

Шляхи вдосконалення законодавства ПРО СПЕЦІАЛЬНЕ ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

В Україні Конституція очолює ієрархію нормативно-правових актів, які встановлюють правила в сфері пенсійного забезпечення на її території. Саме ж поняття «конституція» в перекладі з латині означає встановлення, заснування, устрій. У Давньому Римі так іменували окремі акти імператорської влади. Поява конституцій як основних законів держави пов'язана з розвитком буржуазних відносин, утвердженням при владі буржуазії, формуванням громадянського суспільства, виникненням буржуазної держави [1, с. 325].

Конституція України є актом вищої юридичної сили, встановлює основні засади національної правової системи, закріплює базові положення всіх галузей права, у тому числі і права соціального забезпечення. Стаття 3 Конституції України закріплює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і напрямок діяльності держави. А утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Так, одним з таких обов'язків держави є забезпечення прав у сфері пенсійного забезпечення.

Велике значення для національної правової системи, у тому числі і для права соціального забезпечення, має ст. 9 Конституції України, яка встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Не менш важливою для належної реалізації права на пенсійне забезпечення є норма ст. 55 Конституції України, яка закріплює право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Крім цього, кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а після використання всіх національних засобів правового захисту людина має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Права людини в сфері пенсійного забезпечення як складової частини соціального захисту населення закріплені у ст. 46 Конституції України. Так, відповідно із зазначеною статтею, 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. Це право гарантується загальнообов'язковим дер-

жавним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Відповідно до ст. 92. Конституції України форми і види пенсійного забезпечення визначаються виключно законами України. Разом з тим слід зазначити, що в Україні сьогодні відсутній єдиний закон, який би регламентував всі пенсійні відносини в країні. Такі відносини сьогодні регламентує велика кількість законів, більшість з яких окрім пенсійних відносин регулюють й велике коло інших відносин, що призводить до розпорошення пенсійних норм та викликає труднощі у правозастосовчій практиці.

Сьогодні пенсійні правовідносини в Україні регламентують такі законодавчі акти: Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» від 26 червня 1997 р., Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 р., Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 р., Закон України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» від 1 червня 2000 р., Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р., Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р., Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р.

Всі ці закони можна умовно поділити на дві групи загальні та спеціальні. Загальні – це ті, які встановлюють правила в сфері пенсійного забезпечення для всіх категорій населення. Це Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» від 26 червня 1997 р., Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 р.

Під спеціальними законами слід розуміти ті закони, які встановлюють правила в сфері пенсійного забезпечення для чітко визначеного кола осіб. Це Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., Закон України «Про пенсійне забезпечення

осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 р., Закон України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» від 1 червня 2000 р., Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р., Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р., Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р.

Оскільки тематика нашого дослідження пов'язана саме зі спеціальним пенсійним забезпеченням, то природно, що більше уваги ми приділимо саме спеціальним законам. Як вже зазначалося, недоліком сучасного пенсійного законодавства є його розпорошеність по різних законодавчих актах, що ускладнює користування та застосування їх норм. Така ж ознака, як ми бачимо притаманна і спеціальному пенсійному законодавству. Так, наприклад, Закон України «Про державну службу» поряд з пенсійним забезпеченням державних службовців закріплює принципи державної служби, основні напрями державної політики у сфері державної служби; регламентує прийняття на службу державних службовців, їх робочий час та час відпочинку, дисциплінарну відповідальність, декларування доходів; містить класифікацію посад та ранги державних службовців, підстави припинення державної служби тощо.

Як зазначав ще С. С. Алексєєв, законодавець у процесі правотворчої роботи повинен виходити з особливостей окремих підрозділів права, характеру їх зв'язку, співвідношення один з одним. Так, найважливіше завдання законодавця при виданні норм полягає в їх чіткій галузевій типізації. Нова норма повинна бути відразу ж включена в режим суворо визначеної основної галузі права. Особливо це стосується норм, які видаються у разовому порядку або включаються в комплексні акти [2, с. 69]. С. С. Алексєєв звертає увагу на те, що належним чином організований нормативний матеріал, відлитий у чіткі і ясні структурні форми, більш ефективний та дієвий. Особливо це стосується кодифікованих актів, зведених нормативних документів [2, с. 72].

Отже, як можна побачити, С. С. Алексєєв ратує за необхідність систематизації нормативного матеріалу, при чому провідне місце в цьому приділяє кодифікаційній діяльності. На необхідність систематизації нормативного матеріалу звертає увагу С. А. Лисенков. Науковець вказує, що різний час створення нормативно-правових актів і різні суб'єкти нормотворчості, наявність значної кількості нормативно-правових актів зумовлюють необхідність їх систематизації, тобто упорядкування, погодження, усунення протиріч і, таким чином, зведення у певну внутрішню узгоджену си-

стему. Необхідність систематизації законодавства викликана потребою в забезпеченні ефективного здійснення правотворчої, перш за все законотворчої, діяльності. Систематизація дозволяє, зокрема, виявляти причини протиріч, невідповідностей у нормативному регулюванні, а також вирішувати проблеми у застосуванні й реалізації нормативно-правових актів. Систематизація законодавства спрямована й на поліпшення інформаційного впливу права на правосвідомість його суб'єктів [3, с. 3].

Розрізняють три види систематизації: інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію. Так, під інкорпорацією в юридичній літературі прийнято розуміти такий процес об'єднання правового матеріалу, при якому він цілком або частково розміщується в різному роду збірниках у певному порядку. Нормативний зміст актів при цьому не змінюється, хоча форма викладу їх суті іноді зазнає змін. Всі операції здійснюються в площині зовнішньої обробки правового акта: у первісний текст вносяться офіційні зміни; виключаються статті і пункти, що втратили силу, або ті, що мали тимчасове значення, а також ті, що містили явні протиріччя і т. п. [4, с. 232]. В той же час окремі науковці вважають, що під час інкорпорації не можливе будь-яке редагування матеріалу. Так, С. С. Алексєєв зазначає, що інкорпорація – це вид систематизації, у ході якої діючі нормативні акти зводяться воедино без зміни їхнього змісту, переробки і редагування [5, с. 320]. Ми вважаємо таку точку зору певним чином неправильною. Дійсно, інкорпорація не вносить змін у зміст нормативно-правових актів, обмежуючись лише зовнішньою обробкою нормативного матеріалу. В той же час, як справедливо зазначає Д. А. Керімов допускаються зміни зовнішнього, редакційного або технічного характеру (наприклад, виправлення типографських помилок або граматичних, синтаксичних помилок у законодавчому тексті, виключення актів або їх частин, формально скасованих наступним законодавством, опущення підписів під законодавчими актами) [6, с. 17].

Інкорпорація може проводитися за різними суб'єктивними критеріями: наприклад, у хронологічному порядку, коли акти розташовуються відповідно до часу їх прийняття; за суб'єктами, коли акти розташовуються відповідно до органів, що їх прийняли (органи державної влади, органи місцевого самоврядування тощо); за галузями народного господарства (промисловість, сільське господарство, транспорт, будівництво тощо).

Консолідація – це такий вид систематизації, при якому декілька близьких за змістом нормативних актів зводяться в один, укрупнений акт з метою подолання множинності нормативних актів та забезпечення єдності правового регулювання [7, с. 158]. Такий укрупнений акт прийнято називати консолідованим. У процесі його підготовки усі норми колишніх актів розташовують-

ся у визначеній логічній послідовності, розробляється загальна структура майбутнього акта. Здійснюється редакційне виправлення, зовнішня обробка приписів з тим розрахунком, щоб усі вони викладалися єдиним стилем та була використана уніфікована термінологія. Усуваються протиріччя, повторення, виправляються застарілі поняття, норми близького змісту поєднуються в одну статтю (частину).

Таким чином, основною відмінністю консолідації від інкорпорації є те, що при інкорпорації готується збірка нормативно-правових актів, які не втрачають самостійного значення, результатом же консолідації є один консолідований акт, а об'єднані в нього нормативно-правові акти втрачають чинність.

Світова практика прийняття укрупнених актів досить велика. У Великобританії видаються десятки такого роду актів, що поєднують акти парламенту, прийняті щодо одного й того ж предмета регулювання за весь тривалий час його існування. Наприкінці XIX ст. англійський парламент прийняв спеціальний закон про консолідацію статутного права [8, с. 450].

Франція сьогодні відійшла від традиційного класичного кодифікування і віддала перевагу консолідації – впорядкуванню нормативних актів шляхом логічного перегруповування правових норм без зміни їхнього змісту. Видано, наприклад, такі консолідовані акти, як Кодекс доріг громадського користування, Кодекс ощадних кас тощо [9, с. 362].

Загальновизнаним є те, що кодифікація є найбільш досконалим видом систематизації. Так, С. С. Алексєєв зазначає, що кодифікація – це систематизаційна робота більш високого рівня, ніж інкорпорація, тому що в ході кодифікації відбувається якісна переробка діючих юридичних норм, усуваються непогодженості, дублювання, протиріччя і пробіли в правовому регулюванні, скасовуються неефективні і застарілі норми [5, с. 321]. На думку Л. С. Явича, кодифікація пов'язана з правотворчою діяльністю, у результаті якої приймаються Основи законодавства, галузеві комплексні кодекси, а також кодекси з підгалузеві права. Кодекси, що відповідають галузям правової системи (Цивільний кодекс, Кримінальний кодекс і т. д.), є найдосконалішими зі всіх існуючих форм систематизації законодавства, що забезпечують оптимальну внутрішню єдність, погодженість і повноту правового регулювання даного виду суспільних відносин [10, с. 133].

Традиційно під кодифікацією розуміють такий вид систематизації, який полягає у змістовній переробці певного кола нормативно-правових актів та видання на їх основі нового юридично і логічно цілісного, внутрішньо узгодженого єдиного зведеного акту.

На наш погляд, більш доцільним для систематизації національного законодавства в сфері спеціального пенсійного забезпечення

застосувати консолідацію, оскільки, по-перше, даний вид систематизації є легшим для здійснення ніж кодифікація і дозволяє більш чітко і компактно структурувати нормативний матеріал ніж інкорпорація, по-друге, більшість європейських країн здійснює систематизацію нормативного матеріалу саме так. З огляду на це, пропонуємо створити консолідований законодавчий акт – Закон України «Про спеціальне пенсійне забезпечення» – в який увійдуть всі законодавчі акти або їх частини, які встановлюють правила в сфері спеціального пенсійного забезпечення.

Список літератури: 1. Скаун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с. 2. Алексеев С. С. Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. 264 с. 3. Лисенков, С. Л. Инкорпорация как особый вид систематизации законодательства // Законодательство Украины: Научно-практичные комментарии. – 2004. – № 7. – С. 3–14. 4. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – 776 с. 5. Теория государства и права. Учебник для вузов / Под ред. С. С. Алексеева. – изд. второе, изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА · М), 2000. – 595 с. 6. Керимов Д. А. Система права и систематизация законодательства // Право и образование. – 2003. – № 1. – С. 7–28. 7. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. – М., 2001. 8. Теория государства и права: Учебник / Под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Юрайт–Издат, 2005. – 613 с. 9. Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. – СПб., 2003. 10. Явич Л. С. Общая теория права. – Л.: Из-во Ленинградского ун-та. 1976. – 216 с.

Надійшла до редколегії 29.08.08

О. В. Журба

ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, ЯКІ ПРАЦЮЮТЬ ЗА КОРДОНОМ

Метою даної статті є спроба вирішити питання гарантування захисту прав громадян України шляхом аналізу гарантій захисту прав трудящих-мігрантів міжнародно-правовими нормами та порівнянням із відповідними національними напрямками діяльності в цій сфері. Відповідно до поставленої мети, завданнями дослідження є: встановити ті міжнародно-правові акти, що регулюють питання захисту прав трудящих-мігрантів; з'ясувати, які кроки зроблені Україною для захисту прав зазначеної категорії працівників; зробити відповідні висновки.

Сьогодні для України питання гарантованості прав її громадян, які працюють за кордоном, набуває надзвичайної актуальності, адже держава, яка не дбає про своїх громадян, ні в якому разі не може бути визнана правовою, соціальною та демократичною. Приведення свого законодавства у відповідність до міжнародних стандартів є тим критерієм, за яким оцінюється можливість України посісти гідне місце серед інших країн. Зважаючи на європейську спрямованість, звичайно, українське законодавство зокрема, й у сфері захисту прав трудящих-мігрантів, повинно відповідати,