

УДК 349.3

**Ірина Новосельська,***канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри цивільного права юридичного факультету  
Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного***Марія Руше,***студентка магістратури юридичного факультету  
Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного*

## КОДИФІКАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*У статті аналізується сучасний стан соціального законодавства нашої країни, обґрунтовується потреба в кодифікації цієї сфери життєдіяльності та необхідність прийняття Соціального кодексу України.*

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, кодифікація, законопроект Соціального кодексу України, Європейський кодекс соціального забезпечення.

**Постановка проблеми.** 2012 року у Верховній Раді було зареєстровано проект Соціального кодексу України. Як зазначено у пояснювальній записці, Соціальний кодекс розроблено з метою систематизувати законодавство, вдосконалити положення актів у сфері соціального захисту та повноважень органів управління у соціальній сфері, усунути колізії між законами.

Відповідно до ст. 1 Конституції України, Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

Соціальне забезпечення населення є однією з найважливіших складових частин політики держави, що дозволяє забезпечити гідний рівень життя людини, її потреби в матеріальних благах і послугах і водночас є показником соціального розвитку нашої країни. Тому немає сумніву, що ця галузь права заслуговує на велику увагу і достатню врегульованість усіх питань, аби уникнути можливих порушень соціальних прав людини.

Нестабільність національного законодавства, його бесистемний характер ускладнює можливість людини на реалізацію чи захист своїх конституційних прав. Тому постає нагальна потреба у необхідності кодифікації законодавства України про соціальне забезпечення населення.

Важливий внесок у дослідження питання стосовно кодифікаційної діяльності в правовій системі України зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. С. Андреев, Н. Б. Болотіна, В. С. Венедіктов, Ф. Г. Бурчак, О. Г. Чютчева, Є. В. Погорелов, В. Ф. Погорілко, О. М. Ярошенко, П. М. Рабінович, Ю. А. Тихомиров, О. Є. Мачульська, Ю. В. Васільєва, І. В. Спасибо-Фатеева та інші.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових робіт, присвячених цьому питанню, ця тема залишається й надалі актуальною, оскільки донині не завершено процес кодифікації соціального законодавства України, а з багатьох позицій немає однозначної думки.

**Метою** статті є висвітлення найгостріших проблем у соціальному законодавстві нашої

|| країни та обґрунтування доцільності і необхідності прийняття Соціального кодексу України.

**Виклад основного матеріалу.** Відомий чеський політик та громадський діяч Вацлав Гавел говорив: «Я віддаю перевагу політичній системі, яка має у своїй основі громадянина з усіма фундаментальними громадянськими правами в їх універсальному застосуванні, а отже, у їх принциповій рівності». Ці слова, безсумнівно, заслуговують на увагу.

Основні засади права на соціальний захист сформульовані у ст. 46 Конституції України, а саме: 1) усі без винятку громадяни України мають право на соціальний захист; 2) основою такого захисту є соціальне забезпечення; 3) підставами соціального забезпечення є передбачені законом соціальні випадки, зокрема повна, часткова або тимчасова втрата працездатності, втрата годувальника, безробіття з незалежних від особи обставин, старість, інші випадки, визначені законом; 4) гарантіями забезпечення цього права є загальнообов'язкове державне страхування за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення і створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними; 5) пенсії, інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 з відповідними змінами, загальнообов'язкове державне соціальне страхування – система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає матеріальне забезпечення, страхові виплати та надання соціальних послуг застрахованим особам за рахунок коштів Фонду соціального страхування України.

Існує велика кількість недоліків у законодавстві про соціальне забезпечення: зна-

чна нестабільність, бо акти, що його стосуються, постійно зазнають чисельних змін і доповнень; безсистемність і брак єдиної термінології, коли одні й ті самі поняття формулюються по-різному; порушення однаковості державної системи соціального страхування; не завжди відчувається внутрішньогалузевий і міжгалузевий зв'язки між правовими нормами, що регулюють відносини із соціального страхування; збільшується кількість бланкетних норм, посилюється декларативність у правовому регламентуванні вказаних відносин тощо [1].

Виходячи із цього, постає нагальна потреба вдосконалення законодавства України у сфері соціального забезпечення населення. У своїй роботі Є. В. Погорелов до форм удосконалення законодавства України відносить: обговорення проектів нормативно-правових актів, їх узгодження й експертизу, підписання законів Президентом України, державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів відповідними органами юстиції, ревізію, новелізацію, офіційне нормативне тлумачення й систематизацію незаконних актів, припинення чинності неконституційних і незаконних нормативно-правових актів судовими рішеннями [2].

Тому виникає необхідність докладніше зупинитися на систематизації як одній із форм удосконалення законодавства, а саме на кодифікації.

Кодифікація – це один зі способів систематизації законодавства, що полягає у створенні нового, вдосконаленого, об'єднаного загальним предметом правового регулювання нормативно-правового акта на основі старих нормативних актів шляхом часткової або значної зміни їхнього змісту. Н. Б. Болотіна зазначає, що в соціальному законодавстві спостерігається тенденція «життя за подвійними стандартами», коли законом соціальні виплати встановлюються на рівні одного стандарту і водночас у цьому ж законі або підзаконному акті встановлюється норма щодо обмеження такого розміру. Крім того, поки що відсутні системні законодавчі акти, які б комплексно врегулювали суспільні відносини в соціальній сфері [3]. А як ми бачимо, необхідність їх прийняття очевидна.

Для порівняння сучасного стану соціального законодавства необхідно навести приклади зарубіжних країн. Так, Систему соціального забезпечення Німеччини можна вважати однією з найстаріших у світі. Саме в Німеччині в кінці позаминулого століття вперше з'явилися закони про соціальне страхування. Нині основним нормативним правовим актом, що регулює відносини із соціального забезпечення, є Соціальний кодекс Німеччини. Прийнято також ряд законів, присвячених окремим видам соціального забезпечення.

Кодекс соціального забезпечення має також і Франція. Кодекс соціального забезпечення Франції не є єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом у досліджуваній галузі суспільних відносин. Кодекс взаємного страхування містить норми, що регулюють діяльність регіональних і первинних касів різних режимів. Окремі положення про соціальне забезпечення

містяться також у Трудовому кодексі, Кодексі цивільних і військових пенсій державної служби та ін.

Слід зазначити, що створення в Україні нових кодексів і перероблення наявних не супроводжується проведенням глибокої кодифікації: немає не тільки єдиного підходу до процесів кодифікації, завдяки якому різні кодекси та закони взаємодоповнювалися б, але й опрацювання всіх законів, що їм передують, і тих, що мають прийматися після кодифікації. Такі кодифікаційні процеси останнім часом розгортаються всупереч самому розумінню кодифікації як утворення якісно нового рівня законодавства, котрий досягається завдяки докорінному переробленню чинних нормативних положень [4].

І. В. Спасибо-Фатеева слушно зазначає, що в наших реаліях за кожним кодексом або «на-вздогін» готується пакет законів і підзаконних актів, або поряд із кодексом продовжують діяти й ті закони, які фактично «увійшли» в кодекс. Більше того, це відбувається без їх переробки, а іноді навіть до кодексу потрапляють закони в попередній редакції, як це вийшло з деякими статтями Господарського кодексу України [5].

10 листопада 2016 року Україна підписала Європейський кодекс соціального забезпечення, який є орієнтиром європейської моделі соціального забезпечення, заснованої на соціальній справедливості. Підписання Кодексу підтверджує, що Уряд України спрямовує свої зусилля на повну адаптацію національного законодавства у соціальній сфері до європейських стандартів, визначених багатосторонніми міжнародними інструментами Ради Європи, якими є Європейська соціальна хартія (переглянута) та Європейський кодекс соціального забезпечення.

Як вже зазначалося вище, 2012 року спроби прийняття Соціального кодексу мали місце, однак не отримали підтримку Верховної Ради. Основними принципами, які були покладені в основу розробки проекту, є збереження соціальних гарантій, встановлених Конституцією України та чинним законодавством, та розширення вже існуючих.

У пояснювальній записці вказується, що проектом Соціального кодексу України пропонується:

1) у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування уніфікувати систему управління фондами соціального страхування на основі створення єдиної вертикалі виконавчих органів, що має забезпечити: економію адміністративних витратків на здійснення фондами своїх функцій та повноважень; більш повне охоплення платників та підвищення рівня збору внесків соціального страхування; цільове спрямування коштів соціального страхування; спрощення взаємовідносин фондів соціального страхування та суб'єктів господарювання щодо реєстрації та сплати внесків;

2) впорядкувати та вдосконалити умови пенсійного забезпечення в особливому порядку різних категорій громадян, яке здійснюється з державного бюджету і регулюється на даний

час численними спеціальними законами, які не завжди узгоджені між собою;

3) узгодити окремі норми правового регулювання, що здійснюється натеper законами України «Про пенсійне забезпечення» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;

4) виробити нові підходи щодо надання соціальної допомоги за виявленими ознаками нужденності, а також удосконалити комплексну систему соціального захисту соціально незахищених категорій громадян.

Кодексом передбачено норми щодо підвищення рівня соціального захисту безробітних, малозабезпечених, осіб похилого віку, матерів-одиначок, сімей із дітьми та інших осіб, які потребують захисту та допомоги держави.

Важливим питанням, яке розглянуто та врегульоване проектом Соціального кодексу України, є працевлаштування осіб, значна увага приділена молоді, що закінчує навчальні заклади.

Крім цього, проект передбачає розширення та впорядкування системи пільг та компенсацій певним категоріям громадян, що також встановлені окремими спеціальними законами.

Як ми бачимо з вищенаведеного, в Кодексі планувалося систематизувати все соціальне законодавство, а не вибіркові напрями. І це має свої переваги, оскільки таким чином звичайним людям буде набагато простіше і зручніше ознайомитися зі своїми правами та обов'язками у цій сфері, що забезпечить доступність їх захисту у разі порушення. Прийняття єдиного Соціального кодексу надасть системності соціальному законодавству, усуне численні колізії та розбіжності.

Однак існує й інша думка, яка стосується прийняття двох різних кодексів: Кодексу соціального страхування та Кодексу соціального забезпечення. Прихильники цього підходу пояснюють це тим, що такі складники, як соціальне страхування та соціальне забезпечення, функціонують на кардинально різних принципах і їх відмежування забезпечить більш швидке прийняття кодексів, меншу ймовірність процесуальних вад тощо.

*В статті аналізується сучасне становище соціального законодавства нашої країни, обговорюється потреба в кодифікації цієї сфери життєдіяльності і необхідність прийняття Соціального кодексу України.*

**Ключевые слова:** соціальне обсяження, кодифікація, законопроект Соціального кодексу України, Європейський кодекс соціального обсяження.

*In article the author analyzes the current state of social legislation of our country, necessity and justification in the codification of this area of life and necessity for Social Code of Ukraine.*

**Key words:** social security, codification, the draft Social Code of Ukraine, the European Code of Social Security.

## Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, ми можемо зробити такі висновки:

1. Законодавство України у сфері соціального забезпечення потребує нагальної кодифікації. Однак процес її реалізації повинен відбуватися з урахуванням негативного досвіду, який ми маємо з прийняттям інших кодексів.

2. Процес кодифікації має завершитися прийняттям Соціального кодексу України, який забезпечить уніфікацію соціального законодавства, подолає наявні прогалини та колізії, а головне, забезпечить більш зручний спосіб захисту своїх прав громадянам України, які цього потребують.

3. Національне законодавство України у сфері соціального забезпечення має бути приведено у відповідність до стандартів Європейського кодексу соціального забезпечення і належним чином забезпечувати гідний рівень соціальних прав населення країни.

## Список використаних джерел:

1. Андріїв В.В. Правовідносини із загальнообов'язкового соціального страхування: теоретичний аспект / В.В. Андріїв, О.В. Москаленко, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Х., 2011. – 280 с.

2. Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук / Є.В. Погорелов. – Х., 2000. – 166 с.

3. 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: Матеріали наук.-практ. семінару, м. Київ, 23 березня 2005 р. – К., 2005. – С. 10–18.

4. Теория государства и права: учеб. для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М., 2000. – С. 335, 524, 571–572; Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. – СПб., 1998. – С. 97, 98.

5. Спасібо-Фатеева І.В. Методологічні витоки кодифікацій: потреби, обґрунтованість, кон'юнктурність / І. В. Спасібо-Фатеева // Право України. – 2009. – № 8. – С. 62–71.

