

## Лекція 3

### Джерела і форми права соціального захисту

1. Джерела права соціального захисту.
2. Форми права соціального захисту.

#### 1. Джерела права соціального захисту

Джерелом права прийнято вважати форму зовнішнього виразу та закріплення правових норм у нормативно-правових актах і нормативно-правових договорах.

У науковій літературі існують різноманітні визначення цього поняття. Проте усі вони ґрунтуються на загально-теоретичних засадах розуміння джерела права.

Узагальнюючи їх, можна зробити висновок, що джерело права соціального забезпечення – це словесно-документальне зовнішнє оформлення (виклад), закономірне впорядкування та закріплення загальнообов'язкових правил поведінки у сфері соціального забезпечення у нормативно-правових актах і нормативно-правових договорах, які приймаються органами державної влади та іншими уповноваженими законом суб'єктами в межах їхньої правотворчої діяльності з метою врегулювати відносини, що окреслюють предмет права соціального забезпечення.

Передусім носіями загальнообов'язкових правил поведінки у сфері соціального забезпечення є нормативно-правові акти. Для джерел права будь-якої галузі права, зокрема для права соціального забезпечення є властивим поділ нормативно-правових актів за ступенем правового регулювання.

Найвищий рівень правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення належить Конституції України.

У відповідності до Основного Закону на його виконання приймаються Закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти міністерств і відомств та органів місцевого самоврядування.

Великий масив нормативно-правових актів зумовлений відсутністю єдиного кодифікованого акту у сфері соціального забезпечення.

Ефективне функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та загальнообов'язкового державного соціального страхування мають постанови правління фонду органів соціального страхування. Вони мають обов'язкове значення в межах відповідного кола відносин, які ними регулюються.

Окрему ланку серед джерел права соціального забезпечення посідають нормативно-правові договори, серед яких виокремлюємо передусім міжнародно-правові договори, які у встановленому порядку ратифіковані Україною.

Зокрема, згідно з ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. До того ж, існує прерогатива норм міжнародно-правових договорів над нормами національного законодавства.

До нормативно-правових договорів належать також акти колективно-договірного регулювання як результат проведеного соціального діалогу. Якщо викладати їх за ієрархічним принципом то, йдеться про Генеральну угоду, галузеві і регіональні угоди та колективні договори. Вони представляють найнижчий порівняно з законодавством рівень правового регулювання – колективно-договірний. Колективні угоди замикають коло актів соціального діалогу, які приймаються на локальному рівні у межах нормотворчості окремого роботодавця.

## *Конституція України*

У ст. 46 Конституції України, яка прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р., передбачено, що громадяни мають право на соціальний захист, що охоплює 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.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням завдяки страховим внескам громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Зазначимо, що такого висновку свого часу дійшов і Європейський суд з прав людини у рішенні від 09.10.1979 у справі «Ейрі проти Ірландії», де констатував, що здійснення соціально-економічних прав людини значною мірою залежить від становища в державах, особливо фінансового.

Важливо зазначити, що відповідно до ст. 17 Конституції України, держава забезпечує також соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. За такого формулювання визнається необхідність посиленого їх соціального захисту з огляду на особливий вид їх службової діяльності, пов'язаної з ризиком для життя.

Конституційний Суд України зазначив, що зважаючи на зміст статей 17, 65 Основного Закону України громадяни України, які захищають Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, виконують конституційно значущі функції. Тож держава має надавати їм і членам їхніх сімей особливий

статус та забезпечувати додаткові гарантії соціального захисту відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України і під час проходження служби, і після її закінчення.

Відповідно до ст. 46 Конституції України соціальними ризиками є повна, часткова або тимчасова втрата працездатності, втрата годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості.

Виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; за-сади регулювання праці та зайнятості, шлюбу і сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, куль-тури і охорони здоров'я; екологічної безпеки (п. 6 ст. 85 Конституції України).

### *Міжнародно-правові договори*

Окреме місце посідають положення ратифікованих Україною міжнародно-правових договорів (односторонні та багатосторонні), які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України. Тому, у разі, якщо міжнародним договором України передбачені інші правила правового регулювання, ніж у національному законі, то застосовуються правила між-народного договору.

Наприклад, багатосторонньою є Угода про гарантії прав громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Дер-жав в галузі пенсійного забезпечення від 13.03.1992, за допомогою якої врегульовано питання пенсійного забезпечення громадян цих країн.

### *Законо України*

Конституційний механізм реалізації права людини на соціальний захист забезпечується встановленням системи соціального законодавства, що

традиційно упорядкована за принципом ієрархії правових норм від законів до підзаконних нормативно-правових актів.

Вершину системи соціального законодавства посідають закони України, які за відсутності єдиного кодифікованого акту, можна розподілити за такими критеріями:

1) закони, що визначають порядок та умови надання певного виду та розміру соціального забезпечення.

Відповідно до ст. 92 Конституції України основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки.

Це також означає, що підзаконні акти не можуть розширювати зміст законів у частині встановлення, наприклад, додаткових підстав щодо відмови, призупинення чи припинення соціальних виплат чи надання соціальних послуг. Дозволено лише деталізацію процедурних питань організації надання соціального забезпечення та врегулювання питань, які не знайшли відображення у законі.

2) закони, що визначають додаткові умови соціального захисту окремих категорій громадян і (або) особливості їхнього галузевого статусу.

Відомо, що окрема категорія громадян користується додатковим рівнем соціального захисту. Зокрема, військово-службовці та члени їх сімей, особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, вільно переміщені особи тощо. Окрім цього особливості правового статусу осіб з інвалідністю встановлені Законами України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-XII та «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 06.10.2005 № 2961-IV.

3) закони, які визначають правовий статус та повноваження уповноважених суб'єктів у сфері соціального забезпечення.

Наприклад, загальні повноваження у сфері соціального захисту населення органів соціального захисту, що створюють у системі органів місцевого самоврядування регулює Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Натомість Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 № 16/98-ВР визначають засади функціонування фондів соціального страхування.

Окреме місце посідає основний фінансовий документ держави, яким є Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік. Він визначає вартісну величину соціальних стандартів, на основі яких встановлюється розмір певно-го соціального забезпечення.

Конституційне положення ст. 46 гарантує, що пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, які є основним джерелом існування мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Тобто в такий спосіб держава в силу своєї фінансової спроможності видаткової частини Державного бюджету України на відповідний рік на певний час визначає мінімум, який буде слугувати основним показником для надання соціальних виплат за рахунок бюджетних коштів.

Зокрема, прожитковий мінімум щороку затверджується спочатку Кабінетом Міністрів України, а потім і Верховною Радою України в законі України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

Він розраховується на одну особу нормативним методом на місяць, а також окремо для окремих соціальних і демографічних груп населення, а саме:

- для дітей віком до 6 років;
- для дітей віком від 6-ти до 18-ти років;
- для працездатних осіб, які не досягли встановленого законом пенсійного віку;
- для осіб, які втратили працездатність.

### ***Підзаконні-нормативно правові акти***

Основний масив правового регулювання соціального забезпечення припадає на постанови Кабінету Міністрів України. Саме вони визначають процедурні аспекти виконання законів України та приймаються у відповідності до них.

Відомчі акти особливо є значущими для регламентації сфери надання соціальних послуг. Адже саме наказами Міністерства соціальної політики встановлені державні стандарти надання кожної соціальної послуги, який наразі нараховується понад 20.

Починаючи з 2016 року важливе місце належить загально-обов'язковим актам органів соціального страхування, а саме правлінням фонду, тому що з цього часу починається відлік офіційного опублікування на веб-сторінках соціальних фондів усіх рішень, що ними приймаються та не є актами одноразової дії. Наприклад, порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій визначений постановою правління Пенсійного фонду України.

На рівні прийняття рішення органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування можуть встановлюватися додаткові, крім тих, які визначені законодавством, види соціального забезпечення, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Акти соціального діалогу (Генеральна, галузеві (між-галузеві), територіальні угоди та колективні договори) на рівні колективно-договірного регулювання трудових відносин можуть визначати додаткові приписи щодо соціального захисту працівників, особливо соціально-незахищених категорій громадян.

### ***Рішення Конституційного Суду України***

Передусім Конституційний Суд України виробив певні правові позиції щодо конституційних положень, які окреслюють сферу правового регулювання соціально-забезпечувальних правовідносин. Зокрема, наведемо деякі з них:

1) право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають і Конституція, і закони України. Згідно ч. 1 ст. 46 Конституції України складовими права громадян на соціальний захист є право на забезпечення їх у разі: 1) повної, часткової або тимчасової втрати працездатності; 2) втрати годувальника; 3) безробіття з незалежних від них обставин; 4) старості; 5) в інших випадках, передбачених законом. Конституційний Суд України вважає, що складові конституційно-го права громадян на соціальний захист, зазначені у пунктах 1–4 цього абзацу, не можуть бути скасовані законом. Водночас інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в ч. 1 ст. 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів.

2) право громадян на соціальний захист не залежить від досягнення ними певного віку. Таке право гарантується всім громадянам, які його потребують, незалежно від того, до якої вікової категорії вони належать.

Соціальний захист державою осіб, які мають 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, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей.

3) розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантоване ст. 48 Конституції України.

4) передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через



неможливість їхнього фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів задля збереження балансу інтересів усього суспільства.

Також Конституційним Судом України було здійснено офіційне тлумачення поняття «член сім'ї» та ухвалено низку інших рішень у частині забезпечення прав громадян на окремі види соціального забезпечення.

Зокрема, Конституційний Суд України визначив неконституційними положення Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-ХІІ в частині встановлення умов для призначення пенсії за вислугу років. А щодо пільгового пенсійного забезпечення взагалі повернув раніше діючу норму цього закону, продублювавши її у своєму рішенні. Також саме рішенням Конституційного Суду України забезпечено право громадян на безперешкодне отримання пенсії незалежно від місця проживання.

### *Значення рішень Верховного Суду*

Відповідно до ч. 3 ст. 125 Конституції України, Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

У ч. 5–6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII передбачено, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, зважаються іншими судами під час застосування таких норм права.

В одній зі своїх постанов (справа № 420/4003/19 від 30.01.2020) Верховний Суд зазначив, що призначення Верховного Суду як найвищої судової установи в Україні – це, насамперед, сформулювати обґрунтовану правову позицію стосовно застосування всіма судами у подальшій роботі конкретної норми матеріального права або дотримання норми процесуального права, що була неправильно

використана судом і так спрямувати судову практику в єдине і правильне правозастосування (вказати напрямок у якому варто здійснювати вибір правової норми); на прикладі конкретної справи роз'яснити зміст акта законодавства в аспекті його розуміння та реалізації на практиці в інших справах із вказівкою на обставини, на що потрібно зважати під час застосування тієї чи іншої правової норми, але не нав'язуючи, водночас, нижчим судам результат вирішення конкретної судової справи.

Так, підкреслюється значущість рішень Верховного Суду України для якісного здійснення судочинства, однак вони не можуть водночас вважатися джерелами права соціального забезпечення.

## **2. Форми права соціального захисту**

Форми права соціального захисту – це способи (прийоми, засоби) внутрішньої організації та зовнішнього вираження норм права, які регулюють суспільні відносини у сфері соціального населення. Розрізняються дві форми закріплення норм права соціального захисту: нормативно-правовий акт та нормативно-правовий договір. Останній у праві соціального захисту відіграє незначну роль. До форм права соціального захисту належать такі нормативно-правові акти: Закони України; Укази Президента України; Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; Накази міністерств і відомств та центральних органів із спеціальним статусом; Рішення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Форми права соціального захисту можна класифікувати за різними критеріями:

– *за національною належністю* – національні, прийняті на території України суб'єктами правотворчості у сфері соціального забезпечення, та

міжнародні, тобто чинні міжнародні договори України у сфері соціального захисту населення, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Цей критерій інколи називають за порядком прийняття;

– *за юридичною силою* – закони і підзаконні акти. Підзаконні акти – це нормативно-правові акти, видані відповідно до законів або з моменту реалізації тим чи іншим органом покладених на нього повноважень у сфері соціального захисту населення. До них належать усі акти нормативного характеру, крім законів;

– *за способами закріплення норм права* – Конституція України, закони, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази й інструкції центральних міністерств і відомств, рішення місцевих держадміністрацій і органів місцевого самоврядування, накази керівників установ, підприємств, організацій, договори;

– *залежно від органу, що видає нормативно-правові акти*, – акти законодавчої влади, акти фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих держадміністрацій, акти органів місцевого самоврядування. Цей критерій ще називають залежно від положення нормотворчого органу в механізмі держави;

– *за дією в просторі* – загальнодержавні, місцеві та локальні. Нормативні акти, що визначають умови і норми забезпечення громадян пенсіями та більшістю допомог, належать до загальнодержавного законодавства. Це зумовлено необхідністю централізованої регламентації матеріального забезпечення непрацездатних громадян, що забезпечує для фізичних осіб однакові можливості здійснення права на конкретний вид пенсії. Нормативні акти місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування діють на визначеній території області, району, населеного пункту. Звичайно, в актах

місцевого значення деталізуються загальнодержавні норми соціального обслуговування і працевлаштування літніх людей та інвалідів, надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим особам, вирішуються інші соціальні питання на регіональному рівні. Локальні норми, як правило, включаються до колективного договору, угоди чи статуту підприємства; *за дією в часі* – постійні й тимчасові. Дія нормативно- правового акта в часі визначається часом вступу його в силу і часом припинення дії. Нормативно-правовий акт набирає силу з того часу, який у ньому зазначено, а якщо в акті час не визначено, він набирає силу у встановленому для відповідних актів порядку. Так, відповідно до ст. 94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Укази Президента України і постанови Кабінету Міністрів України набирають чинності з часу їх прийняття, якщо інше не встановлено законом. За загальним правилом нормативно- правові акти зворотної сили не мають і, отже, регулюють відносини, що виникають після введення їх у дію. В окремих випадках, коли покращуються умови соціального забезпечення, нормотворчий орган може надати правовому акту зворотної сили. Дія нормативного акта припиняється після закінчення терміну його дії, у разі скасування чи заміни новим. Нормативні акти у сфері соціального забезпечення, в основному, належать до постійних (термін їх дії не зазначається), але є й тимчасові. До них належать закони, якими затверджуються прожитковий мінімум та державний бюджет України на наступний рік, акти, якими встановлені одноразові допомоги до певного свята та ін.;

– *за дією на коло осіб* – громадян України, іноземців, осіб без громадянства. Як правило, норми права соціального захисту поширюються на всіх фізичних осіб, які перебувають на території України. Будь-які винятки з цього правила зазначаються в законі. Крім того, за цим критерієм виділяють акти, які

регулюють соціальне забезпечення ветеранів праці, людей похилого віку, учасників війни, інвалідів, військовослужбовців, державних службовців, сімей з дітьми та ін.;

– *залежно від фінансових джерел*, за рахунок коштів яких здійснюється соціальне забезпечення, – нормативні акти, що регулюють забезпечення

за рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування, та нормативні акти, що регулюють забезпечення за рахунок державного бюджету;

– *за видами суспільних відносин*, що регулюються правом соціального забезпечення, – акти, які регулюють пенсійне забезпечення, а саме: акти про соціальні допомоги, пільги й компенсації; акти, що стосуються соціального обслуговування;

– *за змістом* – комплексні та галузеві. У комплексних актах подано норми, які стосуються кількох галузей права (акти, що визначають правовий статус і соціальний захист суддів, прокурорів, державних службовців та ін.). До числа галузевих належать нормативні акти, які регулюють відносини, що є предметом тільки права соціального забезпечення.