Керівникові Секретаріату
Конституційного Суду України
Віктору БЕСЧАСТНОМУ

Шановний Вікторе Миколайовичу!

У провадженні Конституційного Суду України перебуває справа за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини першої статті 40 Закону України „Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" від 23 вересня 1999 року № 1105–XIV (далі – Закон № 1105).

За приписами пункту 1 частини першої статті 40 Закону України „Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" здійснення страхових виплат і надання соціальних послуг припиняють, якщо потерпілою є особа, якій оформлено документи для виїзду за кордон на постійне проживання/залишення на постійне проживання за кордоном, якщо інше не визначено міжнародним договором України, згоду на обов'язковість якого надала Верховна Рада Украйни.

Відповідно до статті 59 Закону України „Про Конституційний Суд України" та § 43 Регламенту Конституційного Суду України для забезпечення повного й об'єктивного розгляду справи прошу Вас доручити відповідним підрозділам Секретаріату Конституційного Суду України підготувати аналітичну довідку щодо наявності/відсутності колізії між приписами пункту 1 частини першої статті 40 Закону № 1105 та Законом України „Про соціальні послуги" від 17 січня 2019 року № 2671–VIII в частині порядку припинення надання соціальних послуг, оскільки положення Закону № 2671 не передбачають такої підстави для припинення надання соціальних послуг,

Конституційний Суд України
21/3536 від 12.09.2024

як оформлення потерпілою особою документів для виїзду за кордон на постійне проживання за кордоном.

Прошу підготувати аналітичну довідку до 4 жовтня 2024 року.

З повагою

суддя-доповідач **Віктор КИЧУН**

Судді
Конституційного Суду України

Віктору КИЧУНУ

Шановний пане Вікторе!

На виконання Вашого доручення від 12 вересня 2024 року № 21/3536 Правовим департаментом підготовлено Аналітичну довідку щодо наявності/відсутності колізії між приписами пункту 1 частини першої статті 40 Закону України „Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" від 23 вересня 1999 року № 1105–XIV та Законом України „Про соціальні послуги" від 17 січня 2019 року № 2671–VIII в частині порядку припинення надання соціальних послуг.

Додаток: на 8 арк. в 1 прим.

З повагою

керівник Секретаріату **Віктор БЕСЧАСТНИЙ**

Конституційний Суд України
21/3913 від 03.10.2024

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

щодо наявності/відсутності колізії між приписами пункту 1 частини першої статті 40 Закону України „Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування“ від 23 вересня 1999 року № 1105–XIV та Законом України „Про соціальні послуги“ від 17 січня 2019 року № 2671–VIII в частині порядку припинення надання соціальних послуг

1. Згідно з пунктом 1 частини першої статті 40 Закону України „Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування“ від 23 вересня 1999 року № 1105–XIV (далі – Закон № 1105) „здійснення страхових виплат і надання соціальних послуг припиняються, якщо потерпілим є особа, якій оформлено документи для виїзду за кордон на постійне проживання/залишення на постійне проживання за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України“.

Перевірка приписів пункту 1 частини першої статті 40 Закону № 1105 та Закону України „Про соціальні послуги“ від 17 січня 2019 року № 2671–VIII (далі – Закон № 2671) на наявність/відсутність у них колізії у частині порядку припинення надання соціальних послуг, серед іншого, потребує дослідження предмету регулювання обох законів, кола осіб (групи осіб), на яких нормативні акти поширюють свою дію, а також умов призначення/припинення надання соціальних послуг за обома законами.

1.1. Закон № 1105 відповідно до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування *визначає* правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування, гарантії працюючим громадянам щодо їх соціального захисту у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, у разі нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, охорони їхнього життя та здоров'я (преамбула).

Відповідно до приписів статті 2 Закону № 1105 законодавство про соціальне страхування складається із Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Кодексу законів про працю України, Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“, цього Закону, інших законодавчих актів та прийнятих відповідно до них інших нормативно-правових актів (частина перша); якщо міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про соціальне страхування, застосовуються норми міжнародного договору (частина друга).

У розумінні приписів Закону № 1105 *суб'єктами соціального страхування* є застрахована особа, члени її сім'ї або інша особа у випадках, передбачених цим Законом, страхувальник та страховик (пункт 14 частини першої статті 1).

Пункт 1 частини першої статті 40 Закону № 1105 віднайшов своє структурне місце у Розділі V „Загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності“ цього закону, у зв'язку з чим є підстави

Конституційний Суд України
21/3913 від 03.10.2024

стверджувати, що оспорюваний пункт передусім визначає підстави припинення здійснення страхових виплат і надання соціальних послуг застрахованим особам, які набули право на їх отримання у зв'язку з настанням страхового випадку за соціальним страхуванням.

Перелік осіб, які підлягають страхуванню від нещасного випадку, конкретизовано статтею 29 Закону № 1105.

Так, відповідно до частини першої статті 29 Закону № 1105 страхуванню від нещасного випадку підлягають:

1) особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту) (крім домашніх працівників, які не беруть добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування), гіг-контракту, іншого цивільно-правового договору, на інших підставах, передбачених законом, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності та господарювання, зокрема які є резидентами Дія Сіті, у тому числі в іноземних дипломатичних та консульських установах, інших представництвах нерезидентів або у фізичних осіб, а також обрані на виборні посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в інших органах, фізичні особи - підприємці, особи, які провадять незалежну професійну діяльність, члени фермерського господарства, якщо вони не належать до осіб, які підлягають страхуванню від нещасного випадку на інших підставах;

2) здобувачі професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої, післядипломної освіти, залучені до будь-яких робіт під час, перед або після занять, під час занять, коли вони набувають професійних навичок, у період проходження виробничої практики (стажування), виконання робіт на підприємствах.

Заподіяння шкоди зародку внаслідок травмування жінки на виробництві або її професійного захворювання під час вагітності, у зв'язку з чим дитина народилася з інвалідністю, прирівнюється до нещасного випадку, який стався із застрахованою особою. Така дитина відповідно до медичного висновку вважається застрахованою і до 18 років або до закінчення навчання, але не більш як до досягнення нею 23 років, їй надається допомога за рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку (абзац перший частини другої статті 29 Закону № 1105).

Добровільно від нещасного випадку можуть застрахуватися члени особистого селянського господарства, якщо вони не належать до осіб, які підлягають страхуванню від нещасного випадку на інших підставах (частина третя статті 29 Закону № 1105).

Статтею 26 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98–ВР (далі – Основи) визначено, що до страхових випадків, з настанням яких надаються матеріальне забезпечення та соціальні послуги, належать: тимчасова непрацездатність; вагітність та пологи; інвалідність; хвороба; досягнення пенсійного віку; смерть годувальника; безробіття; соціальні послуги та інші матеріальні витрати, пов'язані з певними обставинами; нещасний випадок на виробництві; професійне захворювання (частина перша).

Характеристика страхових випадків, умови надання соціальних послуг, їх види та розміри матеріального забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням визначаються законами України за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, іншими нормативно-правовими актами, які містять норми щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування (частина друга статті 26 Основ).

Отже, в аспекті регулювання порядку надання/припинення надання соціальних послуг приписи Закону № 1105 поширюють свою дію на коло осіб (групу осіб), які є суб'єктами соціального страхування, мають право на отримання соціальних послуг за умови настання відповідного страхового випадку, характеристика якого охоплена законодавством за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

1.2. Відповідно до преамбули Закону № 2671 цей закон визначає основні організаційні та правові засади *надання соціальних послуг*, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків, особам/сім'ям, які перебувають *у складних життєвих обставинах.*

На противагу Закону № 1105 (який прямо пов'язує сферу свого регулювання із засадами загальнообов'язкового державного соціального страхування та гарантіями *працюючим громадянам щодо їх соціального захисту*), дія Закону № 2671 поширюється на громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають або перебувають на території України, у тому числі на осіб, на яких поширюється дія Закону України „Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", і належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах (стаття 5).

За цих обставин, попри те, що обидва закони у певних обсягах визначають гарантії щодо „надання соціальних послуг", є підстави виснувати, що Закон № 1105 та Закон № 2671 регулюють різні сфери суспільних правовідносин, поширюють свою дію на різне коло суб'єктів, а також декларують досягнення різних цілей.

Так, згідно з частиною першою статті 2 Закону № 2671 соціальні послуги надаються для досягнення таких цілей:

1) профілактика складних життєвих обставин;

2) подолання складних життєвих обставин;

3) мінімізація негативних наслідків складних життєвих обставин.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 1 Закону № 2671 *складні життєві обставини* – обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самостійно. Чинники, що можуть зумовити складні життєві обставини, перелічені у підпунктах „а" – „л" цього пункту.

Стаття 16 Закону № 2671 запроваджує класифікацію соціальних послуг, зокрема, поділяючи соціальні послуги за спрямованістю (частина перша), за типами (частина друга), залежно від місця надання соціальних послуг (частина третя), залежно від строку надання соціальних послуг (частина четверта).

Частиною шостою статті 16 Закону № 2671 унормовано перелік базових соціальних послуг, який складається з вісімнадцяти окремих пунктів. Водночас частина п'ята цієї статті конкретизує, що перелік соціальних послуг, що надаються відповідно до цього Закону, визначається класифікатором соціальних послуг, який затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Підкреслимо, що незважаючи на те, що Закон № 2671 цілком детально регламентує класифікацію соціальних послуг, таку класифікацію немає достатніх підстав вважати застосовною в аспекті тих соціальних послуг, надання

яких гарантовано Законом № 1105. Такий висновок базується на тому, що Закон № 2671 не є нормативним актом, що містить норми щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування в розумінні частини другої статті 26 Основ.

До того ж Закон № 2671 містить пряме застереження, згідно з яким *перелік та порядок надання соціальних послуг за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування регулюються законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування* (частина сьома статті 16 Закону № 2671).

Таке нормативне застереження, на нашу думку, чітко відокремлює перелік та порядок надання соціальних послуг на підставі Закону № 2671 від тих соціальних послуг, що мають надаватись за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування. У такий спосіб законодавець додатково розмежував сфери регулювання Закону № 2671 та Закону № 1105, одночасно скерувавши суб'єктів правозастосування до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування з метою з'ясування переліку та порядку надання соціальних послуг в цій частині.

У цьому аспекті зауважимо, що серед сукупності чинного законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування саме приписи Основ (однак не приписи Закону № 1105) можна вважати такими, що детально конкретизують <u>види соціальних послуг</u> за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

Так, статтею 25 Основ визначено, що за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням надаються такі <u>види соціальних послуг</u> та матеріального забезпечення:

1) пенсійне страхування:

пенсії за віком, по інвалідності внаслідок загального захворювання (в тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);

пенсії у зв'язку з втратою годувальника, крім передбачених пунктом 4 цієї статті;

медичні профілактично-реабілітаційні заходи;

допомога на поховання пенсіонерів;

пенсія по інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;

пенсія у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;

2) медичне страхування:

діагностика та амбулаторне лікування;

стаціонарне лікування;

надання готових лікарських засобів та виробів медичного призначення;

профілактичні та освітні заходи;

забезпечення медичної реабілітації осіб, які перенесли особливо важкі операції або мають хронічні захворювання.

Обсяг послуг, що надаються за рахунок коштів обов'язкового медичного страхування, визначається базовою та територіальними програмами обов'язкового медичного страхування, які затверджуються в порядку, встановленому законодавством;

3) страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності;

допомога по тимчасовій непрацездатності (включаючи догляд за хворою дитиною);

допомога по вагітності та пологах;

4) страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання:

профілактичні заходи по запобіганню нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням;

відновлення здоров'я та працездатності потерпілого;

допомога по тимчасовій непрацездатності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;

відшкодування збитків, заподіяних працівникові каліцтвом чи іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням ним своїх трудових обов'язків;

допомога на поховання осіб, які померли внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;

5) страхування від безробіття:

допомога по безробіттю;

відшкодування витрат, пов'язаних із професійною підготовкою або перепідготовкою та профорієнтацією;

дотація роботодавцю для працевлаштування безробітних, у тому числі молоді на перше робоче місце;

допомога на поховання безробітного;

профілактичні заходи, спрямовані на запобігання настанню страхових випадків (частина перша).

Варто зауважити, що в аспекті з'ясування видів та порядку надання соціальних послуг, приписи Закону № 1105 не здійснюють нормативного посилання на статтю 25 Основ або інший нормативний акт. Водночас серед норм Закону № 1105 є приписи, зміст яких вказує на те, що за задумом законодавця саме Закон № 1105 мав врегулювати питання конкретизації видів та порядку надання соціальних послуг, що надаються за цим законом. Прикладом таких приписів є:

– уповноважений орган управління та його територіальні органи, зокрема, зобов'язані забезпечувати надання соціальних послуг, передбачених цим Законом (пункт 1 частини другої статті 6);

– уповноважений орган управління несе відповідальність, зокрема, за ненадання або несвоєчасного надання соціальних послуг, передбачених цим Законом (частина третя статті 6);

– кошти соціального страхування, що надходять від сплати єдиного внеску, повинні забезпечувати здійснення страхових виплат застрахованим особам та надання їм соціальних послуг, передбачених цим Законом (пункт 1 частини першої статті 7);

– роботодавець зобов'язаний здійснювати застрахованим особам у разі настання страхового випадку відповідний вид страхових виплат та надання соціальних послуг згідно з цим Законом (пункт 1 частини другої статті 8);

– застрахована особа має право на отримання у разі настання страхового випадку страхових виплат та соціальних послуг, передбачених цим Законом (пункт 2 частини першої статті 9).

Буквальне трактування наведених приписів дає підстави для висновку, що за такого регулювання Закон № 1105 мав би визначати певний перелік соціальних послуг, надання яких гарантовано (передбачено) цим Законом. Утім, регламентуючи обов'язок уповноваженого органу управління, серед іншого, надавати соціальні послуги, передбачені цим Законом, чинна редакція Закону № 1105 де-факто не містить конкретного переліку або ж видів соціальних послуг, передбачених саме цим законом. В аспекті запровадженого регулювання Закон № 1105 насамперед визначає види страхових виплат (стаття 13), а також оперує дефініціями „фінансування заходів", „закупівля соціальних послуг", „відшкодування вартості", „компенсація витрат". В окремих випадках є підстави розглядати такі дефініції як дії, що пов'язані з оплатою (відшкодуванням вартості) певних соціальних послуг, однак, на нашу думку, Закон № 1105 не містить приписів, якими було б конкретизовано перелік соціальних послуг, що їх надання припиняється на підставі пункту 1 частини першої статті 40 цього

закону, якщо потерпілим є особа, якій оформлено документи для виїзду за кордон на постійне проживання/залишення на постійне проживання за кордоном.

У розвиток цих висновків зауважуємо, що проведений ретроспективний аналіз вказує на існування редакцій Закону № 1105, які (на відміну від чинної редакції закону) визначали широкий перелік соціальних послуг, що надавалися Фондом соціального страхування від нещасних випадків на підставі цього закону.[1]

У цьому ж аспекті зауважимо, що кожна редакція Закону № 1105 містила окрему статтю, якою було регламентовано підстави для „припинення страхових виплат і надання соціальних послуг“ (як двох нероздільних складових загальнообов'язкового державного соціального страхування). Такий підхід був актуальним, коли протягом тривалого часу Закон № 1105 визначав конкретний перелік соціальних послуг, що надавалися/припинялися на підставі цього закону. Утім, за відсутності у чинній редакції Закону № 1105 конкретного переліку соціальних послуг, які б безпосередньо *надавалися* уповноваженим органом управління (а не лише фінансувалися, закуповувалися чи компенсовувалися за рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування), є підстави для висновку, що коректніше та об'єктивніше стверджувати, що оспорюваний припис здатен припинити здійснення уповноваженим органом управління відповідних страхових виплат на підставі Закону № 1105, що, як наслідок, може слугувати підставою припинення надання соціальних послуг.

Враховуючи, що за загальним правилом до нормативного акта включаються лише ті норми права, що стосуються його предмета регулювання, вважаємо, що оспорюваному припису бракує точності формулювання, оскільки за наведених обставин припинення соціальних послуг на підставі пункту 1 частини першої статті 40 Закону № 1105 здатне відбуватися лише опосередковано (через припинення соціальних виплат уповноваженим органом управління).

1.3. Стаття 24 Закону № 2671 визначає, що підставами для припинення надання соціальних послуг є:

1) відсутність потреби у соціальних послугах за результатами оцінювання потреб особи/сім'ї;

2) закінчення строку дії договору про надання соціальних послуг, крім випадків, передбачених частиною шостою статті 22 цього Закону;

3) зміна місця проживання/перебування отримувача соціальних послуг, що унеможливлює надання соціальних послуг;

4) невиконання без поважних причин отримувачем соціальних послуг вимог, визначених договором про надання соціальних послуг;

---

[1] Див., серед іншого, пункти 2–12 частини першої статті 21 „Соціальні послуги та виплати, які здійснюються та відшкодовуються Фондом соціального страхування від нещасних випадків“ Закону № 1105 (в редакції, що була чинною станом на 11 березня 2014 року).

5) виявлення/встановлення недостовірності поданих отримувачем соціальних послуг інформації/документів при зверненні за їх наданням, що унеможливлює подальше надання таких соціальних послуг;

6) смерть отримувача соціальних послуг;

7) дострокове розірвання договору про надання соціальних послуг за ініціативи отримувача соціальних послуг;

8) ліквідація (припинення діяльності) надавача соціальних послуг або припинення надання ним відповідних соціальних послуг (абзаци перший-дев'ятий частини другої).

Не може бути припинено надання соціальних послуг у разі наявної загрози життю чи здоров'ю особи, домашнього насильства, насильства за ознакою статі або жорстокого поводження з дітьми (абзац одинадцятий частини другої статті 24 Закону № 2671).

Отже, приписи Закону № 2671 не передбачають такої підстави для припинення надання соціальних послуг, як оформлення потерпілою особою документів для виїзду за кордон на постійне проживання. Закон № 2671 визначає фактичну зміну місця проживання/перебування отримувачем соціальних послуг однією з підстав для припинення надання соціальних послуг, водночас узалежнює цю підставу саме з неможливістю подальшого надання певних соціальних послуг. За такого регулювання лише тільки зміна місця проживання/перебування (яка фізично не перешкоджає процедурі подальшого надання отримувачеві соціальної послуги) не може бути достатньою підставою для припинення надання соціальної послуги в розумінні Закону № 2671.

Конституційний Суд України наголошував, що конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному (перше речення абзацу п'ятого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп/1997).

За результатом проведеного аналізу не виявлено ознак того, що в аспекті приписів щодо надання/припинення надання соціальних послуг Закон № 1105 та Закон № 2671 можна вважати однопредметними нормативними актами однакової сили, які одночасно врегульовують конкретну сферу суспільних відносин і за змістом суперечать один одному.

Окрім різних сфер регулювання Закону № 1105 та Закону № 2671, кола суб'єктів, на які ці нормативні акти поширюють свою дію, переліку та порядку надання соціальних послуг, що ними оперують приписи обох законів, очевидно різними також є підстави для припинення соціальних послуг.

При аналізі релевантної судової практики також не виявлено випадків застосування пункту 1 частини першої статті 40 Закону № 1105 (або ж фактів оформлення документів для виїзду за кордон на постійне проживання/залишення на постійне проживання за кордоном) як достатню підставу для припинення надання тих соціальних послуг, що надаються в порядку Закону № 2671. Такі обставини додатково вказують на те, що серед суб'єктів правозастосування наразі не існує очевидних суперечностей у розмежуванні сфери дії та предметів

регулювання Закону № 1105 та Закону № 2671 в аспекті підстав припинення надання соціальних послуг.

Підсумовуючи викладене слід зазначити, що порівняння змісту Закону № 1105 та Закону № 2671 свідчить про різне коло суб'єктів застосування законів, різний перелік соціальних послуг та юридичних підстав для їх надання/припинення надання. Отже, законодавець запровадив різне нормативне регулювання порядку надання/припинення надання соціальних послуг, передбачених Законом № 1105 та Законом № 2671, що вказує на відсутність колізії між приписами пункту 1 частини першої статті 40 Закону № 1105 та Законом № 2671 в частині порядку припинення надання соціальних послуг.

ВИСНОВОК

Аналіз приписів пункту 1 частини першої статті 40 Закону України „Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" від 23 вересня 1999 року № 1105–XIV та Закону України „Про соціальні послуги" від 17 січня 2019 року № 2671–VIII дає підстави стверджувати про відсутність колізії між приписами законів в частині порядку припинення надання соціальних послуг.

Заступник керівника
Правового департаменту –
керівник Управління опрацювання
конституційних подань
та конституційних звернень **Ольга ПОГРЕБНЯК**

Виконавці:
головний консультант Тетяна КОРЖ (т. 12-73)

Контроль:
заступник керівника Управління
опрацювання конституційних подань
та конституційних звернень – завідувач
відділу юридичного аналізу конституційних
подань та конституційних звернень Олександр БУХТІЯРОВ (т. 12-79)