

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Соціальне забезпечення завжди залишалось і залишається в центрі уваги будь-якого суспільства, яке стоїть на шляху демократичних засад. Розвиток права соціального забезпечення як галузі права і правничої науки — закономірний процес. Він свідчить про об'єктивну необхідність і зацікавленість держави в правовому регулюванні суспільних відносин щодо соціального захисту населення України [13, с. 14]. Дослідження проблем формування й розвитку галузі соціального забезпечення — одне з головних завдань юридичної науки. Це зумовлено тим, що за допомогою норм вказаної галузі відбувається реалізація громадянами своїх найважливіших соціальних прав [17, с. 3]. Особливого значення розробка цих проблем набуває в умовах здійснення соціальних реформ, вдосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних із соціальним захистом, форми та види якого мають відповідати новим соціальним та економічним реаліям. Успішне вирішення завдань правотворчості та правозастосовної діяльності у сфері соціального забезпечення значною мірою залежить від стану галузевої правової науки.

Політика держави з питань соціального захисту формується в першу чергу на законодавчому рівні. Слід констатувати, що за роки незалежності в Україні виконана величезна робота: прийнято значну кількість Законів, Указів Президента та інших нормативно-правових актів з питань соціального захисту населення країни. На сучасному етапі правовий простір у цій сфері регулюється понад 200 нормативно-правовими актами. Серед них такі найважливіші Закони України: "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21 березня 1991 р., "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 р., "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ" від 9 квітня 1992 р., "Про державні допомоги сім'ям з дітьми" від 21 листопада 1992 р., "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 19 грудня 1991 р., "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку" від 16 грудня 1993 р., "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р., "Про статус ветеранів війни, гарантії соціального захисту" від 22 грудня 1995 р., "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів" від 23 вересня 1997 р., "Про статус ветеранів військової служби та їх

соціальний захист” від 24 березня 1998 р., “Про наукову та науково-технічну діяльність” від 1 грудня 1998 р. тощо.

Велику кількість нормативних актів щодо соціального захисту приймає Кабінет Міністрів України, а також окремі міністерства (наприклад, міністерство праці та соціальної політики). Крім того, окремі питання соціального захисту населення країни вирішуються місцевими органами влади та самоврядування.

14 січня 1998 року Верховною Радою прийняті “Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”, які визначають принципи й загальні правові, фінансові та організаційні засади загальнообов’язкового державного соціального страхування громадян в Україні. Слід зазначити, що відповідно до цього надзвичайно важливого для України законодавчого акту та згідно з “Концепцією про соціальне забезпечення в Україні”, схваленої Верховною Радою України 21 грудня 1993 р., необхідно розробити й прийняти велику кількість нормативно-правових актів, а саме: “Про обов’язкове пенсійне страхування”, “Про соціальне страхування громадян на випадок безробіття”, “Про обов’язкове медичне страхування”, “Про соціальне страхування громадян від нещасного випадку на виробництві”, “Про матеріальне забезпечення громадян, які потерпіли від техногенно-екологічних та природних катастроф”, “Про прожитковий мінімум”, а також Постанов Кабінету міністрів України: “Про затвердження статуту пенсійного доходу”, “Перелік видів заробітку, на які не нараховуються страхові внески”, “Про порядок видачі та зразок посвідчення загальнообов’язкового державного соціального страхування”, “Про персоніфікований облік обов’язкових страхових внесків”, “Про порядок відносин між міністерствами, що здійснюють функції державного нагляду у сфері загальнообов’язкового державного соціального страхування”, “Про розмір заробітку (доходу) для обчислення пенсій”, “Про середню заробітну плату працівників, зайнятих у галузях економіки”, “Про порядок призначення дострокових пенсій за рахунок коштів підприємств та організацій, призначених на оплату праці”, “Про особливості обчислення страхового стажу з окремих видів загальнообов’язкового державного соціального страхування”, “Про управління активами недержавних пенсійних фондів”.

Звичайно, така чисельність нормативних актів перетворює соціальний захист у громіздку, складну систему. Крім того, необхідно зазначити, що положення окремих законів про соціальний захист населення дублюють одне одного, по-різному тлумачать терміни й поняття (що призводить до протиріччя в чинному законодавстві) або в їх зміст включаються положення, які повинні міститися в законо-

давстві не про соціальний захист, а про працю. Так, частина норм законів України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні” є нормами трудового права (гарантії працевлаштування, звільнення з роботи, встановлення режиму робочого часу й відпочинку, пільг при наданні щорічної відпустки та відпустки без збереження заробітної плати тощо).

Наведене свідчить, що настає об’єктивна необхідність систематизувати соціальне законодавство, розмежувати його з суміжними галузями права і таким чином запобігти дублюванню в правовому регулюванні сфери соціального захисту, уникнути протиріч і створити єдину систему права соціального забезпечення. Особливістю систематизації законодавства є тенденція до трансформації на рівень більш досконалої та до повної його організованості. Систематизація законодавства є необхідною умовою раціональної організації управління складними соціальними процесами, режиму законності та суспільно-політичної стабільності. Ось чому складовою частиною правової реформи є систематизація законодавства [14, с. 230].

Державна воля проявляється у законі, спрямовується на вирішення конкретних завдань в основних сферах життя суспільства, в силу чого законодавство повинно приводитись у певну систему. Якщо ж врахувати, що закон не може бути єдиним і виключним способом виявленням державної волі і що в силу множинності й різноманітності суспільних відносин, які потребують правового регулювання, виникає необхідність прийняття підзаконних нормативних актів, то постає нагальна проблема приведення нормативного матеріалу в певний порядок, в науково обгрунтовану систему. Без такої системи держава не має можливості здійснювати функцію соціального захисту населення, а громадяни позбавлені користуватися своїми правами і належним чином виконувати встановлені законом обов’язки [4, с. 8].

У теорії права визначають два основних види систематизації законодавства: інкорпорацію й кодифікацію [1, с. 267]. Інкорпорація — це такий вид систематизації законів та інших нормативно-правових актів, при якому провадиться їх зовнішня обробка, тобто вони об’єднуються в збірники в хронологічному, алфавітному або предметному порядку. Внаслідок інкорпорації систематизовані акти не втрачають юридичної сили, не зупиняють своєї дії [14, с. 267]. Зразком систематизації українського соціального законодавства шляхом інкорпорації є збірник законів “Соціальне законодавство” [8].

Кодифікація є вищою формою систематизації законодавства. Вона передбачає таке упорядкування законодавчого матеріалу, яке спрямовано на обробку останнього шляхом усунення повторень, протиріч, ліквідування існуючих прогалин [6, с. 84]. Кодифікація не обмежує лише зовнішньою обробкою нормативних актів, а приводить у відповідність з вимогами життя їх зміст. Тому вона завжди пов'язана з правотворчим процесом і здійснюється відповідними компетентними органами. Проте на відмінність від звичайної правотворчої діяльності у процесі кодифікації не просто приймається новий нормативний акт, а оброблюється значна частина минулого та сучасного нормативного матеріалу (законів, указів, постанов уряду тощо) [1, с. 267].

Слід зазначити, що проблемам систематизації законодавства великого значення надавалось і в літературі кінця XIX — початку XX ст. Так, Н.М. Коркунов також відрізняв кодифікацію від інкорпорації, які, на його думку, виступають окремими формами систематичної обробки законодавства. Інкорпорація обмежена у виборі матеріалу чинним законодавством і може змінити тільки форму, залишаючи існуючий зміст. Тому вона може дати тільки зовнішнє об'єднання, подолати ж протиріччя вона не в змозі. На відміну від інкорпорації, кодифікація не обмежується зміною лише форми, а дає системне об'єднання і новий зміст. Тому кодифікатор не обмежується лише діючим на час розробки кодексу законодавством. Він може черпати свій матеріал із звичаєвого права, із судової практики, з іноземного права, а також із наукової літератури. При кодифікації не тільки змінюється старий закон на новий [7, с. 305]. Без проведення кодифікаційних робіт усі зусилля уряду не матимуть успіху.

Проблемам систематизації приділяли великої уваги і за часів Союзу РСР. Проблемами кодифікації займалися З.К. Симорот, К.П. Горшенін, Д.А. Керимов, І.Б. Усенко та інші правники. Так, З.К. Симорот зазначав, що кодифікація поєднує й систематизує діючий правовий матеріал, створює нові норми права й дозволяє розробити зведений законодавчий акт без дублювання й протиріч у правовому регулюванні. Обов'язковим слідством кодифікації є перегляд, удосконалення й скасування значної частини нормативних актів галузі права, яка кодифікується. Тому недоцільно втрачати час на інкорпорацію законодавства, яке після кодифікації буде замінене новим або просто скасовано [12, с. 21].

Кодифікаційні роботи у сфері соціального забезпечення розпочалися значно раніше, ніж в інших галузях права [16, с. 96]. Уже 31 жовтня 1918 р. декретом Совнаркому Російської Федерації було затверджено перший радянський кодифікований акт у галузі

соціального забезпечення "Положення про соціальне забезпечення трудящих" [15]. Він поширювався й на Українську РСР. Після громадянської війни в Україні приймалася значна кількість нормативно-правових актів по соціальному забезпеченню трудящих, а тому вже на початку 20-х років ставляться питання щодо кодифікації законодавства про соціальне забезпечення. Велику роботу в цьому напрямку провадив Наркомат соціального забезпечення УРСР. Кодифікацію соціального законодавства було передбачено планом роботи цього Наркомату на 1923 —1924 роки [16, с. 97]. Першим результатом цієї роботи став виданий у серпні 1924 р. "Збірник діючих в Україні законсположень по соціальному забезпеченню" [10, с. 259], де матеріал було систематизовано в хронологічному порядку в 7-ми розділах. У передмові цього систематизованого 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 [11, с. 242]. Кодифікація в галузі соціального забезпечення продовжувалася протягом 1926 — 1928 років, і вже 19 червня 1928 р. РНК УРСР затвердила схему кодексу й основні напрямки по вдосконаленню роботи в сфері соціального забезпечення населення. У травні 1929 р. було розроблено проект Кодексу УРСР про соціальне забезпечення, який нарахував 296 статей [16, с. 97]. На жаль, у ті роки робота над Кодексом була зупинена.

Питання про необхідність систематизації саме соціального законодавства висвітлював В.С. Андрєєв, який зазначав що розробка систематизованого акта потребує великих зусиль учених, практиків та державних діячів [2, с. 29]. Про необхідність кодифікації норм права соціального забезпечення висвітлювався М.Н. Захаров [5, с. 3-7]; В.Ш. Шайхатдинов теоретично обґрунтував і фактично запропонував прийняти соціальний кодекс, навіть розробив структуру майбутнього систематизованого закону "Про соціальне забезпечення" [17, с. 48-56, 139-145].

На підставі вищевикладеного вважаємо, що на сучасному етапі склалося теоретичне й практичне підґрунтя для систематизації соціального законодавства, що однією з умов правового забезпечення і впровадження чіткої, логічно послідовної та прозорої системи соціального захисту є розробка та прийняття комплексного систематизованого нормативного акта — Кодексу про соціальний захист населення України, який би увібрав найважливіші норми і на найвищому рівні комплексно врегулював усю сукупність відносин у цій сфері. У Загальній частині зазначеного акта повинні міститися правові норми щодо сфери дії, предмета регулювання, принципів соціального захисту, кола суб'єктів правовідносин, джерел фінансування

тощо. В Особливу частину Кодексу необхідно включити норми, які детально регламентуватимуть підстави, порядок і розміри надання громадянам України різних форм та видів соціального забезпечення. Правові норми Особливої частини повинні підрозділятися на інститути, регулюючі окремі види соціальних правовідносин — обов'язкового соціального страхування, пенсійного забезпечення, по наданню медичних послуг, державних допомог, матеріально-побутового забезпечення й обслуговування інвалідів та осіб похилого віку тощо.

Кодифікація законодавства про соціальних захист усуває множинність і протиріччя 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 захисту.

Список літератури: 1. Алексеев С.С. Теория государства и права. — М.: 1982. — 328 с. 2. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. — М.: Юрид. лит., 1971. — 256 с. 3. Буткевич П.Ф. Гражданское уложение. Система и планы кодификации законов. — Варшава, 1905. — 340 с. 4. Горшенин К.П. Кодификация законодательства о труде. Теоретические вопросы. — М.: Юрид. лит., 1962. — 280 с. 5. Захаров М.Л. Основные направления совершенствования нормативных актов Союза СССР о социальном обеспечении. — М.: ЦИЭТИН, 1981. — 120 с. 6. Керимов Д.А. Законодательная техника. — М.: Изд-во НОРМА-ИНФРА · М., 1998. — 121 с. 7. Коркунов М.Н. Лекции по общей теории права. — Изд-е 8-е. — Спб: Юр. книга. Маг. Н.К. Мартинова, 1909. — 360 с. 8. Мацюк А.Р., Стичинський Б.С., Зуб І.В. Соціальне законодавство: 36 законів і наук.-практ. коментар. — К.: РВА Текст, 1992. — 197 с. 9. Нечаев В.М., Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. — Казань, 1902. — 560 с. 10. Сборник действующих на Украине законоуложений по социальному обеспечению. — Харьков, 1924. — 340 с. 11. Сборник законоуложений по социальному обеспечению крестьянства и льгот для селян. — Харьков, 1926. — 280 с. 12. Симорот З.К., Монастырский Е.А. Проблемы кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик. — К.: Наук. думка, 1977. — 175 с. 13. Сирота И.М. Право пенсійного забезпеченні. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 215 с. 14. Сурилов А.В. Теория государства и права. — К. — Одесса: Вища шк., 1989. — 440 с. 15. СУ РСФСР, 1918. — 220 с. 16. Усенко И.Б. Первая кодификация Украинской ССР. — К.: Вища шк., 1989. — 160 с. 17. Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы права социального обеспечения. — Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1986. — 230 с.

В.М. Гарашук, канд. юрид. наук

СУТНІСТЬ, ПРИНЦИПИ ТА ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ

В юридичній літературі законність, визначається, в основному, як режим панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадянина та посадової особи (органу держави) [1, с. 48], де всі підвладні закону — і держава, і фізичні особи і де діє