

О.В. Москаленко,
*докторантка кафедри цивільно-правових дисциплін,
господарського та трудового права
Харківського національного педагогічного університету
імені Г.С. Сковороди*

ПЕРСПЕКТИВИ КОДИФІКАЦІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВЕ ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ

Обґрунтована доцільність кодифікації законодавства про соціальне забезпечення залежно від його організаційно-правової форми. Це дасть можливість усунути множинність і суперечність нормативних актів, значною мірою полегшить правозастосування, сприятиме законності, а також підвищить рівень гарантій реалізації прав громадян України у сфері соціального захисту

Ключові слова: удосконалення законодавства, систематизація, кодифікація, соціальне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування

Радикальні зміни за роки реформ сталися в трудовій сфері. Нині переважна більшість працівників зайняті у недержавному секторі. Природно, що центр тяжиння по соціальному захисту працівників в цих умовах почав переміщатися від держави до роботодавця. Було б незрозумілим, якби суспільство в особі держави за рахунок грошей платників податків, продовжувало нести витрати по забезпеченню найманого працівника при настанні матеріальних або інших труднощів, а не роботодавець, на якого він працює. До того ж і фінансові можливості держави в нових економічних умовах істотно зменшилися. Це зумовлено тим, що в результаті реформування відносин власності, зазнали глибоких змін і розподільчі відносини. Відбулися перерозподіл фінансових і матеріальних ресурсів на користь нових власників, а також різке скороченням в них долі держави.

Сформований в Україні соціально-економічних лад базується на приватній власності на засоби виробництва, на купівлі-продажу робочої сили як особливого товару, підпорядкуванні виробництва отриманню прибутку. А якщо це так, то і основу соціального захисту населення в ринкових умовах повинно складати соціальне страхування. І в цьому нічого випадкового не має. По-перше, як показує досвід країн з ринковою економікою, хоча в них об'єм, характер і порядок соціального страхування різний, воно є найбільш типовим для них варіант соціального забезпечення громадян. По-друге, соціальне страхування в цих країнах обумовлене не випадковими обставинами, а внутрішніми закономірностями ринкової економіки.

Нова організація системи соціального захисту населення дозволила зробити перехід від бюджетного до страхового принципу фінансування

окремих напрямів соціальних видатків, створити нові механізми управління коштами соціального страхування на основі паритетності представників від застрахованих осіб, роботодавців та держави. Стала регулярно здійснюватися виплата матеріального забезпечення безробітного, ліквідовано заборгованість з виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності, забезпечена регулярність поточних виплат постраждалим на виробництві і значно зменшена заборгованість з виплати відшкодування шкоди минулих років. Збільшилася кількість страхувальників, які до створення фондів не реєструвалися як платники внесків.

Однак, для існуючої системи соціального страхування багато в чому залишаються характерними принципи соціального забезпечення радянського типу. З цим, до речі, пов'язані найбільш характерні недоліки національної соціально-страхової системи. Їх усунення і перехід до побудови системи соціального захисту населення на справді страхових принципах і є магістральним напрямком реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Під час реформування національної системи загальнообов'язкового державного соціального страхування необхідно вирішити такі основні задачі:

- завершити формування законодавчої бази;
- запровадити загальнообов'язкове державне медичне страхування;
- забезпечити поєднання особистої відповідальності кожної застрахованої особи та солідарності всіх застрахованих осіб у формуванні та витрачанні страхових коштів;
- розробити і запровадити економіко-правовий механізм, який би дозволив зацікавити працівників і роботодавців у зниженні страхових ризиків;
- забезпечити надання мінімальних страхових виплат на рівні не нижче за прожитковий мінімум, встановлений законом, з поступовим їх підвищенням;
- розробити і запровадити механізм щорічного реального зростання розміру матеріального забезпечення;
- посилити диференціацію умов і розмірів матеріального забезпечення і соціальних послуг, що надаються застрахованим особам;
- вирішити питання про розширення та удосконалення бази для нарахування страхових внесків та кола їх платників, у тому числі за рахунок легалізації доходів;
- провести більшу диференціацію страхових тарифів у межах окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- забезпечити всю повноту відповідальності кожного із страхових фондів за фінансову ситуацію в окремому виді загальнообов'язкового державного соціального страхування.
- поєднати скорочення пільг по сплаті страхових внесків із передбаченням у видатках Державного бюджету України коштів на їх компенсацію;

- оптимізувати співвідношення рівня страхових внесків і страхових виплат;
- посилити відповідальність за спрямування коштів цільових страхових фондів на фінансування виплат нестрахового характеру;
- підвищити ефективність адміністрування витрат.

Головними недоліками законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування є наступні: а) воно характеризується значною нестабільністю, бо акти зазнають чисельних змін і доповнень); б) мають місце безсистемність і брак єдиної термінології, коли одні й ті ж поняття формуються по-різному; в) порушується однотайність державної системи соціального страхування; г) не завжди відчувається внутрішньогалузевий і міжгалузевий зв'язки між правовими нормами, що регулюють відносини із соціального страхування; д) збільшується кількість банкетних норм, посилюється декларативність у правовому регламентування відносин із соціального страхування та ін. [1, с. 56].

При формуванні національної системи соціального страхування, необхідно виходити з того, що найефективніший захист від соціальних ризиків може бути забезпечений лише в рамках окремих видів страхування, але при цьому всі види мають бути взаємозв'язані між собою. Відсутність єдиної системи, слабка співпраця позабюджетних страхових фондів між собою ведуть до того, що кожен з напрямків соціального страхування виступає не як інтегрована частина єдиного цілого, не як ланка єдиної політики у царині соціального захисту, а як щось автономне. Це приводить до невиважених рішень і породжує шкідливі наслідки як економічного, так і соціального характеру. Для формування цілісної ефективної системи необхідне встановлення єдиних правових, економічних і організаційних умов для всіх видів державного соціального страхування.

За таких умов особливої актуальності набуває проблема якісного вдосконалення галузевого законодавства, яке І.С. Самощенко визначає як «такий його розвиток, в процесі чого воно піднімається на новий, більш високий рівень за своїм змістом і формою» [2, с. 27].

Систематизація законодавства є діяльністю по приведенню нормативно-правових актів у єдину, упорядковану, внутрішньо узгоджену систему. Її необхідність зумовлена потребою вдосконалення законодавства, звільнення його від застарілих і суперечливих норм, усунення прогалин в праві та упорядкування діючих інститутів права.

У кінцевому випадку, як вважають М. М. Ніколаєва та Т. М. Рахманіна, «Систематизація має на меті стабілізацію правопорядку, перетворення нормативно-правового регулювання на інструмент для забезпечення нормального життя суспільства та найбільш ефективного управління державними справами в інтересах особи» [3, с. 53]. Основними результатами застосування цієї форми удосконалення законодавства України є: охоплення широкого спектру нормативно-правових актів, врахування їх специфіки та особливостей упорядкування; виключення або, принаймні обмеження дуб-

лювання норм різними галузями законодавства; усунення прогалин; подолання колізій; створення умов відповідної юридичної кваліфікації.

Вирізняють три основні форми систематизації: кодифікація; інкорпорація; уніфікація.

Найвищим рівнем систематизації законодавства, що передбачає переосмислення, творчу переробку та вдосконалення всього правового матеріалу, що існує в даний час у нашій державі, є кодифікація. Головною її метою є приведення законодавства у відповідність із назрілими потребами суспільства і тенденціями його розвитку на певному історичному етапі, тобто удосконалення його форми та змісту. В процесі кодифікаційної діяльності потреби розвитку суспільства проявляються через правову форму, тобто стають змістом норм кодифікаційного акта і тим самим здобувають правовий захист і можливість реалізації завдяки примусовій силі держави.

Системно підходить до цього питання О.М. Ярошенко, на думку якого основними рисами кодифікаційної діяльності є:

- а) здійснюється компетентними правотворчими органами держави;
- б) її об'єктом є певна група нормативних приписів, що мають спільний предмет правового регулювання;
- в) зумовлюється потребами суспільного розвитку;
- г) її змістом є опрацювання форми й наповнення нормативно-правових положень, їх узгодження й об'єднання в цілісний комплекс;
- д) становить собою процес, що складається з певних послідовних дій (операцій), стадій та етапів;
- е) здійснюється на підставі певних принципів, за допомогою відповідних засобів, із застосуванням конкретних правил;
- є) її результатом є створення єдиних, внутрішньо узгоджених за змістом і юридично цілісних нормативно-правових кодифікаційних актів, які мають юридичну форму зовнішнього вираження (найменування);
- ж) її метою є удосконалення законодавства [4, с. 27].

Результатом кодифікація є кодифікаційний акт, що володіє найбільшою юридичною чинністю і характеризується сукупністю специфічних, тільки йому властивих рис. Останні, виокремлюють такі акти, з одного боку, у відносно уособлену, самостійну групу нормативно-правових актів, і наділяють їх, з іншого боку, авторитетом особливої, підвищеної юридичної сили по відношенню до звичайних нормативних актів, що видаються цим же органом державної влади.

Кодифікаційний акт є великим за обсягом і має складну структуру. Він охоплює значну кількість статей, розподіляється на книги, частини, розділи, глави. Поєднуючи в струнку систему відносно однорідні нормативні розпорядження, він, як правило, істотно оновлює регулювання визначеної сфери суспільних відносин. Такий акт містить у собі обов'язковий елемент новизни, оскільки за кодифікації вноситься щось нове в правове регулювання визначеного кола суспільних відносин, заповнюються прогалини в законодавстві.

Традиційною формою кодифікаційного акта є кодекс. Його норми кодексу, як правило, вичерпно регулюють відповідні відносини і не мають потреби в конкретизації. Л.С. Галесник у 1957 р. писав, що кодекс одночасно є (а) єдиним законодавчим актом і (б) збірником законів у відповідній галузі права. Норми, що його утворюють кодекс та викладені в ньому, повинні бути розміщені у відповідності з продуманою системою, що відображає внутрішню структуру даної галузі права. Кожна стаття кодексу має самостійне значення і у той же час є складовою частиною загального ланцюга норм, що утворюють кодекс. Ні одна зі статей кодексу не повинна повторювати іншу статтю, але вона не повинна і суперечити іншим статтям. Кожна окрема норма, вміщена в кодексі, повинна бути підпорядкована принципам даної галузі права. Для таких єдиних актів, як кодекси, важливе значення має і одноманітність термінології, чітко визначений смисл кожного поняття, що повторюється в різних статтях [5, с. 7].

Систематизація соціально-захисного законодавства повинна вирішити такі основні завдання: максимально об'єднати в одному акті норми, які регулюють комплекс різноманітних відносин у сфері соціального захисту; перевести основні норми, що регулюють реалізацію права на соціальний захист, із підзаконних в законодавчі акти; нормативно визначити понятійно-термінологічний склад у сфері соціального захисту; розкрити зміст права на соціальний захист як одного з основних прав людини; закріпити єдині принципи правового регулювання в сфері соціального захисту; визначити законодавство в сфері соціального захисту, його співвідношення з міжнародними нормами і принципами; визначити систему соціального захисту; визначити основні організаційно-правові форми соціального захисту; встановити основні умови та підстави набуття права на соціальний захист; закріпити структуру органів управління в сфері соціального захисту [6, с. 90, 91].

Значну роботу у напрямку систематизації соціального законодавства свого часу проводив Наркомат соціального забезпечення УРСР. Кодифікацію соціального законодавства було передбачено планом роботи цього відомства на 1923 – 1924 роки. Першим результатом цієї роботи став виданий у серпні 1924 р. «Збірник діючих в Україні законоположень по соціальному забезпеченню», де матеріал було систематизовано в хронологічному порядку в 7-ми розділах. У передмові до цього збірника зазначалося, що він є підставою для створення Кодексу про соціальне забезпечення. У 1926 р. Наркомсобез УРСР видає збірник нормативних актів по соціальному забезпеченню селянства. Кодифікація в галузі соціального забезпечення продовжувалася протягом 1926-1928 років і вже 19 червня 1928 року РНК УРСР затвердила схему кодексу й основні напрями по вдосконаленню роботи у сфері кодифікації соціального забезпечення населення. У травні 1929 р. було розроблено проект Кодексу УРСР про соціальне забезпечення, який нарахував 296 статей [7]. Однак, подальша робота над Кодексом про соціальне забезпечення невдовзі була зупинена.

Питання про необхідність систематизації соціального законодавства піднімав В. С. Андреев, який зазначав, що розробка такого акта потребує великих зусиль вчених, практиків та державних діячів [8, с. 29].

Прихильницею розробки Кодексу про соціальне забезпечення стала також В.Б. Савостьянова, яка запропонувала зафіксувати у ньому як галузеві наступні принципи: поширення соціального забезпечення на всіх громадян; численність норм соціального забезпечення; здійснення соціального забезпечення за рахунок коштів держави, територіальних утворень, роботодавців і самих громадян в їх оптимальному для економічного розвитку суспільства поєднанні; поєднання єдності з диференціацією соціального забезпечення аж до його індивідуалізації; бажання здійснення соціального забезпечення в обсязі, що задовольняє основні потреби забезпечуваних осіб; прозорість діяльності всіх органів соціального забезпечення, у тому числі завдяки участі громадськості в реалізації права громадян на соціальне забезпечення; трудова реабілітація осіб із зниженою працездатністю; всестороння охорона конституційного права громадян на соціальне забезпечення [9, с. 13].

О. Г. Чутчева вважає, що прийняття Соціального кодексу дозволить максимально сконцентрувати в єдиному правовому документі всі законодавчі норми в області соціального захисту населення на підставі єдиного підходу у визначенні суті соціального захисту та його основоположних принципів [10, с. 57].

Н. Б. Болотіна висловлює міркування, що створення Кодексу України про соціальний захист дозволить не просто впорядкувати законодавство в сфері соціального захисту і усунути протиріччя, що породжуються відсутністю системного підходу, але й підняти на більш високий якісний рівень зміст нормативного матеріалу в цій сфері [11, с. 16].

Не оминули розглядуваного питання і вищі владні органи України. Так згідно указу Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» від 24 травня 2000 р. [12] правовому забезпеченню здійснення соціальної політики сприятиме розроблення і прийняття Соціального кодексу. Про це ж вказано у Державній програмі розвитку законодавства України до 2002 року, затвердженій постановою Верховної Ради України від 21 грудня 2000 р. [13].

15 лютого 2013 р. зареєстрований проект Соціального кодексу України (реєстраційний №2311) [14], який включає загальну та спеціальну частини, що об'єднують 21 розділ та 484 статті. Загальна частина включає норми щодо основних засад правового регулювання здійснення в Україні соціального захисту та організаційно-правових форм його забезпечення. Спеціальна частина містить конкретні види соціального захисту, структуровані за факторами соціального ризику.

Вважаємо спробу розробки і прийняття Соціального кодексу України невдалою, адже соціальне забезпечення об'єднує три різні організаційно-правові форми: а) соціальне страхування за рахунок обов'язкових страхових внесків до відповідного фонду загальнообов'язкового соціаль-

ного страхування та добровільних внесків до зазначених фондів або недержавних страхових фондів; б) державне забезпечення та надання соціальних послуг окремим категоріям громадян за рахунок державного бюджету; в) соціальна допомога та соціальна підтримка непрацевдатних громадян за рахунок державного та місцевих бюджетів. Кожна із цих форм відрізняються принципами, метою та умовами забезпечення, колом суб'єктів, джерелами фінансування.

У даному разі доречнішою виглядає кодифікація законодавства залежно від організаційно-правової форми соціального забезпечення. Це дасть можливість усунути множинність і суперечність нормативних актів, значною мірою полегшить правозастосування, сприятиме законності і підвищить рівень гарантій реалізації прав громадян України у сфері соціального захисту.

Література:

1. Андріїв В.В. Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект / В.В. Андріїв, О.В. Москаленко, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Х.: ФІНН, 2011. – 280 с.
2. Самощенко И.С. Совершенствование законодательства – закономерность развития социалистического общества / И.С. Самощенко // Сов. гос-во и право. – 1981. – №3. – С. 26-35.
3. Николаева М.Н. Систематизация ведомственных нормативных актов / М.Н. Николаева, Т.Н. Рахманина // Закон и ведомственные нормативные акты в СССР. – М.: ВНИИСЗ, 1989. – Труды 46. – С. 47-59.
4. Ярошенко О.М. Окремі проблемні питання кодифікації законодавства про працю / О.М. Ярошенко // Актуальні проблеми права: теорія і практика: зб. наук. пр. / за ред. Л.І. Лазор. – Луганськ: Вид-во Східноукр. нац. ун-ту, 2010. – №15. – С. 23-33.
5. Галесник Л.С. Теоретические вопросы кодификации советского законодательства / Л.С. Галесник // Вопросы кодификации советского законодательства: сб. статей. – Свердловск, 1957. – С. 5-21.
6. Рудик В.А. Юридичні гарантії права людини на соціальний захист в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / В.А. Рудик / Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 184 с.
7. Усенко И.Б. Первая кодификация Украинской ССР / И.Б. Усенко. – К.: Выща шк., 1989.– 160 с.
8. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР / В.С. Андреев. – М.: Юрид. лит., 1971. – 256 с.
9. Савостьянова В.Б. Новация принципов пенсионного права в условиях современной пенсионной реформы в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / В.Б. Савостьянова / Пермский гос. ун-т. – Пермь, 1999. – 275 с.
10. Чутчева О.Г. Правовое регулирование социальной защиты граждан Украины: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / О.Г. Чутчева / Восточноукраинский нац. ун-т. – Луганск, 2003. – 179 с.

11. Болотіна Н.Б. Законодавство України в сфері соціального захисту населення та перспективи його розвитку / Н.Б. Болотіна // Соціальне законодавство України: теоретичні і практичні проблеми розвитку: матер. наук.-практ. Семінару (м. Київ, 23 березня 2005 р.) / За ред. Н.Б. Болотіної. – К.: КЮІ МВС, 2005. – С. 10-18.
12. Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року: указ Президента України від 24.05.2000 р., №717/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – №21.
13. Про Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року: постановою Верховної Ради України від 21.12.2000 р., №2171-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – №9. – Ст. 38.
14. Проект Соціального кодексу України (реєстр. №2311, текст законопроекту від 15.02.2013 р.) // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>

Москаленко Е.В. Перспективи кодифікації законодавства о всеобязательном государственном социальном страховании

Обоснована целесообразность кодификации законодательства о социальном обеспечении в зависимости от его организационно-правовой формы. Это даст возможность устранить множественность и противоречивость нормативных актов, в значительной мере облегчит правоприменение, будет способствовать законности, а также повысит уровень гарантий реализации прав граждан Украины в сфере социальной защиты

Ключевые слова: усовершенствование законодательства, систематизация, кодификация, социальное обеспечение, всеобязательное государственное социальное страхование

Moskalenko E.V. Prospects of kodifikacii of legislation about obligatory state social security

Expedience of systematization of legislation is grounded about public welfare depending on his legal form. It will enable to remove multiplicity and contradiction of normative acts, to a great extent will facilitate application of right, will be instrumental in legality, and also will promote the level of guarantees of realization of rights for the citizens of Ukraine in the field of social defence

Key words: improvement of legislation, systematization, creation of code, public welfare, obligatory state social security