

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Тищенко О. В.

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка
м. Київ, Україна*

У статті досліджуються проблеми систематизації соціально-забезпечувального законодавства в Україні. Акцентується увага на особливостях таких форм систематизації законодавства, як кодифікація та інкорпорація. Аналізується процес створення бази національного соціально-забезпечувального законодавства. Вивчається проблема законотворчої діяльності в частині створення єдиного кодифікаційного акту України у сфері соціального забезпечення.

Ключові слова: систематизація законодавства, кодифікація, інкорпорація, Кодекс соціального забезпечення України.

Вступ. Створення дієво функціонуючої законодавчої бази – одна з вагомих ознак розвитку держави. Проголошення в ст. 3 Конституції України, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1], визначає необхідність встановлення чітких соціально-правових орієнтирів на перспективу реалізації вказаних засад. І саме законодавству має бути відведена ключова роль у цьому процесі. Проблема формування джерел права соціального забезпечення є однією з найбільш дискусійних у науковій літературі. Процес систематизації соціально-забезпечувального законодавства досліджували такі сучасні українські вчені: Андрій В. М., Болотіна Н. Б., Гетьман Є. А., Москаленко О. В., Кучма О. Л., Прилипко С. М., Синчук С. М., Сташків Б. І., Шумило М. М., Щербина В. І., Ярошенко О. М. та інші. Утім, залишається значний масив теоретично-практичних проблем, які потребують подальшого вивчення та аналізу. Метою даної статті є дослідження процесу систематизації соціально-забезпечувального законодавства України, розгляд перспектив кодифікації як форми систематизації.

Виклад основного матеріалу. Відомий державний діяч середини ХІХ ст. Сперанський М. М. писав, що з проблеми ускладнень реалізації законів немає іншого виходу, як виявити всі недоліки законів, предметно їх проаналізувати та розібрати, виокремити все чинне законодавство від недіючого і привести все до однакового складу, тобто упорядити Звід законів [2, с. 12]. Значимим кроком у даному напрямку має стати систематизація у праві (упорядкування права, приведення діючих нормативних актів в єдину, погоджену систему). На глибокі соціальні функції систематизації вказував відомий вчений-правник Алексєєв С. С. [3, с. 107]. У науковій юридичній літера-

турі склалася думка, що найефективнішим способом систематизації є кодифікація як особливий, найбільш високий вид правотворчості, спрямований на упорядкування, систематичне об'єднання і вираження у вигляді загального закону права країни в цілому його обсязі або найважливіших частинах [4, с. 11]. Про міжнародні тенденції у процесі уніфікації соціально-забезпечувального законодавства свідчить прийняття у Страсбурзі 14 березня 1964 р. Європейського кодексу соціального забезпечення, яким закладено основи розвитку соціального забезпечення в країнах Європи, враховуючи важливість гармонізації захисту, гарантованого соціальним забезпеченням [5]. Хоча після прийняття Європейського кодексу соціального забезпечення минуло півстоліття, він досі залишається не ратифікованим Україною. Слід звернути увагу, що ст. 12 Європейської соціальної хартії, прийнятої 3 травня 1996 р., ратифікованої Законом України від 14 вересня 2006 р. № 137-V, встановлено обов'язок України підтримувати систему соціального забезпечення на задовільному рівні, принаймні на такому, який дорівнює рівню, необхідному для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення [6]. Планом дій Ради Європи для України на 2011–2014 рр., затвердженим Радою Європи 23 червня 2011 р., передбачено співпрацю з Україною у напрямку розробки ефективного механізму соціального забезпечення, який відповідає європейським стандартам [7], що дозволить пришвидшити ратифікацію Європейського кодексу соціального забезпечення. Створення системи соціального забезпечення в Україні європейського рівня має базуватися на активному законотворчому процесі у сфері соціального забезпечення. Проте у цілому юридична наука продовжує залишатися «національно замкнутою» і не виходить за рамки нашого українського середовища. Це позначається на процесах законотворчості, які абсолютно не вписуються в європейські процеси з їхніми правовими тенденціями [8, с. 64].

Слід підкреслити, що проблема кодифікації соціально-забезпечувального законодавства України належить до найбільш згадуваних у доктрині права соціального забезпечення. Разом із тим, науковці й досі не дійшли єдиної думки щодо цього питання. Побуває позиція, що прийняття кодифікаційного акту у сфері соціального забезпечення – це веління часу і необхідність. Як наголошує провідний теоретик права соціального забезпечення України Прилипко С. М., на сучасному етапі сформовано теоретичне і практичне підґрунтя для систематизації соціального законодавства, яке необхідно проводити шляхом кодифікації [9, с. 26]. Слушною є точка зору російської вченої Васильєвої Ю. В., що соціально-забезпечувальне законодавство безсистемним, суперечливим і складним у застосуванні. Воно все більше перетворюється на таємну область знань, розібратися в якій можуть лише фахівці. Явна криза законодавства про соціальне забезпечення вимагає прийняття заходів не просто щодо впорядкування, а щодо істотного перегляду всього галузевого законодавства [10, с. 3]. Дійсно, хаотична розпорошеність чинного соціально-забезпечувального законодавства України, відсутність системного підходу у правовому регулюванні, незгодженість багатьох норм породжує як практичні труднощі в його застосуванні, так і тенденції суспільної недовіри до ефективності реалізації права на соціальне забезпечення. Проте залишається відкритим питання, яким саме має бути новий кодифікаційний акт, щоб він не перетворився на безсистемну збірку соціально-забезпечувальних норм. Про те, що такі побоювання є небезпідставними, свідчать прак-

тичні спроби кодифікації соціального законодавства, які можемо спостерігати нині в Україні. Як це вбачається із проекту Соціального кодексу від 15.02.2013 № 2311 [11] (далі – проект Соціального кодексу), у документі відсутній чіткий системний підхід щодо поділу на загальну та спеціальну частини. Зокрема, алогічним видається віднесення до загальної частини основ загальнообов'язкового державного соціального страхування та соціального обслуговування. Крім того, в загальній частині проекту Соціального кодексу пропонується перелік державних стандартів та гарантій, норми щодо яких розміщені непослідовно. Наприклад, серед основних державних гарантій, які визначаються виключно законами, відсутній гарантований Конституцією України прожитковий мінімум (ст. 15), хоча далі у ст. 12, 18 проекту Соціального кодексу вказане поняття застосовується, і визначається його правовий зміст.

Застосоване в назві проекту Соціального кодексу України, поняття «соціальний» за своєю суттю передбачає охоплення всіх соціальних прав людини, а не лише соціальні стандарти, соціальне страхування, соціальне обслуговування, соціальне забезпечення вразливих категорій громадян. Виходячи з позицій, визначених у науковій літературі, соціальні права та свободи людини і громадянина – це міра можливої поведінки або діяльності людини в соціальній сфері, що передбачає задоволення законних інтересів і потреб у сфері трудової діяльності, соціального захисту та охорони здоров'я [12, с. 189]. Як бачимо з даного визначення, поняття «соціальні права» є похідним від поняття «соціальний», і тому крім державних соціальних стандартів, соціального страхування, соціальних допомог, соціального обслуговування включає в себе право на працю, освіту, охорону здоров'я тощо. Відповідно назва «Соціальний кодекс» є значно ширшою за своїм змістом, ніж коло суспільних відносин, охоплених запропонованим кодифікаційним актом. З огляду на наведені аргументи вважаємо, що запропонована розробниками проекту Соціального кодексу назва кодифікаційного акту соціально-забезпечувального законодавства потребує переосмислення та зміни. Більш прийнятною щодо лінгвістичних позицій та змісту даного кодифікаційного акту, на наш погляд, буде назва Кодекс соціального забезпечення України, що за своєю суттю узгоджується з Європейським кодексом соціального забезпечення. Таким чином уточнюється, що цей збірник законів є результатом кодифікації саме соціально-забезпечувального законодавства.

Заслуговує на увагу позиція вченої Москаленко О. В. щодо доцільності кодифікації соціально-забезпечувального законодавства залежно від організаційно-правової форми соціального забезпечення. Вона наголошує, що такий підхід дасть можливість усунути множинність і суперечливість нормативних актів, значною мірою полегшить правозастосування, сприятиме законності й підвищить рівень гарантій реалізації прав громадян України у сфері соціального захисту [13, с. 326].

Процес систематизації соціально-забезпечувального законодавства у формі кодифікації як тенденція, спрямована на перспективу, повинен базуватися на інкорпораційних заходах, які слід розглядати як передумову, перші кроки до кодифікації. Інкорпорація (від лат. *In corpore* – букв. в сукупності) – це така форма систематизації, коли нормативні акти певного рівня об'єднуються повністю або частково у різного роду збірники чи зібрання у певному порядку (хронологічному, алфавітному, системно-предметному) [14, с. 67]. Ми підтримуємо позицію Міцкевича А. В.,

який підкреслював, що оскільки кодифікація законодавства – найбільш складний, котрий вимагає тривалого часу, вид систематичної обробки законодавства, до того ж ніколи не охоплює всього нормативного матеріалу, інкорпорація стає необхідним супутником кодифікації, її доповненням і в той же час передумовою подальших кодифікаційних робіт [15, с. 85]. Як вказує Шебанов А. Ф., слід розрізняти офіційну інкорпорацію, тобто видання відповідних збірників інкорпорованого законодавства спеціально уповноваженими на те державними органами, і неофіційну інкорпорацію, яка здійснюється відомствами, організаціями і приватними особами [16, с. 141]. В Україні процес офіційної інкорпорації соціально-забезпечувального законодавства (як передумови кодифікації) розвивається досить повільно, як правило, це практика системно-предметної або хронологічної інкорпорації, спрямованої на об'єднання у збірниках законодавчих актів за інститутами соціального забезпечення. Разом із тим, в Україні є поширеною так звана неофіційна інкорпорація, яка реалізується шляхом видання збірників нормативно-правових актів соціально-забезпечувального законодавства у приватній видавничій сфері. Попри те, що така практика сприяє підвищенню правових знань громадян, вона не завжди базується на професійному підході в добірці нормативних актів і може слугувати поширенню такого виду деформації правосвідомості населення, як правовий дилетантизм (означає вільне поводження із законом: поверхове або неадекватне тлумачення правових норм, відсутність системного підходу при їх оцінці тощо) [17].

З метою формування єдиних науково-практичних поглядів із даного питання в науковій літературі [18, с. 70] висловлюються пропозиції щодо необхідності створення уповноваженого органу з питань кодифікації законодавства України – спеціально уповноваженої комісії. Враховуючи складність, поступовість, зумовлену об'єктивними факторами, певну сповільненість процесу кодифікації соціально-забезпечувального законодавства України, така точка зору заслуговує на увагу, бо дозволяє впритул підійти до проблеми ефективної систематизації соціально-забезпечувального законодавства України у формі кодифікації. Спеціально уповноважена комісія з питань кодифікації законодавства, на нашу думку, має бути створена як спільний орган Міністерства юстиції та Міністерства соціальної політики України. Такий підхід дозволить консолідувати зусилля правників та фахівців соціально-забезпечувальної сфери на ефективну роботу в кодифікаційному руслі.

Своєчасним також є звернення уваги на необхідність залучення до законотворчого процесу громадськості, це сприятиме врахуванню у процесі розробки проекту Кодексу соціального забезпечення України інтересів різних соціальних груп, прозорості, відкритості та доступності законотворення [19, с. 5].

Висловлені міркування дозволяють зробити наступні *висновки*:

1. Кодифікація соціально-забезпечувального законодавства України – це процес систематизації чинного законодавства, що потребує злагодженої співпраці представників влади і суспільства, з метою розробки та прийняття Кодексу соціального забезпечення України, який відповідатиме загальноєвропейським традиціям демократичного розвитку.

2. Особлива увага має приділятися системі, яка буде покладена в основу Кодексу соціального забезпечення України, це дозволить запобігти плутанині в юридичній термінології, а також відповідатиме принципу чіткості та ясності чинного законодавства.

3. Передумовою процесу кодифікації має стати активізація процесу офіційної інкорпорації соціально-забезпечувального законодавства, що підвищуватиме загальний рівень правової культури населення України в цій сфері.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Сперанский М. М. Обзорные исторические сведения о своде законов / М. М. Сперанский. – М. : Книга по Требованию, 2011. – 204 с.
3. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : «Юрид. лит.», 1975. – 258 с.
4. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. – М., Госюриздат, 1962. – 575 с.
5. Европейский кодекс социального обеспечения : Міжнародний документ від 14.03.1964 № 48 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_329.
6. Европейська соціальна хартія : Міжнародний документ від 03.05.1996 № 163 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
7. План дій Ради Європи для України на 2011–2014 рр. : Міжнародний документ від 23.06.2011 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.
8. Спасибо-Фатєєва І. В. Методологічні витоки кодифікацій: потреби, обґрунтованість, кон'юнктурність / І. В. Спасибо-Фатєєва // Право України. – 2009. – № 8. – С. 62-71.
9. Прилипко С. М. Предмет права соціального забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / С. М. Прилипко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2007. – 47 с.
10. Васильєва Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : автореф. дисс. на соискание учён. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Ю. В. Васильєва ; Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина. – М., 2010. – 54 с.
11. Проект Соціального кодексу України від 15.02.2013 № 2311 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=45.
12. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010. – 432 с.
13. Москаленко О. В. Основні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування в умовах ринкової економіки : монографія / Олена В'ячеславівна Москаленко. – Х. : Юрайт, 2012. – 400 с.
14. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К., Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
15. Мицкевич А. В. Из истории предметной систематизации законодательства СССР / А. В. Мицкевич // Правоведение. – 1967. – № 5. – С. 85-89.
16. Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства / А. Ф. Шебанов // Советское государство и право. – 1960. – №7. – С. 139-151.
17. Требін М. П. Правосвідомість громадян України: стан та види деформації / М. П. Требін. – Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Soc_dos/2009_844/articles.
18. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види : монографія / Є. А. Гетьман. – Х. : «Право», 2012. – 192 с.
19. Богачова О. Деякі питання участі громадян у законотворенні / О. Богачова // Наукові записки Інституту Верховної Ради України. – 2011. – № 3 (6). – С. 5-7.

Тищенко Е. В. Систематизация социально-обеспечительного законодательства Украины / Е. В. Тищенко // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2-2. – С. 65-70.

В статье исследуются проблемы систематизации социально-обеспечительного законодательства в Украине. Акцентируется внимание на особенностях таких форм систематизации законодательства, как кодификация и инкорпорация. Анализируется процесс создания базы национального социально-обеспе-

чительного законодавства. Изучаются проблемы законотворческой деятельности в части создания единого кодификационного акта Украины в сфере социального обеспечения.

Ключевые слова: систематизация законодательства, кодификация, инкорпорация, Кодекс социального обеспечения Украины.

SYSTEMATIZATION OF SOCIAL-SECURITY LEGISLATION OF UKRAINE

Tishchenko E. V.

Kyiv National University named after Taras Shevchenko, Kyiv, Ukraine

This article investigates the problem of ordering social-security legislation in Ukraine. Focuses on the features of such forms as legislation systematization and codification of incorporation. Examines the process of creating a national database of social-security legislation. We study the problem of legislative activity in the codification of the creation of a single act of Ukraine in the sphere of social security.

It is noted that the lack of a systematic approach to legal regulation, inconsistency of many regulations as generating practical difficulties in its application, and the trend of public confidence in the effectiveness of the right to social security. In these circumstances, the question remains, what exactly should be the new codification act. In terms of coordination of the document with the European Code of Social Security it should be the Code of Social Security of Ukraine.

An important prerequisite for the codification of social-interim legislation – is the incorporation of security legislation. Ukraine has extended the so-called informal incorporation, which is implemented through the publication of collections of legal acts socio-interim legislation in the private publishing sector.

Based on the above, it is necessary to draw the following conclusions:

1. Codification social-interim legislation of Ukraine – the process of systematization of existing legislation that requires coordinated cooperation between the authorities and society, with the purpose of developing a Code of Social Security of Ukraine, which is in accordance pan traditions of democracy.

2. Great attention is should be given to the system that will be the basis for the Code of Social Security of Ukraine, this will prevent confusion in legal terminology, and respect the sharpness and clarity of the current legislation.

3. Codification process has become Accelerating the formal incorporation of socio-interim legislation that will increase the overall level of legal awareness of the population of Ukraine in this area.

Key words: systematization of legislation, codification, incorporation, Social Security Code of Ukraine.