

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ

галузі права соціального забезпечення в системі права України



І. О. Гуменюк

кандидат юридичних наук, головний консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України

У статті визначаються основні тенденції розвитку права соціального забезпечення як галузі права України.

Ключові слова: система права, галузь права, реформування, розмежування, кодифікація, соціальна сфера, соціальний захист, соціальна держава, соціальна політика, система соціального захисту, основи законодавства, право на соціальний захист, державно-правове регулювання.

В статье определяются основные тенденции развития права социального обеспечения как отрасли права Украины.

Ключевые слова: система права, отрасль права, реформирование, разграничение, кодификация, социальная сфера, социальная защита, социальное государство, социальная политика, система социальной защиты, основы законодательства, право на социальную защиту, государственно-правовое регулирование.

The article identifies the main tendencies of development of social security law as a branch of law in Ukraine.

Keywords: the system of law, branch of law, reform, differentiation, codification, social sphere, social protection, social state, social policy, system of social protection, the right to social protection, state and law relations.

Історія вітчизняної юридичної науки свідчить, що періодичність звернення до питання про систему права частіше виникає під час докорінних змін у нормативно-правовій базі держави та темпів розвитку правової думки.

Сучасне законодавство України характеризується великим обсягом і розгалуженістю. Воно потребує ґрунтовного дослідження з точки зору його побудови, структури та властивостей. У рамках інтеграційних процесів з'ясуванню підлягає питання про відповідність вітчизняного законодавства світовим стандартам. Водночас стан теоретичних уявлень про систему права свідчить про доцільність проведення чергової наукової дискусії з метою визначення закономірностей розвитку галузей права в умовах формування правової, соціальної держави та обґрунтування підстав ділення права на галузі, установлення меж їх співвідношення.

Питання системи права становить теоретичну основу в дослідженнях окремих галузей права як її складових компонентів. Можна навести ряд інших обставин, що надають вказаному об'єкту дослідження актуальності. Так, властивості, риси права розкриваються не тільки через категорію «сутність права». Не в меншому ступені вони з'ясовуються завдяки «системі права». Метою цієї статті є обґрунтування з урахуванням вимог сучасності принципів основ, закономірностей розвитку галузі права соціального забезпечення, побудови її системи на підставі базових висновків, які можна зробити стосовно розробки питання про систему права України загалом.

Факт виокремлення права соціального забезпечення, як самостійної галузі залишився давно позаду. Право соціального забезпечення є повноцінним струк-

турним елементом системи права України. Остання категорія має багаторівневий характер, тобто певну ієрархію, яка обумовлена закономірностями розвитку права [1, с. 45]. Принципового значення розмежування галузей на «фундаментальні» та «похідні» не має, а тому воно має умовний характер. Сформовані на базі «фундаментальних» «похідні» галузі права є самостійними. Основне значення такого поділу полягає в тому, що під час процесу встановлення правового режиму нової галузі права використовуються прийоми та засоби регулювання «фундаментальних» галузей із суттєвою модифікацією, яка дає змогу забезпечити мету правового регулювання. Таким чином, основний акцент у критеріях самостійності галузі полягає у наявності особливого співвідношення найбільш властивих для конкретних відносин (предмету галузі) методів і механізмів регулювання. Найбільш властивими слід вважати ті засоби правового регулювання, які відображають специфіку суспільних відносин і дають змогу встановити окремий правовий режим їх опосередкування.

У юридичній літературі висловлювалась думка про право соціального забезпечення як комплексної галузі на тій підставі, що вона використовує правові засоби «фундаментальних» галузей. Погодитись з такою позицією не можна, бо під час правового регулювання таких складних відносин, як соціально-забезпечувальні, запозичені правові засоби з інших галузей права, втрачають багато властивих їм рис і створюють єдиний сплав із специфічними засобами, які властиві тільки праву соціального забезпечення. Такі засоби обумовлені: підставами виникнення відносин (соціальні ризики), метою правового регулювання (забезпечення достатнього рівня життя), характером осно-

вних прав і обов'язків (особливий правовий статус суб'єктів), відповідальності, санкціями та ін.

У той же час складні суспільні відносини сприяють інтеграції правових форм, унаслідок чого виникають комплексні утворення (комплексні об'єднання норм права для врегулювання конкретних суспільних відносин). Для права соціального забезпечення зазначені інтеграційні процеси залишаються розповсюдженим явищем. Мова йде про: порядок фінансування соціальних виплат, що здійснюється за рахунок бюджетних коштів, використання механізмів накопичувального (у тому числі додаткового) страхування та ін. Основним принципом, якому повинні підпорядковуватись норми, що входять до комплексних утворень, є їх спеціальний характер щодо принципів і норм галузей, до яких вони належать. Прикладом нехтування цим принципом стала домінація бюджетних норм над нормами права соціального забезпечення, а законодавче закріплення тільки цивілістичних принципів організації та функціонування накопичувальних механізмів у соціальному страхуванні свідчить про неспроможність їх запровадження та ефективного здійснення. Комплексне утворення є складною структурою, яка включає в себе неоднорідні елементи, об'єднані спільним призначенням. Його ефективність визначається оптимальним сполученням і взаємодією всіх складових елементів, тобто відбір норм із різних галузей повинен здійснюватись з урахуванням їх взаємного сполучення, оптимального співвідношення, яке не призведе до обмеження або придушення норм однієї галузі нормами іншої [2, с. 431]. Щоб уникнути цього, необхідно забезпечити мотиваційну дію норм кожної з галузей, що застосовується у комплексно-

му утворенні. Зараз це можна зробити на підставі накопичувального досвіду, тому виникає потреба в глибокому дослідженні загальних теоретичних проблем мотиваційної дії норм різних галузей права у сфері соціального захисту.

Іншим аспектом проблеми права соціального забезпечення є питання розмежування, якому приділяється занадто велика увага, особливо з огляду на те, що між усіма взаємодіючими галузями права існує певний зв'язок. Справжнє значення розмежування має лише для систематизації законодавства. Наявність системоутворюючих зв'язків між галузями права є об'єктивною і такою, що забезпечує цілісність усієї системи права. До них належать генетичні зв'язки, що поділяються на зовнішні та внутрішні й безпосередньо впливають на формування самостійних галузей права або зміну її сутнісних і змістовних моментів [3, с. 10].

Право соціального забезпечення належить до «похідних» галузей права. За своїм генезисом воно виокремилось не з однієї, а з декількох галузей права [4, с. 81]. З огляду на основні організаційно-правові форми соціального захисту, а саме: соціальне страхування, державна соціальна допомога, особливий соціальний захист, до таких галузей відносять: трудове, адміністративне, цивільне та сімейне право. Співвідношення права соціального забезпечення з цими галузями права тісне. Більше того, досі триває процес, коли право соціального забезпечення послідовно вбирає в себе окремі правові елементи, зокрема щодо захисту прав із зазначених галузей. Яскравим прикладом є використання в міжнародній практиці цивільно-правових механізмів захисту прав у сфері соціального забезпечення [5, с. 12]. До внутрішніх зв'язків також належать зміни в пріоритетах прав людини, у засо-

бах забезпечення та гарантування основних соціальних прав.

До зовнішніх зв'язків, які обумовили оновлення та вдосконалення права соціального забезпечення, можна віднести зміни в способах суспільного виробництва. Слід зауважити, що законодавство про соціальне забезпечення із самого початку свого існування й до цього часу значно випереджає економічні можливості держави, що підтверджується різкою диференціацією умов виникнення права на соціальне забезпечення за категоріями суб'єктів і джерелами фінансування. Як наслідок — норми права соціального забезпечення містяться в різних галузевих законах, тим самим ускладнюючи процес їх уніфікації — зведення певної кількості нормативно-правових актів стосовно одного предмета регулювання у єдиний акт. Значимо, багатоаспектність законодавства про соціальне забезпечення важко піддати єдиній кодифікації, але норми щодо соціального забезпечення повинні міститись у галузевих нормативно-правових актах. Спроби систематизації законодавства в рамках єдиного Кодексу соціального забезпечення не отримали підтримки. Крім того, піддали сумніву можливість єдиної кодифікації, яка б відповідала загальним вимогам теорії права до процесу консолідації правових норм. Найбільш правильним засобом вдосконалення законодавства про соціальний захист є прийняття декількох кодифікованих актів, що об'єднують норми, які регулюють однорідні відносини у сфері соціального захисту. Так, Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування повинні являти собою більш змістовний нормативно-правовий акт, що охоплює всі види, а також форми соціального страхування та, відповідно, мати назву —

Основи законодавства України про соціальне страхування.

Неспроможними, на нашу думку, є ідеї про формування соціального права як самостійної галузі права [6, с. 36], де праву соціального забезпечення належить значне місце як підгалузі права. Віддамо належне, така пропозиція отримала широке розповсюдження і не тільки у вітчизняній правовій науці. Основним недоліком зазначеної ідеї є об'єднання в єдину сферу правового регулювання суспільних відносин, що регулюються значним масивом нормативно-правових актів, які, до речі, дуже часто змінюються. Ознака «гігантизму» руйнує об'єктивні основи і критерії розмежування права на галузі. Питання про ефективність норм такої галузі взагалі важко порушувати.

Будь-якому правовому утворенню незалежно від його місця в системі права притаманний елемент комплексності [7, с. 43]. Основний інтерес у цьому питанні — систематизація норм за принципом їх доцільності для практичного застосування. Такий підхід до інтеграції норм у галузі права слід вважати найбільш ефективним. Для змісту норм права соціального забезпечення характерне сполучення елементів публічно-правового та приватноправового характеру. Це розмежування норм має науково-класифікаційний характер, не є відображенням галузевої структури. Публічно-правові та приватноправові начала використовуються в різних галузях права та законодавства.

Повертаючись до питання про відмежування права соціального забезпечення від інших галузей права, порядок його здійснення визначається предметом правового регулювання. Усе те, що предметом права соціального забезпечення не охоплюється, можна вважати предметом іншої галузі права. Пред-

мет і метод права соціального забезпечення, на жаль, стали об'єктами затяжної дискусії, у якій не часто зустрічаються пропозиції стосовно вирішення даної проблеми.

Гадаємо, що відправним моментом у визначенні предмета є його складна структура. Це означає, що відносини, які входять до предмета права соціального забезпечення, не є стовідсотково однорідними, але їх можна позначити як соціально-забезпечувальні. Перша частина назви вказує на наявність у відносинах соціальних зобов'язань, а друга — на матеріальний характер цих відносин. Соціально-забезпечувальні відносини — це узагальнююча ознака, що має особливі критерії, за допомогою яких ці суспільні відносини відмежовуються від інших відносин матеріального характеру. Установлення і дослідження вказаних критеріїв становлять перспективу наукових досліджень.

Незважаючи на самостійність права соціального забезпечення, проблема структурної побудови галузі зали-

шається. Структура системи права соціального забезпечення — одне з дискусійних питань у галузевій правовій науці, і причин тому декілька, але головними є стрімкий розвиток законодавства і формування нової системи соціального захисту в Україні. Саме вони виступають тими детермінантами суспільного життя, які визначають і обґрунтовують специфіку структурного розподілу правового матеріалу галузі.

Систематизація у праві — це показник постійного розвитку та вдосконалення. Ціннісні якості галузі права як цілісного утворення надає систематизація, за допомогою якої досягається галузева єдність норм. Для права соціального забезпечення систематизація відіграє першочергове значення, оскільки соціально-захисні норми не об'єднані в цілісні утворення. Систематизація законодавства сприяє сучасній оцінці якості правових норм та обсягу правового регулювання, усунення невідповідностей або прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин.

Список використаної літератури

1. *Марченко М. Н.* Общая теория государства и права : в 3 т. / Под ред. М. Н. Марченко. — М. : Зерцало, 2002. — Т. 2. — 235 с.
2. *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства / В. С. Нерсесянц. — М. : Норма — Инфра, 1999. — 552 с.
3. *Черданцев А. Ф.* Системообразующие связи права / А. Ф. Черданцев // Советское государство и право. — 1979. — № 8. — С. 9-12.
4. *Тарасова В. А.* Право социального обеспечения в системе советского права / В. А. Тарасова // Советское государство и право. — 1984. — № 10. — С. 81-88.
5. *Верланов С.* Практика Європейського суду з прав людини як інструмент захисту соціально-економічних прав людини / С. Верланов // Юридична Україна. — 2007. — №1. — С.10-15.
6. *Чомахашвілі О.* Соціальне право як самостійна галузь права / О. Чомахашвілі // Юстиніан. — 2005. — № 10. — С. 36.
7. *Толстой Ю. К.* О преподавании гражданского права на современном этапе / Ю. К. Толстой // Преподавание гражданского права в современных условиях. — СПб, 1999. — С. 43.