 2014. – № 83 (специвипуск). 12. *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis. July 2009 / UNHCR*. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.unhcr.org/4ad827f59.pdf>

Iatskevych Ivan. Legal regulation of internally displaced persons' legal guarantees of labor rights: problems and tendencies for solution

The publication contains analysis and systematization of special legal guarantees in the system of legal guarantees, especially internally displaced persons' right to work as those considered special legal subjects. The author pays attention to problem of labor rights safeguarding at temporarily occupied territories, where employees' labor rights providing is complicated. The author describes novelties in legislation in systemic correlation with acting labor legislation, and international law acts as well as practical issues of internally displaced persons' rights safeguarding; reveals meaning of main legal guarantees of right to work implementation by internally displaced person as well as by those persons staying at the territory of Ukraine where national law jurisdiction is insufficient. The author presents his proposals regarding improvement of legal regulation of internally displaced persons' and those persons', staying at temporarily not controlled territories, legal guarantees.

The topic if internally displaced persons' rights is not something completely new for world community. The experience of Georgia for dealing with IDP problems is most precious for Ukraine. Since Georgia has over 10 years of this experience the author provides analysis of Georgian laws on IDP and the system of legal guarantees which safeguard labor rights of displaced persons.

The analysis of Law of Ukraine “On ensuring of rights and freedoms of internally displaced persons” shows many strong points and some weak points. Basically

the provisions of named law do not cover any employees from occupied territory, but citizens of Ukraine only. This regulation may be considered discriminative towards foreigners working in Ukraine on legal basis and paying taxes to the budget of Ukraine. Besides that, provisions in questions are contrary to Constitution of Ukraine and Code of Laws on Labor of Ukraine.

In the meantime, there are many positive provisions in the Law of Ukraine "On ensuring of rights and freedoms of internally displaced persons". First of all it simplifies employment contract termination procedures. This will help in next realization of person's right to work.

The complex of legal guarantees of IDPs' labor rights is available for a person after gaining status of IDP, which is available only for citizens of Ukraine. So efficient work of authorized bodies is very important for achieving successful results. The Georgian experience shows that weak employment policy bears bad fruit for internally displaced persons, giving them low motivation and desperation in their future active life. The Government of Ukraine has to provide easy access to information on vacancies in labor market, coordinate public administration bodies activity to balance needs and offers in labor market in Ukraine to avoid negative expectation among IDP.

Taking to account mentioned above, new legal regulation of internally displaced persons' labor rights needs harmonization with Constitution and other legislative acts of Ukraine, as well as international acts and regulations, in the part of nondiscrimination and systemic ensuring labor rights. One of the powerful instruments of insuring labor rights' guarantees is the Labor Code of Ukraine, which is under developing now. The author considers many of weak positions of special legal guarantees in sphere of labor will be improved in Labor Code of Ukraine.

Key words: special legal guarantees in sphere of labor; realization of right to work; international law regulation of labor relationship; recent labor legislation; internally displaced persons' labor rights; legal regime at occupied territories.