

УДК 349.2

**С.В. КОБЕРНЮК**, прокуратура Житомирського району Житомирської області

## ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*Ключові слова:* система, класифікація, юридична сила, джерела, форми, право соціального забезпечення

Формам права соціального забезпечення характерна множинність, велика кількість нормативних документів різної юридичної сили, з різним предметом та методом правового регулювання. Та попри деяку внутрішню неузгодженість та незбалансованість, вони однаково становлять єдину систему, правову основу галузі права соціального забезпечення. У зв'язку з цим, актуальним питанням є дослідження особливостей системи джерел права соціального забезпечення.

Тематиці дослідження особливостей системи джерел права соціального забезпечення у тій чи іншій мірі присвячували увагу у своїх працях різні вчені, серед числа яких потрібно назвати наступних: В.Я. Бурак, С.І. Кобзева, Н.М. Марченко, П.Д. Пилипенко, С.М. Синчук та інші. Все ж, незважаючи на зроблений немалий внесок у вивчення даного питання, досі не було здійснено комплексного аналізу проблематики особливостей системи джерел права соціального забезпечення.

Таким чином, метою статті є аналіз системи джерел права соціального забезпечення, змістовна характеристика її складових елементів. Для досягнення поставленої цілі потрібно, по-перше, дослідити погляди науковців щодо системи форм права та запропонувати власні підходи до класифікації її складових; по-друге, – проаналізувати чинник юридичної сили та його значення для ієрархічної побудови аналізованих форм права.

Система джерел права соціального забезпечення – це об'єктивно існуючий зв'язок

між нормативними, формально-визначеними та загально обов'язковими документами, що в органічній єдності та цілісності регулюють відносини соціального забезпечення в Україні. Зміст цієї системи може бути класифікований за різними критеріями. Наприклад, авторський колектив під керівництвом професора К.М. Гусова, характеризуючи джерела права соціального забезпечення виділяє такі підстави для диференціації як: 1) ступінь їх важливості та субординації, тобто за юридичною силою (закони та підзаконні акти); 2) сфера їх дії (загальнодержавні, місцеві, локальні, галузеві тощо); 3) органи, що прийняли нормативний акт (який саме орган державної влади чи місцевого самоврядування брав участь в правотворчому процесі); 4) форма акта (закони, укази, розпорядження, постанови і т.п.); 5) правові інститути (які саме суспільні відносини ними врегульовано) [1, с.56]. Попри логічність класифікації, вважаємо що її акценти суттєво зміщенні в сторону нормативного акту як джерела права; зокрема формою акта може бути і договір, а коло суб'єктів правотворчості варто розширити також за рахунок включення міжнародних органів чи організацій, а так само роботодавця (власника підприємства).

С.І. Кобзева, у власному ґрунтовному дослідженні цього питання зазначає, що джерела права соціального забезпечення можна класифікувати за різними підставами залежно від цілей дослідження: 1) за юридичною силою, субординацією (закони та підзаконні акти); 2) за предметом правового регулювання (акти загального характеру та ті, що відносяться до окремих інститутів); 3) за органами, що його ухвалили (вищі органи законодавчої та виконавчої влади, Президент, інші органи державної влади та місцевого самоврядування, локальні акти, прийняті роботодавцем на конкретному підприємстві, акти соціального партнерства); 4) за сферою дії (міжнародні, національні, регіональні, муніципальні, локальні); 5) за ступенем узагальненості та діє по колу осіб – загальні (поширюються на всіх осіб) та спеціальні (поширюються на окремі категорії громадян); 6) залежно від фінансо-

вих джерел, за рахунок яких здійснюється соціальне забезпечення (нормативно-правові акти, регулюючі забезпечення за рахунок обов'язкового соціального страхування і за рахунок бюджетних коштів); 7) за змістом – галузеві (регулюють відносини виключно в системі соціального забезпечення) та комплексні (містять норми, що відносяться до декількох галузей права); 8) за дією в часі (акти тимчасового характеру та акти з невизначеним строком дії) [2, с.80].

В цілому погоджуємося з принципами вищезазначеної класифікації, проте маємо ряд застережень. Так, залишено поза увагою таке важливе джерело в системі права соціального забезпечення як нормативний договір; серед органів, які можуть бути суб'єктами правотворчості не згадано міжнародні організації та їх представницькі органи. За предметом правового регулювання оптимальніше вирізняти класифікацію, що відображає дію форми права по колу осіб. Стосовно засобів фінансування, то кошти загальнообов'язкового соціального страхування включають себе асигнування з державного бюджету (ст.19 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18.01.2001 р.) [3]. Тому розглядати їх як паралельні фінансові можливості є не зовсім коректно, хіба що відносно ресурсів місцевого бюджету.

Колектив українських дослідників права соціального забезпечення на чолі з П.Д. Пилипенком, характеризуючи джерела права, також зазначають про можливість класифікації за різними чинниками. При цьому кожен із видів джерел поділяється на окремі підвиди, що відзначаються властивими їм ознаками та мають свої специфічні риси. Однак найбільш загальним є їх поділ на дві великі групи, при цьому за основу береться юридична природа норм, що містяться в актах, які регулюють відносини соціального забезпечення. Йдеться про акти договірної характеру та нормативно – правові акти [4, с.83]. Попри доволі

спрощене трактування видів форм права, воно може слугувати прикладом розуміння системи джерел права соціального забезпечення у звуженому змісті.

На підставі проведеного аналізу системи джерел права соціального забезпечення, її структуру можна розглядати в двох площинах – в широкому та вузькому значенні. В широкому значенні виділяємо наступні види форм права: 1) за юридичною природою – нормативний договір та нормативно-правовий акт; 2) за юридичною силою та місцем в ієрархічній структурі – міжнародні договори, закони, підзаконні нормативні акти, локальні акти підприємства, акти соціального партнерства; 3) за предметом правового регулювання – загальні (які поширюються на широке коло осіб, наприклад, Закони України «Про зайнятість населення», Про Державний бюджет на відповідний рік, «Про загальнообов'язкове страхування на випадок безробіття», «Про недержавне пенсійне забезпечення», Основи законодавства України про загальнообов'язкове страхування та інші), спеціальні (дія яких поширюється на конкретне коло осіб, наприклад, Закони України «Про прокуратуру», «Про судустрій та статус суддів», «Про державну службу» тощо) та спеціалізовані (регулюють окремі види соціального забезпечення – призначення пенсій, пільг, державної допомоги, різні види соціального обслуговування, соціальний захист ветеранів, інвалідів, жертв політичних репресій, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи тощо); 4) за суб'єктом нормотворчості виділяємо документи, що видається органами державної влади та місцевого самоврядування, недержавними спеціалізованими фондами соціального страхування, міжнародними організаціями та їх представництвами, конкретними підприємствами, установами, організаціями; 5) за територіальним принципом класифікуємо міжнародні, загально державні (централізовані), місцеві, локальні форми права; 6) за правовою формою документу, в якій знайшло втілення джерело права – договір, конвенція, закон, постанова, указ, розпорядження тощо; 7) За дією форми

права у часі – джерела з тимчасовим характером дії (час закінчення дії документу визначається певною календарною датою чи подією, що має неодмінно статися, або ця дата безпосередньо зазначена в самому нормативному, наприклад, Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» та ін.) та ті, що приймаються на невизначений час (наприклад, Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» тощо).

При трактуванні системи джерел права у вузькому значенні за основу береться тільки два критерії – це правова природа та юридична сила. За першим традиційно виділяємо договір та нормативний акт, за другим – закони та підзаконні акти. Вчені доходять висновку, що будь-який нормативний акт, що в системі законодавства посідає вище місце ніж інші документи, повинен містити більш загальні норми, ніж інші акти, регулювати ширше коло суспільних відносин. В схожому ключі пишуть і В.К. Бабаєв та М.І. Байтін, додаючи зв'язок ступенів загальності норм та важливості відносин, які ними регулюються; загальні зв'язки виражаються та закріплюються в актах з наймасштабнішим спектром та напрямом дії. Тоді як інші (дрібніші, спеціальні, деталізуючі) знаходять своє місце в формах права з меншою юридичною силою [5, с.83–84].

Отже, зі змісту статей 8, 9 Основного Закону слідує, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Стосовно міжнародного права, то зазначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [6].

В контексті юридичної сили форм права та їх системи, хочеться зауважити пріоритетність міжнародних правових актів – якщо міжнарод-

ним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [7]. Тобто міжнародні акти Організації об'єднаних націй, Міжнародної організації праці, Ради Європи, та інших міжнародних організацій, міждержавні (міжурядові) дво- та багатосторонні договори, які стосуються питань соціального забезпечення та ратифіковані в установленому порядку, мають перевагу над законами – у разі колізії правових норм застосовуються положення саме міжнародного документу.

Отже, закони та підзаконні нормативні акти в ієрархічній системі джерел права соціального забезпечення мають меншу юридичну силу ніж Конституція та міжнародні документи. В наукових колах закони розділяють на конституційні та звичайні, хоча такий поділ носить більше теоретичний характер – ступінь юридичної сили залишається незмінним. В першу чергу, варто згадати нормативні акти, прийняті на розвиток статті 46 Конституції України (гарантії права на соціальний захист). Сюди можна віднеси Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14.01.1991 р., Закони України «Про загальнообов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» та інші.

Паралельно існує ряд законів, що безпосередньо не стосуються соціального забезпечення, проте містять норми, які регулюють надання соціальної підтримки окремим категоріям населення (Закони «Про державну службу», «Про судоустрій та статус суддів», «Про прокуратуру» і т.п.) Поряд з загальними нормами, що визначають правовий статус певних посадовців чи сфер діяльності, містяться також положення стосовно особливостей пенсійного забезпечення та іншого соціального захисту цих осіб.

Сама етимологічна складова категорії «підзаконні акти» вказує на те, що вони в системі знаходяться «під законами», тобто приймаються на їх підставі та на їх виконання. Ними можуть виступати Укази Президента України, Постанови Кабінету міністрів України, інструкції, положення, вказівки міністерств, відомств, інших центральних органів виконавчої влади, нормативні документи фондів соціального страхування та органів місцевого самоврядування. Як приклад можна привести: накази Міністерства соціальної політики «Про затвердження Державного стандарту надання притулку бездомним особам» від 22.08.2013 р. за № 1447/23979, «Про затвердження форми Заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги, компенсацій, субсидій та пільг» від 20.03.2012 р. за № 418/20731, розпорядження Київської міської державної адміністрації «Про додаткові заходи щодо поліпшення обслуговування громадян м. Києва, які потребують соціальної допомоги і підтримки» від 09.01.1997 р. № 16 тощо.

Таким чином, система джерел права соціального забезпечення являє собою ієрархічну структуру, складові якої розрізняються ступенем юридичної сили. Встановлена презумпція верховенства Конституції як основного закону, потім слідують міжнародні договори, закони та підзаконні акти. Звідси випливає, що система джерел права соціального забез-

печення має свою специфіку побудови, де розміщена особлива сукупність нормативно-правових актів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Право соціального забезпечення : учебник / под ред. К. Н. Гусова. – М. : ПБОЮЛ Грачев С. М., 2001. – 328с.
2. Кобзева С. И. Источники права социального обеспечения России / Кобзева С. И. – М. : Проспект, 2009. – 263 с.
3. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» : від 18.01.2001 р., № 2240–III.
4. Право соціального забезпечення : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – 496 с.
5. Нормы советского права. Проблемы теории / В. К. Бабаев, М. И. Байтин, В. М. Баранов, Н. Н. Вопленко, и др. ; под ред.: В. К. Бабаев, М. И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 248 с.
6. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Закон України «Про міжнародні договори України» : від 29.06.2004 р., № 1906–IV.

*Кобернюк С. В. Щодо особливостей системи джерел права соціального забезпечення / С. В. Кобернюк // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 154–157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_28.pdf)*

Проаналізовано існуючу систему форм права соціального забезпечення України, проведено аналіз її структурних елементів, здійснено їх класифікацію за різними критеріями.

\*\*\*

*Кобернюк С.В. Об особенностях системы источников права социального обеспечения*

Проанализирована существующая система форм права социального обеспечения Украины, произведен анализ её структурных элементов, их классификацию по разным критериям.

\*\*\*

*Kobernyuk S.V. On the Specifics of the Sources of Social Security Law*

This article analyzes the existing system of forms of social security law in Ukraine, of its structural elements, their classification according to different criteria.