



ТРУДОВЕ ПРАВО ТА ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

П.Д. Пилипенко*

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

В умовах становлення в Україні ринкових відносин постає необхідність посилення гарантій соціального захисту осіб, які в силу об'єктивних обставин потребують піклування і турботи держави. Виконуючи свою соціальну функцію вона на законодавчому рівні встановлює комплекс правових заходів, направлених на забезпечення прав і свобод громадян, визначає напрями своєї соціальної політики. Тому проблема законодавчого регулювання соціально-забезпечувальних відносин все ще залишається актуальною для вітчизняної системи права. Розширення договірних засад в регулюванні суспільних відносин на сучасному етапі ще більше посилило значення законів та інших нормативно-правових актів у цій сфері.

Законодавчому регулюванню відносин за правом соціального забезпечення присвячено чимало останніх публікацій, з яких найбільш фундаментальними можна вважати монографію М.Н. Марченко¹ та статтю В.Я. Бурака².

Водночас, все ще невирішеними залишаються чимало питань, які стосуються з'ясування соціальної сутності законів, їх класифікації та пошуку оптимального співвідношення з актами міжнародних договорів, що теж належать до джерел вітчизняного права.

Основною метою пропонованої статті є характеристика законів як джерел права соціального забезпечення України, визначення їх місця і ролі у системі правового забезпечення відносин соціального захисту. Вирішення поставлених завдань сприятиме посиленню гарантій соціальних прав громадян України та вдосконаленню форм правового регулювання.

Відомо, що право соціального забезпечення знаходить своє зовнішнє вираження у формі відповідних юридичних актів — законів, підзаконних актів, міжнародних пактів, конвенцій, двосторонніх та багатосторонніх договорів. Тобто, саме ці акти і є зовнішньою формою виразу права соціального забезпечення, або як їх ще називають, джерелами права.

В Україні джерелами права визнаються правовий звичай, нормативно-правовий договір та нормативно-правовий акт.

Правовий звичай у нашій державі не отримав широкого поширення і для регулювання суспільних відносин застосовується рідко. Тим більше, що чимало звичаєвих норм впродовж тривалого їх використання набули правового значення й перетворилися у правові норми та стали нормативно-правовими актами. Що ж до права соціального забезпечення, то як самостійне джерело цієї галузі він в Україні практично не застосовується. Однак, історично так склалося, що соціальне

© Пилипенко П.Д., 2005

* *завідувач кафедри трудового, аграрного та екологічного права Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, професор*

¹ Марченко М.Н. *Источники права*. – М.: ТК Велби, изд. Проспект, 2005. – 760 с.

² Бурак В. *До питання про джерела права соціального забезпечення* // *Вісник Львівського університету*. – Серія юридична. – Вип. 38. – Львів, 2003. – С. 362-368.



забезпечення можна розглядати як законодавчо закріпленій звичай допомогі слабкому, злидненному. Відомо, що у конституції Пилипа Орлика були окремі приписи щодо соціального захисту нужденних (вдів, сиріт).

Отже, називати джерелами права соціального забезпечення в Україні можна лише нормативно-правовий договір та нормативно-правовий акт.

До нормативно-правових актів, що є джерелами права соціального забезпечення належать, передусім, закони України, а також підзаконні нормативно-правові акти: Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств та місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Серед законів України, якими врегульовуються відносини соціального забезпечення, найвищу силу має Конституція України — Основний Закон нашої держави. Характеризуючи Конституцію України, відзначимо, що вона є основою правової системи нашої держави. А це означає, що норми усіх галузей права мають бути зорієнтовані на неї і не можуть суперечити їй.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, проголосила Україну соціальною державою і серед інших прав закріпила основні права людини і громадянина у соціальній сфері.

В теорії права і правовій практиці, як відомо, розрізняють поняття “права людини” і “права громадянина”. У першому випадку йдеться про права, які пов’язані з самою людською істотою, її існуванням та розвитком. Людина (як суб’єкт прав і свобод) тут виступає переважно як фізична особа. За Конституцією України до цього виду прав належать право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності людини (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканість (ст. 29), право на невтручання в особисте та сімейне життя (ст. 32) тощо.

Що ж до прав громадянина, то вони зумовлені сферою відносин людини з суспільством, державою, їх інституціями. Основу цього виду прав становить належність людини до держави, громадянином якої вона є. Права людини порівняно з правами громадянина вважаються пріоритетними. Адже права людини стосуються всіх людей, які проживають у тій або іншій державі, а права громадянина - лише тих осіб, які є громадянами певної країни. Прикладом такого права, що належить громадянину, закріпленого Конституцією України, є право на соціальний захист (ст. 46). Говорячи про права людини і громадянина, слід враховувати, що таке розмежування не має абсолютного значення, оскільки за згодою між державами деякі громадянські права можуть бути поширені на громадян іншої держави - суб’єктів укладених між державами договорів.³

Отже, ст. 46 Конституції України закріплює основні положення щодо права громадян на соціальний захист. Це право базується на загальних засадах діяльності соціальної держави, у якій “людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються ... найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають спрямованість держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” (ст. 3).

Право на соціальний захист громадян включає в 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 інших випадках, передбачених законом.” Право на соціальний захист гарантується загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням. Джерелами коштів для здійснення соціальних виплат, є страхові внески громадян, підприємств, установ і організацій, а також асигнування з державного та місцевих бюджетів. Право на соціальний захист гарантується також створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Важливим є проголошення у Конституції України положення, за яким “Пенсії, інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень

³ Основи конституційного права України: Підручник / За ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – С. 38-40.



життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом”. Цю норму почерпнуто із міжнародно-правових актів, у яких бере участь наша держава.

У ст. 48 Конституції України зазначено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло. Всього цього людина, всі члени її сім'ї повинні досягати завдяки своїй трудовій діяльності. Але за певних обставин (у разі настання соціальних ризиків), коли людина не може себе забезпечити, допомогу надавати зобов'язується держава. При цьому критерієм надання матеріальної допомоги, здійснення різноманітного за формами соціального захисту в умовах кризового стану економіки є офіційно встановлена межа малозабезпеченості.

Право на охорону здоров'я (ст. 49) органічно пов'язане з правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50). Як перше, так і друге спрямовані на захист найбільш цінного, що є в людини — її здоров'я та самого життя.

Право на охорону здоров'я держава забезпечує створенням мережі лікувальних закладів, вжиттям заходів щодо запобігання захворюванням. Медичне обслуговування у державних і комунальних закладах охорони здоров'я здійснюється безкоштовно. Важливе значення для охорони здоров'я населення і запобігання захворюванням має розвиток різних форм медичного страхування.

Здійснення конституційного права на охорону здоров'я передбачає й заборону приховувати від населення факти, що становлять загрозу для здоров'я.

У ст. 52 Конституції України проголошуються права дитини. Основні її положення зводяться до закріплення рівноправності дітей незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним. Значається, що будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом. Держава піклується про дітей-сиріт (утримує та виховує їх), а також про дітей, позбавлених батьківського піклування, заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей.

Таким чином, у другому розділі Конституції України “Права, свободи та обов'язки людини і громадянина” передбачено широке коло прав у сфері соціального захисту, перелік яких не є вичерпним. Що важливо, ці права є невідчужуваними та непорушними. Жодна людина не може бути позбавлена своїх прав ні державним актом, ні будь-чиєю волею, незалежно від того, чи це воля однієї людини, чи групи людей, чи навіть більшості народу; і сама людина також не може їх комусь передати, чи скасувати своїм власним бажанням. Непорушність цих прав означає, що вони не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22 Конституції України).

Реалізація прав людини і громадянина у сфері соціального забезпечення, закріплених в Конституції України, здійснюється на підставі законів, які врегульовують відповідно інститути права соціального забезпечення, та законів, що стосуються інших галузей права, але містять положення щодо соціального захисту. Такі закони поділяються на **конституційні** та **звичайні**. Конституційні закони приймаються з питань, безпосередньо врегульованих Основним Законом і на його виконання. Всі інші закони називаються звичайними та мають об'єктом регулювання відносин соціального забезпечення, які не впливають безпосередньо із конституційних положень.

До конституційних законів належать акти, ухвалені передусім на виконання положень ст. 46 Конституції України. Це закони “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування”, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”⁴, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”⁵.

У розвиток ст. 50 Конституції України, яка проголошує: “Кожен має право на безпечне для

⁴ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 1 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 35. – Ст. 290.

⁵ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 2 березня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 22. – Ст. 171.



життя і здоров'я довілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди”, було прийнято Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”⁶ та “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”⁷.

Звичайні закони можуть бути або повністю присвячені регулюванню відносин соціального забезпечення, як, наприклад, Закон України “Про формування Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення”, або ж вони можуть стосуватися іншої сфери, але містити окремі норми щодо соціального забезпечення. Такими, зокрема, є Закони “Про державну службу”, “Про статус суддів”, “Про наукову і науково-технічну діяльність” тощо.

Серед найважливіших законів конституційного плану, які безпосередньо стосуються соціального забезпечення, є акти, що регулюють відносини загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Базовим Законом тут безперечно вважаються Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року. Це конституційний закон, прийнятий відповідно до положень ст. 46 Конституції України, яка визначає соціальне страхування як одну з гарантій права громадян на соціальний захист. Одночасно він є первинним та загальним щодо інших законів, які стосуються соціального страхування й конкретизують його положення, наприклад, Законів України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”⁸, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” та “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”⁹.

В Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування поняття соціального страхування визначається як система прав, обов'язків і гарантій, що передбачає надання соціального захисту, в тому числі і матеріального забезпечення непрацездатних внаслідок настання соціальних ризиків громадян, за рахунок спеціальних грошових фондів, які формуються з страхових внесків роботодавців, громадян, а також бюджетних та інших коштів.

Закон також визначає ряд основоположних понять соціального страхування. Суб'єктами права на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням є громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають на Україні. Якщо положення ратифікованих міжнародних договорів України передбачають інше, то діють норми міжнародних договорів. Суб'єктами загальнообов'язкового державного соціального страхування є застраховані особи (в окремих випадках — члени їх сімей), страхувальники (роботодавці та застраховані особи) та страховики (цільові фонди пенсійного, медичного страхування, страхування на випадок безробіття; від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, пов'язаними з народженням та похованням). Керівництво та управління окремими видами соціального страхування, збір, акумуляція страхових внесків, фінансування виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням здійснюється страховими фондами, які є некомерційними самоврядними організаціями, що діють на підставі статутів. Всі застраховані громадянами є членами відповідних цільових страхових фондів, кошти яких не включаються до Державного бюджету України. Управління страховими фондами здійснюється державою та представниками суб'єктів страхування. Органами управління фондів є правління та виконавчі дирекції. Нагляд за діяльністю цільових страхових фондів здійснює

Наглядова

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 22. - С. 172

⁷ Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Закон України від 8 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 40. – Ст. 337.

⁸ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №№ 49-51. – Ст. 376.

⁹ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України від 23 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 46-47. – Ст. 403.



рада, державний нагляд — центральні органи виконавчої влади, уповноважені Кабінетом Міністрів України. Закон визначає види і умови надання соціальних послуг та матеріального забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням з відповідних цільових фондів. Всі суб'єкти загальнообов'язкового державного соціального страхування несуть відповідальність за належне виконання своїх обов'язків відповідно до законодавства України.

Основним законом у сфері пенсійного забезпечення є Закон України Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, прийнятий 9 липня 2003 р.

Цей Закон, відповідно до Конституції України та Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел. Закон також регулює порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованими особами, членам їхніх сімей та іншим особам.

9 квітня 1992 року було прийнято Закон України “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ”, що теж належить до джерел права соціального забезпечення. Цей закон визначає умови, норми і порядок пенсійного забезпечення лише громадян України, оскільки іноземці та особи без громадянства, що проживають на території нашої держави не можуть бути суб'єктами військового обов'язку.

Категорії осіб, на яких поширює свою дію Закон, визначені у його преамбулі: це військовослужбовці всіх військових формувань, що створюються в Україні, особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України, особи начальницького складу податкової міліції, особи начальницького і рядового складу кримінально-виконавчої системи та члени їхніх сімей, військовослужбовці колишніх Збройних Сил СРСР, органів державної безпеки і внутрішніх справ СРСР, а також військовослужбовці, що проходили службу у складі першого Чехословацького армійського корпусу в період Великої Вітчизняної війни.

Законом визначаються види пенсійного забезпечення військовослужбовців та прирівняних до них осіб. Це — пенсія за вислугу років, пенсія по інвалідності та пенсія в разі втрати годувальника.

Крім пенсій, особи, перелічені у Законі України “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ”, мають право також на допомоги, порядок виплат і розмір яких встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Джерелом виплат за цим Законом є кошти державного бюджету України. Крім того, нарахування та виплата пенсій здійснюється не органами соціального страхування, а органами соціального захисту населення, Міністерством оборони України, Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державною податковою адміністрацією України та іншими органами виконавчої влади.

Ще одним законом, який належить до джерел права соціального забезпечення є Закон України “Про пенсії за особливі заслуги перед Україною”¹⁰. У ньому визначаються основні засади державної політики щодо громадян, які мають значні заслуги у сфері державної, громадської або господарської діяльності, досягнення у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я фізичної культури і спорту тощо.

Серед законів, що безпосередньо не стосуються сфери соціального забезпечення, але тим не менше містять норми, які регулюють відносини, що є предметом права соціального забезпечення, можна виділити передусім Закони України “Про державну службу”, “Про статус народного депутата”, “Про прокуратуру”, “Про статус суддів”. Вони визначають засади пенсійного

¹⁰ Про пенсії за особливі заслуги перед Україною: Закон України від 1 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 35. — Ст. 289.



забезпечення та соціальний захист ще одного виду спеціальних суб'єктів цієї галузі.

Пенсійне забезпечення осіб, що мають право на пенсію відповідно до Закону України "Про державну службу", здійснюється за умови наявності загального трудового стажу 25 і 20 років відповідно для чоловіків та жінок за умови стажу державної служби не менше як 10 років.

Призначення пенсії за Законом України "Про державну службу" можливе лише у випадку, якщо особа виходить на пенсію, звільняючись з посади державного службовця.

Закон України "Про статус народного депутата" встановлює особливості обчислення стажу роботи, що дає право на призначення пенсії. Зокрема, до загального стажу роботи (служби) за спеціальністю зараховується не лише час роботи депутата у Верховній Раді, а ті періоди, коли колишній народний депутат тимчасово не працював у зв'язку з неможливістю надати йому попередню або рівноцінну роботу (посаду). При досягненні пенсійного віку народному депутату України пенсія призначається у розмірі 80% від заробітку працюючого народного депутата з врахуванням всіх доплат та надбавок до посадового окладу. Граничний розмір пенсії не встановлюється.

Соціальне забезпечення суддів здійснюється відповідно до Закону України "Про статус суддів", який теж належить до джерел права соціального забезпечення. Цим Законом передбачено зокрема виплату компенсацій у розмірі різниці між втраченим заробітком і призначеною пенсією у разі заповідання судді каліцтва чи іншого стійкого ушкодження здоров'я, що виключає можливість продовження подальшої професійної діяльності. За ним також зберігається право на пільгове отримання і придбання житлового приміщення із знижкою вартості на 50%. А в разі виходу судді у відставку за ним зберігаються пільги щодо 50% знижки плати за займане житло та комунальні послуги, право на безплатне медичне обслуговування в державних медичних закладах та надання щорічної путівки на санаторно-курортне лікування.

Пенсійне забезпечення наукових працівників державних наукових установ і організацій здійснюється відповідно до Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність". Необхідною умовою отримання пенсії за цим Законом є наявність загального стажу роботи, а також стажу роботи науковим працівником для чоловіків — не менше 20 років, а для жінок — не менше 15 років. Перелік посад, перебування на яких дає право на отримання такого пенсійного забезпечення, визначається Кабінетом Міністрів України. При виході на пенсію цим працівникам виплачується грошова допомога у розмірі 6 місячних посадових ставок з урахуванням надбавок і доплат за наявності стажу роботи науковим працівником: для чоловіків — 12,5 років; для жінок — 10 років. Особливістю є те, що при переході на державну службу стаж роботи наукових працівників зараховується до стажу роботи державного службовця, а стаж роботи на державній службі зараховується до наукового, при переході державного службовця на посаду наукового працівника.

Для забезпечення соціального захисту окремих категорій населення в Україні ухвалено спеціальні закони, якими визначено додаткові гарантії громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалідам, ветеранам війни і праці, а також тим громадянам нашої держави, які стали жертвами політичних репресій.

У відповідності із Законами України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про статус ветеранів військової служби та їх соціальний захист", "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку", "Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні" визначається статус цих осіб, умови надання відповідного соціального захисту, джерела фінансування, органи, що здійснюють соціальний захист, контроль та відповідальність у цій сфері.

Як бачимо, законодавче забезпечення відносин соціального захисту в Україні є доволі ґрунтовним. Актам вищого законодавчого органу належить провідна роль у цій сфері. І зумовлено це тим, що право соціального забезпечення належить до галузей соціального права, де утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.