

Концептуальні підходи у визначенні

структури та змісту Кодексу соціального забезпечення України



І. О. Гуменюк

кандидат юридичних наук, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

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 акта.

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.

В статье раскрываются основные проблемы кодификации законодательства Украины о социальном обеспечении, определяются оптимальный вид и форма систематизации законодательства о социальном обеспечении, установлены факторы, определяющие структуру и содержание единого кодифицированного акта.

Ключевые слова: отрасль законодательства, система права социального обеспечения, организационно-правовые формы социального обеспечения, систематизация законодательства, виды

кодифікації, кодекс, основи законодавства, структура кодексу, соціальне страхування, соціальна допомога, інститут права.

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.*

Необхідність втілення у життя принципів соціальної держави пов'язана із створенням умов, що забезпечують достатній рівень життя та вільний розвиток людини. Соціально орієнтована економіка, яка здатна задовольнити потреби особи у матеріальних і духовних благах, стала пріоритетом у державному розвитку нашої країни на найближчий час. Гарантії соціального захисту громадян знаходяться в сфері цього пріоритету, про що свідчить розвиток законодавства про соціальне забезпечення. Разом з тим, ефективність правового регулювання соціально-забезпечувальних відносин залишається незадовільною. Нормативно-правова база права соціального забезпечення єдиним кодифікованим актом не володіє. Відсутність концептуального підходу до формування галузі обумовила збільшення обсягу підзаконного регулювання, а процес застосування соціально-забезпечувальних норм став ще складнішим. Тому питання актуальності систематизації законодавства

про соціальне забезпечення не викликає сумнівів.

Зважаючи на відсутність досвіду кодифікації законодавства про соціальне забезпечення, при розробці структури та визначення змісту кодексу доцільно з'ясувати інтеграційні фактори і головні ознаки кодифікованого акта «як особливої змістовної форми упорядкування нормативного матеріалу», що забезпечить ефективність його практичної реалізації. Відомо, що кодекс – це правовий акт, який користується широкою популярністю, відрізняється повнотою і доступністю викладу нормативного матеріалу. Прийняття базових законів України про основні види загальнообов'язкового державного соціального страхування виявилось не достатнім для системного розвитку галузі*. Їх положення за багатьма правовими аспектами перекликаються, що утворює зайву множинність норм, статті занадто громіздкі і складні для сприйняття. Сфера розповсюдження правового регулювання – одна із форм соціального забезпечення – соціальне страхування. Цілком логічним є висновок про те, що вирішити всі правові завдання з питань упорядкування нормативних приписів законодавства про соціальне забезпечення вони не здатні. Утім, вважаємо, що процес систематизації вказаного законодавства розумно починати з прийняття актів «меншого ступеня узагальнення» нормативного матеріалу, як першого та найголовнішого етапу єдиної кодифікації законодавства про соціальне забезпечення.

* Закони України: «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»; «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності»; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю та втратами, зумовленими народженням та похованням».

У теорії права розрізняють певні види кодифікації, серед яких – спеціальна, тобто прийняття кодифікованого акта, що регулює конкретний інститут галузі або сукупність інститутів. Предметом такої кодифікації може бути не вся галузь, а окрема її частина [1, с. 34]. Прийняття декількох кодифікованих (систематизованих) актів, які об'єднують норми, що регулюють однорідні відносини в сфері соціального захисту, є більш перспективним, доцільним і реально здійсненим. Саме в такий спосіб можна вирішити проблему упорядкування правового матеріалу з питань соціального захисту, здійснити оновлення змісту правових норм, відповідно до сучасних вимог, подолати їх неузгодженість і дублювання, забезпечити внутрішній зв'язок норм та інститутів кожної організаційно-правової форми соціального забезпечення (соціальної допомоги, соціального страхування, соціального обслуговування та ін.).

До джерел права соціального забезпечення належать Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які за змістом, більше нагадують «рамковий» (програмний) документ, а не різновид кодифікованого акта. Природа «основ законодавства» як джерела права недостатньо з'ясована в сучасній юридичній науці. Традиційно основи законодавства розглядають як кодифікований акт, який закріплює визначальні принципи правового регулювання у конкретній сфері суспільних відносин [2, с. 63]. Особливе значення «основ» полягає у його подальшій конкретизації у відповідних законах. За радянських часів вони функціонували як вид звідних законів для регламентації відносин, що складали сферу спільного віддання та закріплювали виключно принципіві положення правового регулювання. Їх вважали актами більш ви-

сокого ступеня узагальнення нормативного матеріалу, які суттєво обмежували законодавця стосовно вичерпного врегулювання певної сфери суспільних відносин [3, с. 15]. В сучасних умовах Основи законодавства доцільно розглядати як формалізований результат кодифікації, що не обмежується встановленням загальних, принципівих положень, а дозволяє врегулювати однорідні відносини, які регулюються законодавством комплексного характеру.

Вважаємо, що Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування можуть являти собою кодифікований нормативно-правовий акт, який охоплює всі види, а також форми соціального страхування та, відповідно, мати назву – Основи законодавства України про соціальне страхування. Упорядкування в такому акті основних умов виникнення права на соціальний захист в системі соціального страхування, єдиних принципів правового регулювання його здійснення, порядку формування страхових коштів та їх витрачання, правового статусу учасників страхування та інших базових термінів, понять, категорій соціального страхування, визначення особливостей здійснення, підстав надання та видів матеріального забезпечення і соціального обслуговування за окремими видами соціального страхування. Це дозволить не тільки вдосконалити правове регулювання соціального страхування, а й забезпечать, у перспективі, можливість переходу до єдиної кодифікації галузі.

Зазначений вид кодифікованого акта найоптимальніше вирішує проблему співвідношення законного та підзаконного регулювання. Останній вид нормотворчості є розповсюдженим в соціальній сфері та становить суттєву перешкоду під час визначення предмета й об'єкта єдиної кодифікації. Основи законодав-

ства за основними організаційно-правовими формами соціального забезпечення дозволять: повно і всебічно врахувати всі особливості соціально-забезпечувальних відносин, що виникають в рамках конкретного виду соціального забезпечення; відобразити складну структуру та повноваження органів, які надають соціальне забезпечення; встановити основні умови виникнення права на той чи інший вид соціального забезпечення; визначити механізм їх забезпечення. Основи законодавства як кодифіковані акти стануть відображенням певного рівня впорядкування норм, що регламентують однорідні соціально-забезпечувальні відносини.

Звісно, що єдина кодифікація є більш бажаною, але здійснити її за наявними результатами розвитку вітчизняної науки права соціального забезпечення та стану чинного законодавства є занадто складним завданням. Аналіз законодавчих ініціатив свідчить про превалювання ідеї єдиної кодифікації. У зв'язку з чим, для визначення напрямів системного розвитку законодавства про соціальне забезпечення, підготовки єдиного галузевого кодифікованого акта слушним є звернення до загальної теорії кодифікації, що допоможе з'ясувати суть цього процесу, встановити об'єктивні ознаки кодифікації, в тому числі і умов декодифікації актів.

Аналіз теоретичних досліджень проблем систематизації законодавства виявив, що у зазначеній тематиці відкритим все ще залишається питання про правову природу кодифікації як способу упорядкування чинного нормативного матеріалу та (або) як особливого виду нормотворчості [4] та їх співвідношення у кодифікаційному процесі. Для законодавства про соціальне забезпечення це питання має важливе значення, оскільки воно визначає спосіб систематиза-

ції. В обов'язковому порядку необхідно з'ясувати: чи підлягає перегляду нормативний масив чинного законодавства та наскільки повним має бути його реформування? Слід зауважити, що немає підстав ототожнювати кодифікацію із стовідсотковим оновленням законодавства або відмовою від основних принципів правового регулювання. Безперечним є те, що чинна нормативно-правова база підлягає суттєвій «інвентаризації», без якої процес кодифікації перетвориться в інший спосіб систематизації – консолідацію.

Не меншого значення має питання забезпечення кодифікованим актом зворотного зв'язку права з об'єктивними потребами розвитку, що потребують своєчасної кореляції правових приписів; співвідношення норм кодексу з нормами іншого законодавства у контексті проблеми «самопроголошення» пріоритетної юридичної сили його норм [5, с. 67].

Необхідно з'ясувати наявність об'єктивних правових підстав кодифікації законодавства про соціальне забезпечення, що передбачає встановлення таких обставин:

- 1) можливість поєднання у максимальному доступному ступені в одному акті норм, які регламентують весь комплекс соціально-забезпечувальних відносин;
- 2) встановлення єдиних принципів правового регулювання, формування єдиної термінологічної бази;
- 3) розкриття змісту права на соціальний захист, співвідношення національного законодавства з міжнародними стандартами в сфері соціального забезпечення;
- 4) визначення змісту правового статусу всіх суб'єктів права соціального забезпечення;
- 5) встановлення кола соціальних ризиків, основних юридичних гарантій реалізації права на соціальний захист (порядок їх запровадження та зміни);

6) основні соціальні зобов'язання держави та інших соціальних партнерів у механізмі забезпечення права на соціальний захист;

7) відповідальність за порушення законодавства про соціальний захист, особливості захисту порушених прав в цій сфері.

Найбільш дискусійним та проблематичним є питання про можливість у максимально доступному ступені об'єднати норми в єдиному акті, вирішення якого вплине на формування структурної та змістовної частини Кодексу.

Вважаємо доцільним на прикладі зареєстрованого у Верховній Раді України проекту Соціального кодексу здійснити аналіз основних проблем структурної та змістовної частини кодифікованого акта.

Проект Кодексу [6] складається з нормативних положень, галузева належність яких – право соціального забезпечення. Зміст законопроекту ідентичний чинним нормативно-правовим актам права соціального забезпечення, а також нормам, що містяться в міжгалузевих актах, переважна більшість з яких відноситься до права соціального забезпечення. З огляду на це, формулювання назви «Соціальний кодекс» є некоректним, оскільки «соціальне законодавство» – інтегроване поняття. Воно використовується у випадках розуміння значеного законодавства як комплексної галузі, де предметом правового регулювання є суспільні відносини, які виникають з приводу реалізації всіх соціальних прав. Згідно з міжнародною класифікацією до соціальних прав належать права, юридичне забезпечення яких у вітчизняній правовій системі здійснюється декількома галузями законодавства: цивільним, сімейним, житловим, трудовим і законодавством про соціальний захист. На нашу думку, назва кодексу повинна бути сформульована як «Кодекс соці-

ального забезпечення». Термін «соціальне забезпечення», у широкому розумінні, охоплює всі організаційно-правові форми соціального захисту та використовується у міжнародному та європейському законодавстві.

Як нормативно-правовий акт кодекс має регулювати чітко визначену сферу суспільних відносин, бо його норми підлягають безпосередньому застосуванню. Зазначена у проекті Кодексу сфера регулювання «соціальні відносини» не дозволяє визначити предмет правового регулювання, тим самим встановити предмет і об'єкт кодифікації. Зміст ст. 2 законопроекту, а саме: «Соціальним законодавством регулюються відносини, що виникають між суб'єктами соціального права з приводу забезпечення соціального захисту» свідчить про те, що предмет правового регулювання визначений неправильно: є вузьким з точки зору теорії соціальних ризиків і водночас занадто узагальненим для встановлення сфери застосування норм права соціального забезпечення. Це свідчить про неоднорідність суспільних відносин, які не можуть за своєю суттю передбачати застосування до них єдиних принципів і методів правового регулювання.

Норми права соціального забезпечення регулюють широке коло суспільних відносин. Їх узагальненим критерієм, який визначає галузеву належність, є соціально-забезпечувальний характер. Щодо їх змісту (фактичного та юридичного), принципів і методів правового регулювання, то вони мають суттєві відмінності, які фактично визначають структуру права соціального забезпечення. Результатом кодифікації має бути акт зведеного характеру, який характеризується внутрішньою єдністю та регулює на підставі єдиних правових принципів однорідні суспільні відносини – соціально-забезпечувальні та інші відносини

(процедурні, процесуальні, організаційно-розпорядчі й охоронні) [7, с. 88-90], що виникають з приводу забезпечення права особи на соціальний захист.

Обрана автором законопроекту «класична» пандектна система (загальна та спеціальна частина) є невдалою і такою, що не забезпечує доступності, узгодженості норм кодексу та його ефективної практичної реалізації. Структуру кодексу доцільно наближати до структури права соціального забезпечення, яка обґрунтована галузевою наукою, враховує стан чинного законодавства (наявність структурного ядра – базових законів, міжгалузеві законодавчі зв'язки) та інтеграційні процеси наближення законодавства України до Європейського.

Структурними частинами сучасного права соціального забезпечення є: загальні положення; загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державна соціальна допомога; спеціальний соціальний захист, додатковий соціальний захист окремих категорій осіб. Самостійним структурним елементом, на наш погляд, має бути розділ, в якому містяться норми міжгалузевих актів, цільове призначення яких – забезпечення прав в сфері соціального захисту і відображення міжгалузевих законодавчих зв'язків. Таке структурування відповідає стану чинного галузевого законодавства і до якого має бути наближена структура проекту Кодексу.

Відповідно до теорії права, побудова нормативного масиву кодексу забезпечує внутрішній зв'язок між його структурними елементами та обумовлює низку особливостей: статті розміщуються у суворій послідовності; норми, як правило, об'єднуються в інститути; кожна стаття має самостійне значення і, одночасно, є складовим елементом кодексу. Зазначені характерні риси кодифікованого акта не властиві даному законопроекту.

Відсутність Преамбули, в якій мають бути зазначені завдання та цілі прийняття Кодексу, є суттєвим недоліком проекту. Наявність декларативних норм забезпечує змістовну єдність кодексу, надає їм загальний сенс і стає орієнтиром у подальшій нормотворчій діяльності, про що свідчить позитивний європейський досвід кодифікації.

Загальна частина проекту Кодексу, маючи складну та змістовну побудову – 4 розділи, не відповідає «вимогам», які застосовуються до цієї структурної одиниці кодифікованого акта: передбачати норми-принципи, норми-дефініції, визначення підстав виникнення прав і обов'язків в сфері соціального забезпечення, в тому числі і положення про правостворююче значення договірному регулювання в соціальній сфері та інші положення загального застосування. Вона містить законодавчі положення, які не потребують такої конкретизації у кодексі або навпаки – значного узагальнення. Окремі норми мають іншу галузеву належність. Це дає підстави стверджувати про відсутність не тільки обов'язкових загальних положень, а й інтегруючої ролі загальної частини кодифікованого акта.

Загальна частина кодексу має передбачати нормативні узагальнення [8, с. 43]: норми-принципи, норми-дефініції, визначення підстав виникнення прав і обов'язків в сфері соціального забезпечення, в тому числі і положення про правостворююче значення договірному регулювання в соціальній сфері та інші положення загального застосування.

Запропонований проектом зміст Спеціальної частини викликає ряд заперечень і непорозумінь стосовно упорядкування норм в рамках обраної структури: порушена послідовність викладу нормативного матеріалу за організаційно-правовими формами; використовуються дефініції з відкритим переліком, оціночними

поняттями та визначеннями, які можуть призвести до зловживань (або бездіяльності) з боку зобов'язаних суб'єктів. Проектування статей здійснюється із значними порушеннями: з надмірно великим об'ємом структурних одиниць статті, які не рекомендуються, але застосовуються, у поточних законах – не повинні бути у кодексах; з використанням складних формул; із значною кількістю відсильних норм (щодо формування джерел соціального забезпечення, визначення переліку документів, необхідних для призначення окремих видів соціального забезпечення, розміру забезпечення для окремих категорій осіб) [6].

Таким чином, послідовність розташування нормативного матеріалу, принципи їх систематизації у Спеціальній частині проекту Кодексу суперечать принципам логічності, методології кодифікації та техніко-юридичним вимогам, що по-

рушує доступність та узгодженість норм кодексу.

Особливості техніко-юридичного стану галузевих нормативних актів свідчить про те, що їх упорядкування іншим засобом, ніж концептуальний перегляд самої системи, здійснити неможливо. Норми кодексу повинні: забезпечувати ясність і простоту законодавчої мови та не мати загальних посилань або посилань на неіснуюче законодавство; використовувати дефініції, які повністю розкривають сутеві юридичні ознаки кожного виду соціального забезпечення.

Загалом обрана структура не сприяє інтеграції норм права соціального забезпечення. За змістом проект Соціального кодексу є скоріше консолідованим, а не кодифікованим актом. Він не зміг подолати процеси диференціації в праві соціального забезпечення, які превалюють над процесами уніфікації.

Список використаної літератури

1. *Шебанов А. Ф.* Система законодательства как научная основа кодификации / А. Ф. Шебанов // Сов. государство и право. – 1971. – № 12. – С. 34-35.
2. *Рогач О. Я.* Кодифікаційні акти в системі законодавства України : монографія / О. Я. Рогач, Ю. М. Бисага. – Ужгород, 2005. – С. 62-63.
3. *Васильева Ю. В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : автореф. дисс. ... док. юрид. наук : 12.00.05 / Ю. В. Васильева. – М., 2010. – 54 с.
4. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
5. Концепция развития российского законодательства / Редкол.: Л. А. Окуньков, Ю. А. Тихомиров, Ю. П. Орловский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИЗиСП, 1998. – 256 с.
6. Проект Соціального кодексу України від 15.02.2013 р. № 2311 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
7. *Болотіна Н. Б.* Право соціального захисту України : навч. посіб. / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2008. – 663 с.
8. *Гетьман Є.* Кодекс як особливий вид закону / Є. Гетьман // Вісник Академії правових наук. – 2011. – № 1. – С. 42-50.