

До питання кодифікації законодавства про соціальне забезпечення

Сергій Прилипко

доктор юридичних наук, професор,

Академік НАПрН України,

завідувач кафедри історії теорії права,

ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна,

e-mail: prilypkos@krok.edu.ua,

ORCID: 0000-0003-1734-9906

Суттєві перетворення в нашому суспільстві характеризується складними і суперечливими процесами. Реформи, що здійснюються в Україні, у тому числі і в соціальній сфері, потребують інтенсивної законотворчості, всебічного і ефективного впливу законодавства на зміни, що відбуваються в соціальному забезпеченні населення України.

Необхідність правової реформи в країні є об'єктивним процесом, що зумовлений низкою соціальних, політичних, економічних та правових чинників. Серед них слід визначити наступні: створення демократичної, правової, соціальної держави; розвиток ринкової економіки; забезпечення потреби в нормативному регулюванні, що відповідає завданням перетворення суспільства, в якому людина є найвищою цінністю. Не викликає жодного сумніву, що законодавство будь-якої цивілізованої держави, в тому числі України, не може функціонувати, якщо воно не є системою, складові якої тісно взаємопов'язані, узгоджені і взаємовпливові, які конкретно регламентується чіткою ієрархічною побудовою. За кількістю щорічно ухвалених законів (у тому числі і в сфері соціального забезпечення) Україна вже вийшла на рівень провідних європейських держав. А тому слушно зауважує Ю.М. Шемшученко, що проблема тепер полягає в тому, щоб допомогти високій якості відповідних актів, усунути їх дублювання, зменшити потік доповнень і змін до прийнятих законів тощо. Однією з найважливіших наукових засад розвитку законодавства є його системність. Це означає, що всі акти законодавства мають бути узгоджені між собою і відповідати Конституції України. Системність характерна як для законодавства в цілому, так і для окремих його галузей [1, с.28-30].

Позитивним є те, що в соціальній сфері значно розширилось коло суспільних відносин, які регулюються безпосередньо законами (наприклад, регулювання надання соціальних послуг, коло відносин із загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, відносин із загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю тощо). Але слід зазначити, що в цьому процесі є й негативні фактори, які полягають в тому, що деякі з цих законів далекі від досконалості [2, с.1-3]. На це правильно звертає увагу З.О. Погорелова.

Реформування правової системи пов'язане з необхідністю вирішення таких завдань: систематизації законодавства, реформування конкретних галузей

законодавства, удосконалення інших елементів правової системи (судової практики, правосвідомості та правової культури). Одним із пріоритетних напрямів правової реформи та вдосконалення правової системи України на нинішньому етапі є питання систематизації законодавства. Визначення систематизації однією з основних тенденцій розвитку законодавства України зумовлено змінами державності, проведенням демократичних реформ та затвердженням нових державно-правових інститутів, появленням у законодавстві нових правових категорій та правових понять.

Сьогодні систематизація законодавства – це своєрідне очищення від рутини, застарілості, множинності та відомчої зарегламентованості. З початку перебудови утворився значний правовий масив, що потребує упорядкування та узгодження. Збільшення цього масиву може призвести до втрати системних властивостей законодавства та руйнуванню єдиного правового простору в соціальній сфері, а в кінцевому рахунку до порушення або неможливості реалізувати цілу низку соціально-економічних прав, які закріплює Конституція України та міжнародно-правові акти.

Законодавство – це обличчя суспільства, його здобутки, показник рівня його культури, інтелектуального потенціалу. Від того, яким чином воно буде упорядковане і приведене в певну чітку систему, залежить ефективність його реалізації всіма суб'єктами суспільних відносин. Законодавство, як інструмент соціального розвитку, повинно виконувати свої функції так, щоб не обмежуватися лише „однобічною” – приписуючою чи забороняючою – дією. Право в нашому суспільстві, особливо в соціальній сфері, має стати засобом законодавчого закріплення таких юридичних норм, у межах яких стимулюватимуться самостійні, відносно вільні акти законслухняної поведінки. У поєднанні взаємодії самостійних дій з чіткими але достатньо рухомими вимогами норм закону і може бути досягнута максимальна соціальна ефективність законів. Так, наприклад, запровадження страхових засад передбачає не тільки їх законодавче закріплення, а й правосвідомість громадян щодо сплати обов'язкових страхових внесків до Пенсійного фонду України, а також прагнення в працездатному віці до покращення свого матеріального майбутнього у похилому віці за рахунок додаткового пенсійного страхування.

Для правильного розуміння розвитку соціального законодавства необхідно чітко визначити мету систематизації законодавства. Такою метою є:

1) поглиблення демократичної природи законодавства, що передбачає забезпечення інтересів та потреб людини, її соціальну активність у всіх сферах суспільного життя, забезпечення її прав свобод і водночас її відповідальності перед суспільством державою і навпаки (в соціальній сфері це, наприклад за-провадження ідей солідарності та субсидування);

2) поглиблення гуманістичної природи законодавства, що означає послідовне відбиття у нормативно-правових актах моральних підвалин суспільства, тобто соціальне законодавство повинно охопити усіх осіб, які потребують допомоги з боку держави і суспільства;

3) надання законодавству стабільності та усталеності, оскільки стабільність – це невід’ємна риса законодавства, без якої воно не може існувати як усталена система регулювання людських відносин. У соціальній сфері це особливо важливо, тому що в багатьох випадках особа починає формувати своє майбутнє соціальне забезпечення в молодому, працездатному віці протягом багатьох років (наприклад, система персоніфікованого обліку пенсійних страхових внесків в солідарній пенсійній системі, акумулювання протягом усього життя коштів на індивідуальному рахунку в обов’язковій накопичувальній пенсійній системі, заощадження коштів в системі недержавних пенсійних фондах);

4) підвищення ролі законів; це означає, що в суспільстві закони повинні виконуватися, що будь-які підзаконні акти не можуть змінювати положень законів. Виховання поваги до закону та підвищення його ролі в житті суспільства допоможе запобігти зловживань як з боку посадових осіб, так і окремих громадян;

5) створення системи законодавства, яка реально буде діяти і фактично виконуватись. У системі соціального забезпечення багато положень носять декларативний характер, а окремі соціальні допомоги та пільги не мають під собою економічного підґрунтя і відповідно не виконуються. Це підриває довіру до державних інституцій, створює напругу в суспільстві;

6) поглиблення правового регулювання тих відносин, які вже знаходяться у сфері законодавчого впливу, більш повна та всебічна їх регламентація;

7) створення технічно відпрацьованого, досконалого за формою, зручного для користування законодавства. Це означає доступність, чіткість, компактність, однакову структуру, термінологію та стиль викладення, що допомагатиме тлумаченню та застосуванню норм.

Системний підхід у правотворчості слід розуміти як поповнення існуючої правової системи не окремими розрізненими законами та іншими нормативно-правовими актами, а їх відповідними блоками, сформованими за певними сферами і предметами правового регулювання, галузями права тощо, що в юридичній науці і практиці називається терміном „кодіфікація”. Визначення місця законів та інших нормативно-правових актів у загальній системі вже на стадії їх створення і прийняття логічно зумовлює наступне впорядкування з метою ефективного регулювання суспільних відносин.

Ефективність систематизації законодавства в багатьох випадках зумовлена нормативною сутністю комплексних законодавчих актів, що з позиції предмета правового регулювання містять норми, які належать до різних галузей права. У процесі сучасної систематизації, в тому числі і законодавства про соціальне забезпечення, доцільно враховувати структурні утворення, тобто сфери правового регулювання, що вимагають кодифікації правових актів тих галузей права, яким властиві поліджерела нормативних актів. Потребують уточнення й поняття міжгалузевих інститутів в правовій системі.

На процес систематизації впливає і диференціація нормативно-правового масиву. Для систематизації законодавства як правового явища доцільно виробити виважені критерії, що визначають гармонізацію національного законодавства

з міжнародними правовими стандартами, межі його уніфікації, природу нормативних приписів міжнародно-правових актів, включених у національне законодавство. Ця проблема значно активізується у зв'язку з необхідністю адаптації українського законодавства до права Європейського Союзу [3, с.3-9].

При прийнятті нових законодавчих актів в Україні в соціальній сфері, особливо при визначенні соціальних стандартів та державних соціальних гарантій, необхідно брати до уваги міжнародні стандарти, зокрема, при встановленні прожиткового мінімуму, межі бідності тощо. Реалізація прав людини вимагає встановлення на державному рівні певних мінімальних стандартів як відправних показників для визначення рівня їх забезпеченості. Вироблення соціальних стандартів має особливе значення, оскільки саме від відповідності таким стандартам робляться висновки не тільки вітчизняними, а й зарубіжними міжнародними експертами, про те, чи забезпечене певне право людини в Україні [4, с.256-257]. А тому при систематизації законодавства в соціальній сфері слід враховувати і запроваджувати міжнародні норми та вимоги.

Політика держави з питань соціального забезпечення формується в першу чергу на законодавчому рівні. Без перебільшення можна сказати – Україна є країною пільговиків. Важко знайти особу, котра не мала би права хоча б на яку-небудь пільгу. В.І. Антипов, В.А. Клименко об'єктивно зазначають, що існує 550 категорій пільговиків, 100 видів різноманітних пільг, правове регулювання яких здійснює понад 200 нормативних актів [6, с.3-4].

Слід констатувати, що за роки незалежності в Україні виконана величезна правотворча робота: прийнято значну кількість Законів, Указів Президента, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів з питань соціального забезпечення населення країни. На сучасному етапі правовий простір у цій сфері регулюється понад 1000 нормативно-правовими актами.

Велика кількість нормативно-правових актів з питань соціального забезпечення окремих верств населення та певних категорій працівників, які не завжди узгоджуються між собою, певним чином руйнує цілісну систему соціального забезпечення і не відповідає вимогам Конституції України, зокрема, ст. 24 щодо рівності конституційних прав і свобод громадян. Принцип соціальної справедливості, властивий соціальній державі, порушується через систему необґрунтованих пільг і переваг, встановлених правовими нормами певним категоріям працівників, їх родинам.

Отже, об'єктивною необхідністю є систематизація соціального законодавства з розмежуванням його за суміжними галузями права, щоб таким чином запобігти дублюванню в правовому регулюванні сфері соціального забезпечення, уникнути протиріч у законодавстві і створити єдину систему права соціального забезпечення.

Систематизація законодавства в соціальній сфері має за мету забезпечення єдності та узгодженості чинних розрізнених нормативно-правових актів у зазначеній сфері, визначення правових, економічних, організаційних засад і принципів соціального забезпечення населення України. Також слід ставити питання

про уніфікацію категоріального апарату, забезпечення єдності термінологічно-мовного оформлення нормативно-правових актів.

Слід звернути увагу, що соціальне законодавство завжди охоплювало дуже широке коло питань щодо реалізації найважливіших соціально-економічних прав людини, а тому завжди приймався величезний масив законів та нормативно-правових актів, і весь час стояло питання щодо систематизації. Крім того, на підставі вищенаведеного можна зробити висновок, що систематизація шляхом інкорпорації має значні вади та незручності, а тому на порядок денний стає питання щодо систематизації соціального законодавства шляхом кодифікації, що дозволить провести упорядкування і оновлення соціального законодавства.

Результатом систематизації тієї чи іншої галузі права шляхом кодифікації є кодекс (від лат. Codex – первісно стовбур, дощечка для письма, книга). Кодекс – систематизований законодавчий акт, що регулює однорідну форму суспільних відносин. Кодекс, на відміну від інших нормативно-правових актів, має свої специфічні властивості (ознаки):

1) відображає високий рівень впорядкування норм права в певній однорідній сфері суспільних відносин, має комплексний узгоджений характер; кодифікований акт є більш важливим серед інших актів (діючих у цій сфері суспільного життя), містить загальні принципи, які визначають характер і зміст усіх норм відповідної галузі;

2) є результатом правотворчої діяльності парламенту України і приймається відповідно до встановленої процедури; будучи наслідком удосконалення законодавства, представляє собою зведений акт, упорядковану сукупність взаємозалежних приписів; він є єдиним внутрішньо узгодженим документом, який включає в себе як перевірені життям, суспільною практикою діючі норми, так і нові правила, які зумовлені динамікою соціального життя, необхідними потребами розвитку суспільства;

3) норми, розміщені в кодексі, найбільш повно регламентують найважливіші сфери суспільних відносин, тобто в ньому формуються норми, які мають найважливіші, принципові питання, суспільного життя, які встановлюють нормативні засади певної галузі права;

4) кодекс характеризується специфічним предметом і методом правового регулювання та особливими принципами; регулює значну і достатньо широку сферу відносин (у соціальній сфері вона включає широке коло суспільних відносин);

5) кодекс має специфічну форму та структуру (як правило, виділяється загальна частина й особлива частина); кодифікаційний акт має значний обсяг, складну структуру (частини, розділи, глави та інші підрозділи); це узагальнений блок законодавства, який забезпечує більш чітку і зрозумілу побудову системи нормативних приписів, а також зручність у його користуванні; предмет кодифікації визначається залежно від поділу системи законодавства на галузі та інститути; кодифікація закріплює системність нормативних актів, їх юридичну єдність та узгодженість;

б) кодекс має стабільний характер, тому що регулює відносини, які мають сталий характер, норми кодексу розраховуються на тривалий період їх дії. Ефективність кодифікованого акта залежить від того, чи враховані в ньому об'єктивні тенденції розвитку відносин, які є предметом регулювання такого акта, їх динаміку.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що на сучасному етапі склалося теоретичне й практичне підґрунтя для систематизації соціального законодавства. Систематизацію законодавства з питань соціального забезпечення необхідно проводити шляхом кодифікації, результатом якої на основі перегляду чинного законодавства і внесення в нього змін має стати створення нового об'єднаного нормативно-правового акта, який би на основі єдиних принципів регулював зазначену сферу відносин і був розрахований на тривалий час. Таким чином, однією з умов правового забезпечення і впровадження чіткої, логічно послідовної та прозорої системи соціального забезпечення є розробка та прийняття комплексного систематизованого нормативного акта – Кодексу про соціальне забезпечення населення України, який би увібрав найважливіші норми і на найвищому рівні комплексно врегулював усю сукупність відносин у даній сфері.

Цей кодекс повинен забезпечити систематизоване правове регулювання у соціальній сфері, замінити чинні закони й інші нормативно-правові акти (норми яких спрямовані на регулювання відносин з соціального забезпечення), заповнити наявні прогалини в законодавчому просторі, усунути наявні розбіжності й суперечності між окремими нормами.

У загальній частині зазначеного акта повинні міститися правові норми щодо сфери дії, предмета регулювання, принципів соціального забезпечення, кола суб'єктів правовідносин, джерел фінансування тощо. В особливу частину Кодексу необхідно включити норми, які будуть детально регламентувати підстави, порядок і розміри надання громадянам України річних форм та видів соціального забезпечення. Правові норми особливої частини повинні розподілятися на інститути, що регулюють окремі види соціальних правовідносин – обов'язкове соціальне страхування, пенсійного забезпечення, надання медичних послуг, державні допомоги, матеріально-побутове забезпечення й обслуговування інвалідів та осіб похилого віку тощо.

Кодифікація законодавства про соціальне забезпечення усуває множинність і суперечності нормативних актів, виданих різного часу з різних питань, значною мірою полегшує користування ними, сприяє законності і підвищує гарантії реалізації прав громадян України у сфері соціального забезпечення.

Поділ кодексу на загальну і особливу частину – велике досягнення законодавчої техніки. Всі загальні і найбільш принципові норми всього кодексу в цілому, положення застосовані до всіх або більшості норм даного кодексу, чим досягається компактне і більш зручне розташування матеріалу. Наявність загальної частини звільнює від частих повторень і відсилок до інших статей.

Слід звернути увагу, що на міжнародному рівні ще в середині минулого століття прийнято Європейський кодекс соціального забезпечення (Страсбург,

16 квітня 1964 р.). Членами Ради Європи, які підписали цей кодекс, передбачені досягнення більшого єднання, сприяння соціальному прогресу та заохоченню. Кодекс складається з дванадцяти частин: I. Загальні положення; II. Медична допомога; III. Допомога по хворобі; IV. Допомога по безробіттю; V. Допомога по старості; VI. Допомога у разі виробничої травми; VII. Допомога сім'ям з дітьми; VIII. Допомога по вагітності та пологах; IX. Допомога по інвалідності; X. Допомога у разі смерті годувальника; XI. Норми, яким мають відповідати періодичні грошові виплати; XII. Інші положення.

Систематизовані актуальні нормативно-правові акти, які захищають право громадян на достатній життєвий рівень та визначають основні державні та соціальні стандарти і гарантії, регулюють надання соціального забезпечення непрацездатним громадянам, сім'ям з дітьми, дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, дітям-інвалідам, особам з обмеженими фізичними можливостями тощо.

Ключові слова: систематизація законодавства; соціальне законодавство; кодифікація; соціальне забезпечення.

Список використаних джерел

1. Шемиученко Ю.С. Наукові засади систематизації законодавства України // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. "Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики" (жовт., 1999). – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1999. – С.28-35.
2. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні: Проблеми теорії і практики: Автореф... канд. юрид наук. – Х., 2004. – 19 с.
3. Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: Автореф... канд. юрид. наук. – Х., 2001. – 19 с.
4. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. – К.: Знання, 2005. – 381 с.
5. Антипов В.І., Клименко В.А. Пільги, привілеї, переїваги. – К.: Ніка-Центр, 1996. – 400с.