

*Мельник В. П.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри інформаційних технологій, кібербезпеки
та соціально-гуманітарних дисциплін
Київського інституту інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

МІЖНАРОДНІ ДОГОВОРИ У ІЄРАРХІЧНІЙ СТРУКТУРІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анотація. Міжнародно-правові акти та двосторонні міжнародні договори України становлять систему міжнародних угод, що є джерелами права соціального забезпечення. Вони покликані розвивати внутрішню систему джерел права, що виступає важливою передумовою розвитку національного законодавства про соціальне забезпечення.

Метою статті є аналіз (за відповідними критеріями у праві соціального забезпечення) підходів щодо системного розуміння міжнародних договорів як самостійного джерела права соціального забезпечення, визначення їхнього місця в ієрархічній структурі джерел права соціального забезпечення, а також висвітлення їх співвідношення з іншими джерелами права з метою вироблення цілісного уявлення про систему джерел права соціального забезпечення. Встановлено, що міжнародні договори стосовно Конституції України у системі джерел права соціального забезпечення укладаються виключно за умови, якщо не суперечать нормам Конституції, та покликані розвивати і поглиблювати її норми. Акцентовано на тому, що визначення місця міжнародних договорів у системі джерел права соціального забезпечення пов'язано з особливостями системи джерел права соціального забезпечення, їх співвідношенням із нормами Конституції України як Основного Закону, що має найвищу юридичну силу, їх співвідношенням із нормами законів України та їх співвідношенням із нормами підзаконних нормативних актів. З'ясовано що міжнародні договори мають вищий рівень легітимності порівняно з іншими актами законодавства, крім Конституції України, а також виступають міжнародно-правовим базисом розвитку внутрішнього законодавства про соціальне забезпечення.

Ключові слова: соціальне забезпечення, ієрархічна структура джерел права соціального забезпечення, місце міжнародного договору в системі джерел права соціального забезпечення, джерело права, конституція, нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір.

Постановка проблеми. У системі джерел права соціального забезпечення міжнародні договори є системним правовим явищем. Варто відзначити, що місце міжнародних договорів у системі джерел права соціального забезпечення пов'язано з такими чинниками, як: 1) особливості системи джерел права соціального забезпечення; 2) співвідношення з нормами Конституції України як Основного Закону, що має найвищу юридичну силу; 3) співвідношення з нормами законів України; 4) співвідношення з нормами підзаконних нормативних актів. Тому міжнародний договір, як одна із найпоширеніших форм міжнародно-правового акта, має основне значення для правозастосування в системі національного законодавства. У юри-

дичній літературі слушно наголошується на тому, що однією з особливостей права соціального забезпечення України є значна кількість його джерел та їх різноманітність, що зумовлено потребами комплексного вирішення завдань забезпечення цілісного регулювання численних правовідносин у царині соціального захисту. Основоположна та фундаментальна роль у системі джерел права соціального забезпечення належить Конституції України. Основоположність Конституції України по відношенню до системи джерел права соціального забезпечення засвідчує те, що у ній визначено основні соціальні права людини та гарантії їх реалізації.

Конституція України визначає право на соціальний захист (соціальне забезпечення) (ст. 46). За змістом цієї статті громадяни мають право на соціальний захист, що включає 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]. Розуміння сутності Конституції України як Основного Закону України, що має найвищу юридичну силу на території України, впливає зі змісту її норм. Відповідно до Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. При цьому Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8). А. П. Заєць зазначає що принцип верховенства права знаходить свій прояв і у власних регулятивних властивостях права, у тому числі: 1) мінімальній достатності правового регулювання суспільних відносин та всезагальності права; 2) позапартійності права, його відносній самостійності щодо політичних сил; 3) відносній самостійності щодо судової та виконавчої влади; 4) верховенстві Конституції та законів України [2, с. 15]. З правової точки зору це означає, що норми Конституції України, по-перше, є першоосновою системи джерел національного права, насамперед джерел права соціального забезпечення; по-друге, виступають конституційно-правовим базисом стосовно усієї системи джерел права; по-третє, закладають основоположні засади та принципи, які покликані забезпечувати системну регламентацію суспільних відносин, ураховуючи пріоритетність прав та свобод людини; по-четверте, визначають механізми стабільності закладених у них засад та принципів. Тому Конституція України є первинним та основоположним елементом у системі джерел права соціального забезпечення [3]. Також Конституція України визнає чинність на території України міжнародних договорів. Згідно з положеннями Конституції України чинні міжнародні договори, згода на

обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9). Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. У такому розумінні міжнародні договори України є конституційно-правовою основою для розвитку внутрішніх актів законодавства про соціальне забезпечення. Варто відзначити, що свого часу також Пленум Верховного Суду України у своїй Постанові від 01.11.1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» роз'яснив, що міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України. Враховуючи норми статей 3, 9, 46, 92 Конституції України, варто підкреслити, що міжнародні договори виступають найбільш оптимальною міжнародно-правовою формою забезпечення реалізації, гарантування та правової охорони права на соціальне забезпечення та інших тісно пов'язаних із ним прав. У такому сенсі вони начебто підтримують позитивну, соціальну спрямованість Конституції України. Враховуючи вищезазначене, видається конструктивним зосередити увагу на співвідношенні міжнародного договору з іншими нормативно-правовими актами, які є джерелами права соціального забезпечення. Доречно підкреслити, що особливістю міжнародно-правового регулювання соціального захисту та системи джерел права соціального забезпечення є те, що норми міжнародних договорів, як правило, безпосередньо не регулюють відносини із соціального захисту, а встановлюють певні стандарти в цій галузі, які через їх імплементацію в національному законодавстві конкретизуються й наділяються конкретним правовим механізмом реалізації, а також встановлюють механізми реалізації таких норм, порядку бюджетного фінансування державою відповідних соціальних виплат, системи органів з упровадження та реалізації таких норм і відповідальності за їх порушення. Міжнародні договори по відношенню до Конституції України у системі джерел права соціального забезпечення мають такі особливості: 1) укладаються виключно за умови, якщо не суперечать нормам Конституції України; 2) підпорядковуються нормам Конституції України з питань соціального забезпечення; 3) забезпечують міжнародне співробітництво України з питань соціального забезпечення з урахуванням конституційно-правових приписів; 4) покликані розвивати та поглиблювати норми Конституції України з питань соціального забезпечення.

Досить важлива роль у системі джерел права соціального забезпечення належить законам як нормативно-правовим актам, які формуються під впливом нормотворчих повноважень народу України у порядку всеукраїнського референдуму та Верховної Ради України.

У правовій доктрині переважно відсутні єдині погляди на розуміння сутності закону та його місце у системі законодавства, у тому числі щодо співвідношення із міжнародними договорами. У юридичній літературі зазначається, що серед інших нормативно-правових актів важливу роль в ієрархічній структурі законодавства відіграє закон – специфічний акт законодавства, що ухвалюється у спеціальному порядку та регламентує найбільш суспільно важливі аспекти відносин між особою, суспільством і державою [4, с. 9]. При цьому дослідники слушно роблять висновок, що закони України в ієрархічній структурі законодавства посідають наступну сходинку після Конституції та міжнародних договорів України, водночас вони виступають

правовою основою формування системи підзаконних нормативно-правових актів [4, с. 9]. Разом із тим у правовій доктрині наводяться й інші підходи. Зокрема, окремі дослідники визначають закон як різновид нормативно-правового акта, документ вищої юридичної сили, ухвалений в особливому порядку законодавчим органом державної влади чи на референдумі, який встановлює, скасовує чи змінює норми права та регулює найбільш соціально значущі і стійкі суспільні відносини [5, с. 28]. Інші дослідники розглядають закон через призму того, що він є нормативно-правовим актом вищого представницького органу державної законодавчої влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю й інтереси більшості населення, втілює основні права людини та інші загальнолюдські цінності і має найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів [6, с. 142]. Крім того, вченими також відзначається, що законом є нормативний акт, прийнятий в особливому порядку парламентом – Верховною Радою України або всеукраїнським референдумом, що має вищу юридичну силу щодо всіх інших (окрім Конституції) нормативних актів [7, с. 5].

Конституція України встановлює, що виключно законами визначаються 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 (п. 6 ч. 1 ст. 92). Тому Конституція України декларує принцип домінування законодавчого регулювання відносин у сфері соціального захисту (соціального забезпечення). Це означає, що виключно законом можуть встановлюватись норми та правила із зазначених питань. Такий підхід покликаний забезпечити відкритість, доступність, прозорість системи соціального захисту (соціального забезпечення). У цьому плані вартує уваги положення Основного Закону України щодо того, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (ст. 96). Закономірно, що до цього переліку належать соціальні видатки як ключові по відношенню до інтересів суспільства, потреб та інтересів конкретної людини.

На розвиток норм Конституції України Верховною Радою України було ухвалено цілу низку законів України про соціальне забезпечення. До основних можна віднести такі, як: «Про пенсійне забезпечення», «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» тощо. Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст. 4) законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, складається з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, міжнародних договорів з пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших законів

та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законів про пенсійне забезпечення, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. При цьому якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про пенсійне забезпечення, то застосовуються норми міжнародного договору. Також вищезазначеним Законом (ст. 4) встановлено, що виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються: види пенсійного забезпечення; умови участі в пенсійній системі чи її рівнях; пенсійний вік для чоловіків та жінок, при досягненні якого особа має право на отримання пенсійних виплат; джерела формування коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення; умови, норми та порядок пенсійного забезпечення; організація та порядок здійснення управління в системі пенсійного забезпечення. Міжнародні договори по відношенню до законів України у системі джерел права соціального забезпечення мають такі особливості: 1) виступають міжнародно-правовим базисом для ухвалення законів України з питань соціального забезпечення; 2) відображають систему міжнародних соціальних стандартів, які виступають важливим складником законодавчого регулювання відносин із соціального забезпечення; 3) розвиваються та поглиблюються через норми законів України про соціальне забезпечення; 4) мають переваги у застосуванні порівняно з нормами законів України про соціальне забезпечення; 5) виступають важливим критерієм оцінки ефективності законів України про соціальне забезпечення. У юридичній літературі підкреслюється, що імплементація положень міжнародних договорів України у системі актів законодавства про соціальне забезпечення сприяє забезпеченню належного контролю за виконанням сторонами міжнародного договору взятих на себе зобов'язань за міжнародним договором.

У системі джерел права соціального забезпечення важлива роль відводиться підзаконним нормативно-правовим актам, які ухвалюються уповноваженими на те органами (суб'єктами) на розвиток Конституції та законів України. Це ж стосується і міжнародних договорів України. Вони покликані розвивати систему соціального забезпечення [8, с. 42-48]. Можна погодитися із твердженням окремих науковців, що у правовому регулюванні суспільних відносин окреме місце посідають підзаконні нормативно-правові акти, які покликані забезпечувати практичну реалізацію на території України Конституції, міжнародних договорів і законів України, що свідчить про їхній «підзаконний» характер на основі дослідження властивостей нормативно-правових актів Верховної Ради України, а також Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, актів колишньої Української РСР [4, с. 9]. У юридичній літературі відзначається, що Президент України наділений компетенцією видавати укази та розпорядження на основі Конституції та законів України, виходячи із сутності та змісту повноважень Президента України. Натомість Кабінет Міністрів України виступає вищим органом виконавчої влади, уповноважений видавати постанови та розпорядження. Змістовний науковий аналіз приписів Основного Закону України засвідчує, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ч. 3 ст. 106), а Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови

і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117). Доречним буде підкреслити, що акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. До того ж нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Також формально-декларативне значення у Конституції України відведено іншим підзаконним нормативним актам (наприклад, нормативним актам міністерств, відомств, місцевих органів влади тощо). Прикладом ухвалених Кабінетом Міністрів України підзаконних нормативно-правових актів є такі: «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми», «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям», «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною"», «Про затвердження Примірного положення про центр соціальної підтримки дітей та сімей», «Про затвердження Порядку призначення тимчасової державної соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату», «Деякі питання соціального захисту постраждалих учасників Революції Гідності» тощо. У юридичній літературі також наголошується, що до джерел права соціального забезпечення належать нормативно-правові акти інших органів державної влади, місцевого самоврядування, органів соціального страхування, а також окремі національні договори [9, с. 6-8]. До переліку підзаконних нормативно-правових актів належать ті, які виступають результатом нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади). Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави. Варто підкреслити, що за змістом Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр відповідного міністерства. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Крім того, ціла низка підзаконних нормативно-правових актів підлягає державній реєстрації. З позиції формування ефективної системи підзаконних нормативно-правових актів важливого значення набувають приписи міжнародних договорів, які містять соціальні стандарти у сфері соціального захисту прав людини [10, с. 100-120]. Варто зазначити, що міжнародні договори по відношенню до підзаконних нормативних актів у системі джерел права соціального забезпечення мають такі особливості: 1) виступають міжнародно-правовим базисом для ухвалення підзаконних нормативних актів з питань соціального забезпечення; 2) розвиваються та поглиблюються через норми підзаконних нормативних актів про соціальне забезпечення;

3) мають вищу юридичну силу порівняно з нормами підзаконних нормативних актів про соціальне забезпечення; 4) виступають важливим критерієм оцінки ефективності підзаконних нормативних актів про соціальне забезпечення.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що місце міжнародного договору в ієрархічній структурі джерел права соціального забезпечення визначається з урахуванням таких особливостей: 1) укладаються виключно за умови, якщо не суперечать нормам Конституції України; 2) формулюють та закріплюють систему міжнародних соціальних стандартів, які виступають своєрідними міжнародним соціально-правовим орієнтиром розвитку внутрішнього законодавства про соціальне забезпечення; 3) підпорядковуються нормам Конституції України з питань соціального забезпечення; 4) мають вищий рівень легітимності порівняно з іншими актами законодавства (крім Конституції України); 5) виступають міжнародно-правовим базисом розвитку внутрішнього законодавства про соціальне забезпечення; 6) забезпечують міжнародне співробітництво України з питань соціального забезпечення з урахуванням конституційно-правових приписів; 7) покликані розвивати та поглиблювати норми Конституції України з питань соціального забезпечення;

Література:

- Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254-к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
- Заєць А.П. Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 1999. 36 с.
- Мельник О.Я. Конституція України як основне джерело права соціального забезпечення: сутність, ознаки та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2015. № 2 (12). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/p2/15toyootr.pdf> (дата звернення: 23.10.2021).
- Мельник В.П. Теоретичні проблеми ієрархічної структури законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2012. 19 с.
- Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
- Солопова І.В. Медичне обслуговування як форма соціального захисту населення України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2009. 20 с.
- Популярна юридична енциклопедія / Гіжевський В.К., Головченко В.В., Ковальський В.С. та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
- Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України : навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2008. 663 с.
- Ласько І.М. Система джерел права соціального забезпечення України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.05. Київ, 2009. 16 с.
- Міжнародні соціальні стандарти : навчальний посібник / А. М. Юшко, Н. М. Швець ; за заг. ред. В. В. Жернакова. Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 121 с.

Melnik V. International agreements in the hierarchical structure of sources of social security law

Summary. International legal acts and bilateral international treaties of Ukraine constitute a system of international agreements that are sources of social security law. They are designed to develop an internal system of sources of law, which is an important prerequisite for the development of national legislation on social security.

The purpose of the article is to analyze, according to the relevant criteria in social security law, approaches to a systematic understanding of international treaties as an independent source of social security law, determine their place in the hierarchical structure of sources of social security law as well as highlighting their relationship with other sources of law to develop a holistic view of the system of sources of social security law.

It is established that international agreements on the Constitution of Ukraine in the system of sources of social security law are concluded only if they do not contradict the norms of the Constitution and are designed to develop and deepen its norms.

Emphasis is placed on determining the place of international agreements in the system of sources of social security law due to the peculiarities of the system of sources of social security law, their relationship with the Constitution of Ukraine as the Basic Law, which has the highest legal force, their relationship with the laws of Ukraine and their relationship with the norms of bylaws.

It was found that international agreements have a higher level of legitimacy in comparison with other acts of legislation (except for the Constitution of Ukraine, and also act as an international legal basis for the development of domestic legislation on social security).

Key words: social security, hierarchical structure of sources of social security law, place of an international agreement in the system of sources of social security law, source of law, constitution, normative legal act, regulatory agreement.