

Н.Р. Нижник,
доктор юридичних наук,
професор
І.О. Гуменюк,
кандидат юридичних наук

ПЕРСПЕКТИВИ КОДИФІКАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті розкриваються основні проблеми кодифікації законодавства України про соціальне забезпечення, з'ясовуються оптимальний вид і форма систематизації законодавства про соціальне забезпечення, визначені фактори, що впливають на структуру та зміст єдиного кодифікованого акту.

Ключові слова: галузь законодавства, система права соціального забезпечення, організаційно-правові форми соціального забезпечення, систематизація законодавства, види кодифікації, кодекс, основи законодавства, структура кодексу, соціальне страхування, соціальна допомога, інститут права.

Соціальне забезпечення – один із головних напрямів розвитку соціальної, правової держави. Світова практика моделей соціального захисту визначається або основною роллю держави у процесі регулювання механізмів соціального управління, або меншим ступенем державного втручання у соціально-економічні процеси, відображаючи неоліберальний підхід у зазначеній сфері. Україна належить до першої групи країн, тому процес активізації законодавчої влади щодо упорядкування системи нормативно-правових актів з питань соціального забезпечення був прогнозованим, але, на жаль, організаційно не врегульованим заходом.

Криза законодавства про соціальне забезпечення досягла таких масштабів, що потребує не стільки упорядкування, скільки суттєвого перегляду всього галузевого законодавства, результатом якого може стати єдиний кодифікований акт. Для його здійснення доцільно дотримуватись основних принципів, методології кодифікаційної діяльності. Вони дозволять з'ясувати спосіб і вид кодифікації, визначити принципи відбору нормативно-правових актів для кодифікації законодавства про соціальний захист і вирішити важливе питання про суб'єкт кодифікаційної обробки. Стосовно останнього, слід погодитись, що його не визначеність на законодавчому рівні, недостатня обґрунтованість на доктринальному – негативно впливає на сам процес кодифікації. Питання доцільності створення спеціально уповноваженої комісії з питань кодифікації законодавства не викликає заперечень [1], зважаючи на

проблему кодифікації законодавства в сфері соціального захисту.

Поданий на розгляд до Верховної Ради України законопроект Соціального кодексу не зміг уникнути проблем, пов'язаних з недотриманням методології кодифікаційної діяльності. Першою, і найбільш гострою, виявилась проблема предмета правового регулювання. Термінологічно невдала назва акту, що обумовлена складністю визначення поняття "соціальний", не дозволяє встановити галузеву належності положень, які складають його зміст. Зазначена вимога має принципове значення, оскільки правова невизначеність нівелює ефективність впливу юридичних норм на суспільні відносини.

Термін "соціальний" походить від французької і означає громадськість, те, що характеризує спільне життя, взаємні обов'язки цивільного побуту. Визначені у законопроекті соціальні відносини як предмет, викликають ряд непорозумінь. Соціальні відносини у взаємозв'язку із трудовими й економічними відносинами охоплює весь період життя та діяльності людини і регламентується цивільним, адміністративним, трудовим, сімейним, податковим і іншими галузями законодавства. Якщо припустити, що автор законопроекту виходить із розуміння сукупності соціального законодавства як комплексного нормативного масиву, що знаходився на стадії становлення комплексної галузі законодавства, то чому положення Соціального кодексу здебільшого складаються з норм чинного законодавства про соціальний захист? Законопроект мав би

встановлювати основи правового регулювання соціальних відносин, закріплювати соціальні права громадян і механізми їх реалізації, визначати правовий статус учасників соціальних відносин. У реальності, положення Соціального кодексу передбачають врегулювання соціально-забезпечувальних та інших відносин (процедурних, організаційно-розпорядчих й охоронних), визначають порядок виникнення й реалізації прав громадян на соціальний захист.

Не заперечуючи можливості існування комплексної кодифікації, галузева кодифікація, на наш погляд, має безумовний пріоритет. Місце та функціональна роль комплексної кодифікації визначається співвідношенням галузевих та комплексних утворень у системі права, де останні розглядаються як вторинні утворення. По відношенню до галузевої кодифікації, комплексна відіграє підлеглу, допоміжну роль і не сприймається в теорії права та галузевих науках як основний напрямок удосконалення законодавства [2]. Об'єднання у Соціальному кодексі, як комплексному акті, положень, що охоплюють норми соціальних галузей національного законодавства не тільки не сприятиме удосконаленню правового регулювання суспільних відносин у соціальній сфері, а й збільшить проблему дублювання норм, юридичних колізій та прогалин. Головна цінність кодексу як правового акту полягає у тому, що кодифікація – це ефективний засіб ліквідації множинності актів по одному питанню. Більш того, тільки галузь законодавства про соціальний захист, яка відрізняється значним масивом нормативно-правових актів, потребує систематизації та суттєвого оновлення, на відміну від інших галузей, яких відносять до соціальних. Таким чином, поняття "соціальний" дозволяє повному поглянути на проблему розробки кодексу і стверджувати про необхідність зміни назви проекту кодифікованого акту на Кодекс соціального забезпечення.

Все вищезазначене свідчить про те, що кодифікація українського законодавства про соціальний захист належить до важко здійсненних завдань, що потребують належної підготовчої роботи, наукового підходу до відбору правових актів, які заплановано систематизувати у єдиний акт. Уникнути потрібно ситуації, коли кодекс використовується законодавцем для вирішення конкретних ситуативних завдань, не виконуючи того нормативного та соціального навантаження,

що ставиться перед кодексом. Утім, вважаємо слушною позицію науковців щодо надання більшої юридичної сили кодексу порівняно з іншими законами неможливо, оскільки Конституція України є єдиним законодавчим актом, що має вищу юридичну силу порівняно з іншими нормативно-правовими актами. Кодекс – це специфічний закон [3].

Важливого методологічного значення набуває співвідношення поняття "кодифікація" і "кодекс". Перше поняття – це процес, друге – кінцевий результат. Щоправда, на думку окремих фахівців, прийняття Кодексу не завжди береться до уваги в ході тієї чи іншої кодифікації, включаючи й ті випадки, коли прийняття кодексу в кінцевому випадку не відбулось. Кодекс, на відміну від інших законів, потребує більшої підготовчої роботи (реально тривалого за часом процесу з певними стадіями та спеціально сформованими суб'єктами), що і робить його специфічним видом закону разом із способом формування змісту, а саме: систематизація нормативного матеріалу з одночасною правотворчістю. Кодифікація як процес законодавчої діяльності, в наслідок якої переглядається вся нормативно-правова база і вирішуються проблеми із застарілими нормами, суперечностями, логічно пов'язуються частини чинних нормативних правових актів, формується єдина структура правового регулювання [4]. Не менш важливим, крім інвентаризації чинних норм у процесі кодифікації, є розроблення нових – адекватних дійсності – механізмів регулювання суспільних відносин.

Виходячи з того, що одним із основних ознак кодифікації є перегляд законодавства в наслідок якого розрізнені акти змінюються єдиним, логічно побудованим актом, а малоефективні, застарілі норми втрачають свою дію, створюються і закріплюються нові норми і інститути – зареєстрований у Верховній Раді України проєкт Соціального кодексу потребує суттєвого доопрацювання, а бажано – ретельної підготовчої роботи щодо перегляду чинного законодавства з метою його уніфікації за окремими організаційно-правовими формами соціального захисту та розробкою методів здійснення його систематизації.

Норми права соціального забезпечення завжди вирізнялись специфікою законодавчої техніки, яка, в свою чергу, стала основним чинником некодифікованості галузевого законодавства. Окремі новації запропонованого Кодексу не вит-

римують елементарних вимог юридичної техніки, їх формулювання не відповідає теорії права соціального забезпечення, зокрема принципам соціального страхування, поняттю "соціальний ризик" та сприяє дублюванню норм. Потребують визначення ряд основних дефініцій, а саме "межа бідності", "надзвичайно скрутне матеріальне положення" та ін. Має місце значна кількість ненормативних приписів (мета, заклики, завдання, звернення) законодавчих актів права соціального забезпечення, що можуть бути у Преамбулі кодексу (як структурна одиниця відсутня у проєкті), але не повинні передбачатися у Спеціальній частині зареєстрованого акту [5].

В основу законопроєкту повинні бути покладені наступні підходи: по-перше, кодифікації повинні підлягати чинні норми законодавства. Серед обраних для систематизації у проєкті Соціального кодексу були і не чинні норми. Автор законопроєкту не врахував зміни, які були внесені у Закон України "Про зайнятість населення", Закон України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття". Не враховані були і зміни, що відбулись у системі органів виконавчої влади, відповідно до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади".

На відміну від інших видів систематизації, для кодифікації важливо не стільки відбір законодавчих актів, які підлягають дослідженню на предмет включення їх норм до кодексу, скільки ретельний аналіз змісту відібраних актів з метою уникнення дублювань, протиріч та подолання прогалин у правовому регулюванні соціально-забезпечувальних відносин. Фактично мова йде про експертизу всього законодавства в сфері соціального захисту [6].

По-друге, прийняття кодексу має сприяти створенню єдиної державної системи соціального захисту. Зміст зареєстрованого законопроєкту не виконує умови повноти та всебічності правового регулювання соціально-забезпечувальних відносин: а) норми щодо порядку формування страхових коштів, порядку сплати єдиного страхового внеску не включені до законопроєкту, не зважаючи на те, що їх галузева належність, відповідно до чинного законодавства, – право соціального забезпечення; б) соціальний захист бездомних громадян і безпритульних дітей; в) порядок надання житлово-комунальних суб-

сидій; г) соціальні послуги інтернатних закладів; д) державні довічні стипендії та ін.

Цей Кодекс мав би не просто систематизувати всі законодавчі норми про соціальне забезпечення, а на кодифікованому рівні визначити соціальні зобов'язання влади, роботодавців і громадян в сфері соціального захисту (принципи соціального партнерства) та чітко визначити структуру соціального забезпечення, в якій простежується механізм забезпечення рівня життя. Саме поняття "рівня життя" (якості життя) – має бути системно утворюючим в соціальній сфері, яке інтегрує сукупність натуральних і реально прорахованих показників життєзабезпечення людини. Як центральне поняття соціальної політики і економіки, воно визначає цільову функцію всієї системи соціального захисту. Забезпечення "рівню життя" є, по суті, провідною ідеєю всієї системи соціального захисту населення. Це поняття є визначальним у розробці концепції розвитку соціального законодавства.

По-третє, забезпечення зв'язку з актами інших галузей законодавства, особливо з бюджетним. Правові норми про фінансове забезпечення соціальних виплат, які здійснюються за рахунок бюджетних коштів містяться у бюджетному законодавстві. Бюджетний кодекс України встановлює порядок фінансування програм соціального захисту [7]. З огляду на проблему забезпечення ефективності механізму реалізації законів про соціальний захист, цей нормативно-правовий акт вніс ясність у питання організації фінансування частини системи соціального захисту, що здійснюється за рахунок держави. Цифрове визначення цих видатків провадиться у законах про бюджет на певний рік. У науковій літературі неодноразово звертали увагу на існування проблем, які створюють бюджетні закони в частині встановлення невідповідності обсягу фінансування соціальних видатків, що передбачені законодавством про соціальний захист. Вирішення цієї проблеми залишилось поза увагою авторів проєкту Соціального кодексу.

В обов'язковому порядку, під час кодифікації, має бути врахований той факт, що чинне законодавство в сфері соціального захисту можна охарактеризувати як комплексний нормативний масив, який потребує реформування та галузевого упорядкування. Орієнтиром для відокремлення та формування ядра законодавства про соціальне забезпечення має слугувати Концепція соціаль-

ного забезпечення населення [8]. У системі законодавства з питань соціального захисту необхідно розрізняти: акти законодавства про соціальне забезпечення, акти інших галузей законодавства, які містять значний масив норм, галузева належність яких – право соціального забезпечення. Крім того, чинне вітчизняне законодавство містить нормативно-правові акти, які регламентують "суміжні" сфери, норми яких можна у рівному ступені віднести до декількох галузей законодавства. Все вищезазначене впливає на структурну організацію систематизації, вимагає вирішити питання методу правового регулювання соціально-забезпечувальних та інших суспільних відносин, що виникають в процесі реалізації або захисту соціальних прав.

Загальним зауваженням до змісту проекту Кодексу є включення норм, що мають іншу галузеву належність: адміністративну, господарську, цивільну, трудову. Так, юридичне оформлення правового статусу окремих суб'єктів, які є учасниками соціально-забезпечувальних відносин, їх компетенція та повноваження не є предметом правового регулювання права соціального забезпечення.

По-четверте, перегляд норм права соціального забезпечення підзаконних актів, встановлення доцільності збільшення їх "правового рівня". Проблема конкретизації законодавчих приписів притаманна багатьом галузям законодавства. Право соціального забезпечення не є виключенням. Положення законів містять норми, які визначають правотворчих суб'єктів та встановлюють строки для здійснення заходів щодо конкретизації положень законів. Відсутність чітко встановлених меж компетенції уповноважених суб'єктів в сфері соціального захисту призводить до фактів перевищення повноважень або нехтування своїми обов'язками, що негативно впливає на ефективність механізму реалізації законів в цій сфері. Вирішення зазначеної проблеми передбачає вдосконалення не тільки законодавства про соціальне забезпечення, а й адміністративного. Стосовно законодавства про соціальне забезпечення, доцільно, проаналізувати норми підзаконного правового регулювання з метою визначення їх функціонального значення, необхідності закріплення на рівні закону, універсалізації та неприпустимості "вільного" тлумачення.

По-п'яте, відмова від бланкетних норм та по-

долання декларативності у регулюванні соціально-забезпечувальних відносин є загальною вимогою і бажаним кінцевим результатом нормотворчості. Крім того, виходячи із необхідності забезпечення стабільності кодексу включення до нього норм тимчасового характеру, а також норм, що в силу специфіки суспільних відносин, які вони регулюють, періодично змінюються або втрачають свою актуальність з об'єктивних причин – не бажано.

Кодифікація такого масштабного законодавства в соціальній сфері, дозволить уніфікувати всі правові терміни, що використовуються в соціально-забезпечувальних нормах, сприятиме створенню єдиного понятійного апарату.

По-шосте, упорядкування існуючих видів соціального забезпечення без встановлення нових видів або зазначення доцільності нових. Зазначена проблема не стосується зареєстрованого проекту Соціального кодексу, оскільки його зміст – це компіляція основних статей більшості галузевих та міжгалузевих законів. Принципи відбору статей із чинних нормативно-правових актів не забезпечують повноти правового регулювання та не долають дублювання норм, обтяжують деталізованими нормативними приписами. Результатом такої методології став не кодифікований, а консолідований акт.

Таким чином, підготовка нового законодавства про соціальний захист вимагає вирішення цілого ряду концептуальних питань. Особливо важливим на нашу думку, є обміркування і ретельна розробка кодифікованого акту, з урахуванням фінансово-економічного обґрунтування, та максимальної відповідності міжнародним стандартам в сфері соціального захисту, зокрема Європейському кодексу соціального забезпечення. Не зважаючи на не значну кількість ратифікованих Україною міжнародних актів в сфері соціального захисту, практика реалізації законодавства свідчить про наявні складнощі у застосуванні конвенцій, ратифікованих без належного аналізу національного законодавства та попередньої підготовки відповідних нормативних правових актів. З іншого боку, прийняття єдиного кодифікованого акту відповідає стратегії розвитку національного законодавства, інтеграційним процесам у європейське правове поле. Провести порівняльний аналіз численних розрізаних нормативних актів законодавства в сфері соціального захисту значно складніше завдання, порівняно з

юридичною експертизою їх відповідності за допомогою кодифікованого акту.

З огляду на доктринальне переосмислення основних правових засад побудови соціальної держави, питання кодифікації законодавства про соціальне забезпечення набуває суттєвого значення, особливо якщо зважити на те, що переважна більшість норм вітчизняного законодавства систематизовані у кодифікованих актах. Пра-

во соціального забезпечення не може і далі залишатися поза процесами систематизації. Нормативний масив в цій сфері розрізнений і нестабільний, що відображається на ефективності правового регулювання соціально-забезпечувальних відносин, на рівні гарантій реалізації прав і законних інтересів всіх суб'єктів, що не вписується у концепцію соціальної держави, якою Україна себе проголосила.

Література

1. Гетьман Є. Предмет, об'єкт та суб'єкти кодифікації законодавства України / Є. Гетьман // Вісник Академії правових наук. – 2011. – № 3. – С. 28 – 35.
2. Рахманина Т. Н. Кодификация законодательства / Т. Н. Рахманина. – М. : Юристь, 2005. – 141 с.
3. Знаменський І. Кодифікація і гармонізація економічного законодавства / І. Знаменський // Юридичний вісник України. – 2003. – № 38. – С. 1 – 7.
4. Кабріяк Р. Кодифікації / Р. Кабріяк ; пер. с фр. І. В. Головки. – М. : Статут, 2007. – 476 с.
5. Проект Соціального кодексу України, реєстр. № 2311 від 15.02.2013р. // Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Васильєва Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : автореф. дисс. на поиск. научн. степени док. юрид. наук : спец. 12.00.05 "Трудовое право; право социального обеспечения" / Ю.В. Васильева. – М., 2010. – 54 с.
7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37 – 38. – Ст. 189.
8. Концепція соціального забезпечення населення України, затверджена постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 6. – Ст. 31

Н.Р. Нижник І.А. Гуменюк.

Перспективи кодифікації українського законодавства о соціальному забезпеченні

В статті розкриваються основні проблеми кодифікації законодавства України о соціальному забезпеченні, визначаються оптимальний вид і форма систематизації законодавства о соціальному забезпеченні, встановлені фактори, що визначають структуру і зміст єдиного кодифікованого акту.

Ключевые слова: галузь законодавства, система права соціального забезпечення, організаційно-правові форми соціального забезпечення, систематизація законодавства, види кодифікації, кодекс, основи законодавства, структура кодексу, соціальне страхування, соціальна допомога, інститут права.

N.R. Nyzhnyk, I.A. Humeniuk.

Prospects for codification of Ukrainian legislation on social security

The Article elucidates the major issues of codification of the Ukrainian legislation on social security, defines the optimum type and shape of systematization of the social security legislation, and ascertains the factors that determine the structure and the content of a single codified act.

Keywords: branch of law, system of the social security law, organizational and legal forms of social security, systematization of legislation, types of codification, code, legal framework of the structure of the code, social insurance, social assistance, institution of law.