

УДК 349.3

Панасюк С. В.*здобувач кафедри муніципального права
та адміністративно-правових дисциплін**Інституту права ім. І. Малиновського
Національного університету «Острозька академія»*

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Головним напрямом розбудови в Україні ефективної та дієвої моделі держави, реформування органів державної влади, зокрема, сфери соціального забезпечення малозахисчених категорій осіб, є встановлення дієвої системи державного нагляду за дотриманням законодавства. Необхідно зауважити, що державний нагляд є головним напрямом діяльності інститутів держави, який спрямований на чітке дотримання і виконання норм та положень законодавства, прав та свобод учасників правовідносин у різних сферах суспільного життя. Одним із таких інститутів держави є прокуратура України, яка становить собою єдину систему, що в порядку, передбаченому законодавством, здійснює встановлені Конституцією України [1] функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2]. За змістом Конституції України (ст. 121) прокуратура України становить єдину

© Панасюк С. В., 2015

© Національний університет «Острозька академія», 2015

-
- Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.

систему, на яку покладаються: представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

У суверенній Україні прокуратура визначається як самостійна структура в системі державних органів. Тому організація і діяльність прокуратури має розгалужене нормативно-правове регулювання, акти якого інкорпоровані в окремі збірники і при цьому відносяться до різних галузей права. Інтенсивний законотворчий процес створив певні проблеми щодо системного розвитку законодавства, його узгодженості та кодифікації. Положення Конституції України докорінно змінили статус державних органів, у тому числі прокуратури як самостійного конституційного органу, на який покладено виконання правозахисної функції. [3, с. 9]

Звичайно, діяльність органів прокуратури, як і інших структур, проходить в умовах здійснення соціально-економічних та політико-правових реформ в Україні. Сама ж прокуратура також зазнала істотного реформування, що проявилось передусім в її інституціоналізації як самостійної державної структури, зосередженні діяльності її органів на захисті основ конституційного ладу, переорієнтації на пріоритетне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні реальної незалежності прокуратури та її посадових осіб [4, с. 5]. Принагідно зауважити, що і система державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення потребує системних та якісних зусиль держави щодо його належного виконання, виходячи із критичної необхідності розвитку та становлення сучасної моделі соціального захисту.

-
- Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles /2015/n1/15psvptp.pdf>.

Саме Конституцією України встановлюється, що громадяни мають право на соціальний захист, яке включає у себе 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 ваги це питання набуває у процесі становлення та розбудови ефективної моделі держави та громадянського суспільства в Україні, а також права та держави, та тягне за собою належного реформування національного законодавства, в тому числі і у сфері соціального забезпечення.

Однією із невирішених проблем прокуратури як гаранта дотримання законних прав та інтересів людини і громадянина, залишається її місце у системі органів державної влади. Адже правова природа та специфіка діяльності прокуратури дозволяє назвати її самостійною гілкою влади, проте і не надає можливості визнати її структурним елементом ні виконавчої, ні судової гілки влади. З цього приводу необхідно погодитись із думкою М. В. Косюти [5, с. 16] який на основі аналізу конституційного законодавства інших держав, стверджує, що по-перше, навіть будучи віднесеною до якоїсь традиційної гілки влади, прокуратура в будь-якій державі наділена функціями, не властивими для інших державних структур; по-друге, вона завжди зберігає певний рівень організаційної відокремленості; по-третє, обов'язкова прив'язка прокуратури до якоїсь із традиційних гілок влади не викликана якимось вагомими концептуальними міркуваннями.

Варто відзначити, що проблему визначення місця прокуратури в державному механізмі доцільно вирішувати у двох аспектах: а) за функціональним призначенням її органів і ступенем організаційної відокремленості; б) залежно від її цілей і завдань, які повністю чи значною

▪ Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.

мірою збігаються із цілями й завданнями інших державних органів. На підтвердження того, що в сучасних умовах прокуратура являє собою самостійну гілку державної влади, необхідно зазначити, що: а) органи прокуратури, безумовно, належать до державно-владних структур; б) прокурорська система в силу своєї єдності й централізації відзначається високим рівнем організаційної відокремленості; в) функції прокуратури докорінно відрізняються від функцій законодавчої, виконавчої й судової гілок влади; г) істотною специфікою відрізняються наглядові та інші повноваження прокуратури; д) розділ, присвячений прокуратурі, займає самостійне місце в основному законі між виконавчою й судовою владою; е) перелік функцій, крім прокуратури, визначено безпосередньо в Конституції лише стосовно законодавчої, виконавчої й судової гілок влади. Можливість у перспективі інтегрувати прокуратуру до складу контрольно-наглядової гілки влади обумовлена тим, що органи прокуратури здійснюють у межах своєї компетенції охорону конституційного ладу, захищають конституційну законність. Разом із тим, в умовах сьогодення важливою проблемою залишається державний нагляд за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення. Позбавлення органів прокуратури функції загального нагляду за дотриманням законодавства дещо ускладнило на практиці механізм дотримання та належного виконання законодавства у соціальній сфері, особливо щодо соціально вразливих категорій осіб. У зв'язку із цим, якісного реформування потребує законодавство про прокуратуру та соціальне забезпечення, у частині забезпечення якісного і системного державного нагляду за дотриманням усієї системи соціальних прав людини.

Метою цієї наукової статті виступає науково-теоретичне дослідження державного нагляду органів прокуратури за дотриманням законодавства

-
- Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.

про соціальне забезпечення. У юридичній літературі питання державного нагляду органів прокуратури 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. Гаращука, 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. Ротаня, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої, І. І. Шамшиної, Л. П. Шумної, В. І. Щербини, О. М. Ярошенка та інших. Однак, незважаючи на очевидні конструктивні напрацювання і здобутки цих та інших вчених-юристів, враховуючи об'єктивну потребу реформування системи соціального забезпечення, розвитку її сучасної моделі, удосконалення законодавства, питання щодо державного нагляду органів прокуратури залишається достатньо важливим і актуальним у контексті перспектив розбудови громадянського суспільства та соціальної, правової держави.

Принагідно зауважити, що на думку Є. М. Попович, 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 сенсу [6, с. 7]. Окрім цього, нагляд здійснюється спеціальними органами, відомчими службами, для яких така функція є найважливішою. Суб'єкти наглядової діяльності наділені функціональною владою, широкими надвідомчими

-
- Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.

повноваженнями, їх діяльність – різновид міжгалузевого управління [7, с. 8]. Варто додати також, що легальне визначення дефініції «державний нагляд» передбачається у нормах Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [8], який має на меті визначення правових та організаційних засад, основних принципів і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноважень органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). За змістом зазначеного Закону (ст. 1) державний нагляд (контроль) – 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

-
- Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.

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, визначеному 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.

Принагідно зауважити, що свого часу у Законі України «Про прокуратуру» (від 5.11.1991 р.) за органами прокуратури було закріплено функцію загального нагляду, що виступає головною проблемою при визначенні місця прокуратури у системі державних органів, адже порушується закріплений у Конституції України принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Саме тому,

-
- Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.

прокуратура, виконуючи різні функції, ключовою з яких є контрольна, посідає місце самостійного контрольного-наглядового державного органу і не належить до жодної з «гілок влади», які закріплені в основному законі [4, с.15].

Функція державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення була достатньо специфічною, оскільки визначалася специфічними завданнями, а також характеризувалась своїм предметом, повноваженнями прокурора та правовідносинами, в які вступають вказані посадові особи. Державний нагляд органів прокуратури виступав у специфічній правовій формі здійснення нагляду щодо виявлення можливих порушень законів та інших нормативно-правових актів, а також реагування на такі правопорушення, та їх попередження. Функція нагляду за дотриманням законодавства України була достатньо важливою та необхідною для усіх сфер суспільного життя. Предметом нагляду є додержання і застосування законів, які регулюють питання національної безпеки, економічні, соціальні, політичні, екологічні, міжнаціональні та інші відносини, які перебувають у сфері законодавчого регулювання (або які врегульовані законами). Проте, прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів повинен характеризуватись випереджувальним характером, а систематичне відстеження (моніторинг) стану законності дозволив би своєчасно вживати заходів щодо запобігання злочинам. [5, с. 12]. Варто відмітити, що саме через призму предмету прокурорського нагляду визначались і його межі, а головним критерієм, що визначав його межі служить правило «там, де діє закон, повинен діяти загальний нагляд», тобто прокурор не здійснює нагляд за діяльністю, що не урегульована законом, а також коли оцінка такої діяльності виходить за межі правових критеріїв, наприклад, власне виховна, педагогічна, наукова, творча тощо.

-
- Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles /2015/n1/15psvptp.pdf>.

Такі види діяльності контролюються іншими органами: педагогічними, науковими, художніми, методичними радами, спеціалізованими комісіями тощо. Проте, для оцінювання прокурором актів, які перевіряються з точки зору законності і обґрунтованості, існують свої критерії, до яких необхідно відносити: а) компетенція особи, яка прийняла акт; б) відповідність його матеріальному та процесуальному закону; в) наявність обставин, що мають юридичне значення; г) підтвердження цього фактичними даними.

Принагідно зауважити, що процес реформування прокуратури в Україні – це одне із найважливіших зобов'язань держави перед ЄС, яке передбачає створення професійної, демократичної та самоврядної системи, яка б у своїй діяльності керувалась положеннями Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів. Потрібно також наголосити на тому, що реформування прокуратури повинно відбуватися з дотриманням європейського досвіду, де панівною є концепція захисту прав та свобод людини, а її життя є основоположною цінністю для держави. Суспільство вимагає створення якісно нової прокуратури, де будуть використовуватись абсолютно нові підходи у роботі, а що головне – нові кадри, які повинні стати рушійною силою реформування усєї системи органів прокуратури.

Нова редакція Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року [9] (ст. 2) спрямована на певне поглиблення конституційних завдань, функцій органів прокуратури, що передбачає її адаптацію до міжнародних стандартів. Водночас, враховуючи міжнародний та національний досвід, виходячи із змісту норм основного закону України щодо покладення на органи прокуратури нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими

▪ Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles /2015/n1/15psvptp.pdf>.

особами (ст. 121), видається доцільним посилити роль та значення державного нагляду органів прокуратури по відношенню до законодавства про соціальне забезпечення. По-перше, важливого значення державний нагляд органів прокуратури набуває у напрямі дотримання та виконання законів з питань прав та інтересів соціально вразливих категорій осіб. По-друге, державний нагляд органів прокуратури варто посилити на виконання норм Конвенції ООН про права інвалідів у частині дотримання та гарантування прав осіб з інвалідністю. По-третє, державний нагляд органів прокуратури варто посилити щодо дотримання законів, які регулюють правовий статус ветеранів війни, учасників антитерористичної операції. По-п'яте, видається доцільним поглибити законодавче вирішення питань щодо умов та порядку здійснення органами прокуратури державного нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року №1789-ХІІ// Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
3. Жоган Р. А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Р. А. Жоган ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 19 с.
4. Цакадзе Н. Ч. Прокуратура в системі органів державної влади в Україні: статус, функції, перспективи реформування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Н. Ч. Цакадзе ; Акад. адвокатури України. – К., 2010. – 15 с.

▪ Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.

5. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М. В. Косюта ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.

6. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Є. М. Попович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 20 с.

7. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / А. О. Замченко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с.

8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V//Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №29. – Ст. 389.

9. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Урядовий кур'єр від 14.11.2014 р. – №212.

Панасюк С. В.

Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи

У цій науковій статті здійснюється науково-теоретичне дослідження сутності здійснення державного контролю органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення. Автором наводяться основні ознаки здійснення такого контролю, аналізується його предмет та основні види. Аналізується необхідність функції загального нагляду за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення та її відсутність у сучасному національному законодавстві України.

▪ Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.

Ключові слова: державний нагляд, прокуратура, соціальне забезпечення.

Панасюк С. В.

Государственный надзор органов прокуратуры за соблюдением законодательства о социальном обеспечении: проблемы и перспективы

В представленной научные статьи осуществляется научно-теоретическое исследование сущности государственного контроля органов прокуратуры за соблюдением законодательства о социальном обеспечении. Автором приводятся основные признаки осуществления такого контроля, анализируется его предмет и основные виды. Анализируется необходимость функции общего надзора за соблюдением законодательства о социальном обеспечении, и ее отсутствие в современном национальном законодательстве Украины.

Ключевые слова: государственный надзор, прокуратура, социальное обеспечение.

Panasiuk S. V.

State supervision after prosecutor's authority enforce legislation of social security: problems and prospects

In presented research papers carried out scientific and theoretical study of the nature of state control authority of compliance legislation on social security. The author presents the main features of the implementation of such controls and analyzes its subject and the main types. Analyzes the need of general supervision over compliance with social security legislation, and its lack of a modern national legislation of Ukraine.

Key words: state supervision, prosecution, social security.

-
- Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення: проблеми та перспективи / С. В. Панасюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15psvptp.pdf>.