

ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

З'ясовуються основні умови та причини, що сприяють проблематиці систематизації принципів права соціального забезпечення. Визначається сутність такої важливої правової дефініції, як систематизація. Визначаються теоретичні шляхи подолання зазначених проблем. Аналізуються думки вчених, які займалися вказаною проблематикою у своїх наукових працях.

Ключові слова: *принципи права соціального забезпечення, причини та умови, систематизація, право соціального забезпечення.*

Выясняются основные условия и причины, содействующие проблематике систематизации принципов права социального обеспечения. Определяется суть такой важной правовой дефиниции, как систематизация. Определяются теоретические пути преодоления указанных проблем. Анализируются мнения ученых, которые занимались данной проблематикой в своих научных работах.

Ключевые слова: *принципы права социального обеспечения, причины и условия, систематизация, право социального обеспечения.*

The basic conditions and causes that contribute to problems of systematization principles of social security law are analyzing. It is determined the nature of such an important legal definition as systematization. This piece of work identified theoretical ways of overcoming these problems and analyzes the views of scientists involved in this issues in their scientific work.

Key words: *principles of social security law, causes and conditions, ordering the right to social security.*

Вступ. Як вірно зауважила О.Ф. Скакун, систематизація необхідна для: усунення суперечностей між нормативними актами; підвищення якості й ефективності законодавства; забезпечення доступності його використання громадянами, державними органами, громадськими організаціями, комерційними структурами [1, с. 335]. Ми погоджуємось з думкою О.Ф. Скакун та вважаємо за необхідне розглянути проблеми систематизації принципів права соціального забезпечення, оскільки аналіз юридичної літератури та наукових робіт вчених, предметом дослідження яких виступало право соціального забезпечення, дозволив з'ясувати, що сьогодні відсутній комплексний підхід до визначення проблем систематизації принципів права соціального забезпечення.

Стан наукового дослідження. Дослідження загальнотеоретичних аспектів права соціального забезпечення розпочалися в середині ХХ століття і завдяки зусиллям радянських науковців, таких як В.С. Андреев, Є.І. Астрахан, В.А. Ачаркан, А.Н. Єгоров, О.Д. Зайкін, М.Л. Захаров, Р.І. Іванова, В.А. Тарасова, Я.М. Фогель та інших, призвели до формування системи знань про право соціального забезпечення, його предмет та методи правового регулювання, джерела та принципи. Процес систематизації соціально-забезпечувального законодавства досліджували такі сучасні українські вчені, як В.М. Андріїв, Н.Б. Болотіна, Є.А. Гетьман, О.В. Москаленко, О.Л. Кучма, С.М. Прилипко, С.М. Синчук, Б.І. Сташків, М.М. Шумило, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та інші.

Постановка завдання. Метою цієї статті є з'ясування проблеми систематизації принципів права соціального забезпечення, у зв'язку з чим необхідно уточнити семантику терміну «систематизація»; з'ясувати причини та умови, які сприяють проблемі систематизації принципів права соціального забезпечення.

Результати дослідження. Під час визначення проблем систематизації принципів права соціального забезпечення необхідно розглянути таку правову дефініцію, як «систематизація». Так, у юридичній енциклопедії це поняття визначається як впорядкування законодавства, введення його до внутрішньо узгодженої системи. Систематизація є передумовою ефективності чинного законодавства, усунення суперечностей, прогалин і застарілих норм у праві. Вона робить законодавство більш зручним і доступним для користування, сприяє зміцненню законності в регулюванні суспільних відносин.

Систематизація здійснюється у формі інкорпорації, консолідації та кодифікації законодавства на основі досягнень юридичної науки і з використанням правил законодавчої техніки. Проведення систематизації є одним із завдань законодавця, який здійснює її на основі відповідних планів і програм [2, с. 205]. У науковій юридичній літературі склалася думка, що найефективнішим способом систематизації є кодифікація як особливий, найбільш високий вид правотворчості, спрямований на упорядкування, систематичне об'єднання і вираження у вигляді загального закону права країни [3, с. 11].

Згідно з підходом, який отримав найбільше поширення в правовій науці, класифікація принципів будь-якої галузі права передбачає поділ їх на 4 групи: загальноправові принципи, міжгалузеві принципи, галузеві принципи і принципи внутрішньогалузеві (інституційні). Ця систематизація застосовується і до права соціального забезпечення України. Однак на відміну від ряду інших галузей права, право соціального забезпечення поки не має ні законодавчо встановленого, ні одноманітно сформульованого доктринального переліку принципів ні на міжнародному, ні на внутрішньодержавному рівні. Тому переліки принципів, пропоновані в різних наукових, навчальних і практичних публікаціях, можуть істотно різнитися [4, с. 101].

Для підтвердження відсутності єдиних доктринальних підходів розглянемо такі підходи до визначення видів галузевих принципів. Для початку наведемо класифікацію принципів права соціального забезпечення, запропоновану Б.І. Сташковым, який виділяє такі галузеві принципи: законодавче визначення умов та порядку проведення соціального забезпечення; врахування вимог норм міжнародних договорів у галузі соціального захисту; громадська доцільність права на соціальний захист; універсальність, диференціація та різноманітність видів соціального захисту; забезпечення рівня життя не нижчого за прожитковий мінімум, встановлений законом; неможливості звуження змісту та обсягу соціальних виплат та послуг з прийняттям нових законів; незворотності виплачених грошових сум та вартості наданих соціальних послуг [5, с. 120].

На відміну від Б.І. Сташкова, С.М. Синчук до галузевих принципів права соціального забезпечення відніс такі: поширення права соціального забезпечення на всіх громадян незалежно від громадянства, форми та видів суспільно корисної діяльності; здійснення забезпечення на рівні, не нижчому за встановлені у державі соціальні стандарти; здійснення забезпечення в разі настання соціального ризику; державна гарантованість права на соціальне забезпечення; принцип справедливості та неупередженості; диференціація умов та обсягів соціального забезпечення [6, с. 123].

Однак, на нашу думку, класифікація, яка надається С.М. Синчуком, має певні протиріччя, оскільки відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист [7]. Під громадянами розуміють правову належність особи до держави; постійний, правовий зв'язок особи з державою, що виявляється у їхніх взаємних правах та обов'язках [8, с. 50].

В.Я. Буряк своєю чергою пропонує таку систему галузевих принципів: поширення права соціального забезпечення на всіх громадян незалежно від громадянства, форми та виду суспільно-корисної діяльності; здійснення забезпечення на рівні не нижчому за встановлені у державі соціальні стандарти; здійснення забезпечення у випадку настання соціального ризику. Універсальність соціального забезпечення; державна гарантованість права на соціальне забезпечення; принцип справедливості та неупередженості; принцип поєднання солідарної та індивідуальної відповідальності; диференціація умов та обсягів соціального забезпечення; принцип ефективності; адресний характер соціального забезпечення [9, с. 15].

Відсутність одноманітно сформульованого доктринального переліку принципів права соціального забезпечення зумовлена відсутністю одноманітно сформульованого доктринального підходу щодо визначення такої правової категорії, як «принцип права соціального забезпечення».

Зокрема, на думку Т.З. Герасиміва, принципи права соціального забезпечення – це такі правові основи, які визначають сферу його правового регулювання, порядок та умови встановлення прав та обов'язків суб'єктів, юридичний механізм забезпечення їхніх прав і законних інтересів [7, с. 26]. Окрім загальних ознак, притаманних усім правовим принципам, із цього визначення

вбачається, що для принципів права соціального забезпечення є характерними також специфічні риси: сфера їх застосування; об'єкти та суб'єкти впливу. Так, об'єктом впливу є правовідносини у сфері соціального забезпечення (їх зміст), а суб'єктами – учасники цих відносин. Однак поза увагою Т.З. Герасиміва залишаються значення та юридичне відображення принципів права соціального забезпечення.

На думку Є.М. Доброхотової, принципи права соціального забезпечення – це засадничі ідеї, керівні начала, що характеризують єдність і основні тенденції розвитку правових норм, регулюють цю сферу суспільних відносин. Вони відображають об'єктивно сформовані закономірності розвитку суспільства, випливають зі змісту соціальної політики держави і містять узагальнену характеристику цієї галузі права. Важливо підкреслити, що правові принципи фіксують сутність галузі не в «статистиці», а вказують напрями її подальшого розвитку [10, с. 35]. Особливістю цього поняття є те, що автор поширює сферу дії принципів права соціального забезпечення за межі галузі права і наголошує на наявності взаємного впливу принципів і соціальної політики держави, а також вказує на динамічність принципів права соціального забезпечення.

Відсутність одноманітно сформульованого доктринального переліку принципів права соціального забезпечення виступає однією з проблем систематизації принципів права соціального забезпечення, а необхідність систематизації принципів права соціального забезпечення сьогодні є і залишається відкритим питанням. Під час аналізу запропонованих доктринальних підходів, які визначають систему галузевих принципів, ми можемо спостерігати принципи, які за своїм змістом суперечать чинному законодавству, що є недопустимим у правовій державі.

Що стосується законодавчої встановленості принципів права соціального забезпечення, то на цей час спроби розробити Соціальний кодекс України робилися декілька разів, проте жоден із цих проектів не отримав підтримки Верховної Ради України. За своєю суттю проект Соціального кодексу України покликаний виправити недоліки соціального законодавства, а також систематизувати і гармонізувати чималу кількість законодавчих актів у сфері соціального забезпечення [11, с. 89].

Проект кодексу не зміг вирішити проблем систематизації законодавства України у сфері соціального забезпечення. Зокрема, як зазначають науковці у своїх наукових працях, одним із основних ознак кодифікації є перегляд законодавства, внаслідок якого розрізнені акти замінюються єдиним, логічно побудованим актом, а малоефективні, застарілі норми втрачають свою дію, створюються і закріплюються нові норми й інститути. Отже, зареєстрований у Верховній Раді України проект Соціального кодексу потребує суттєвого доопрацювання, а бажано ретельної підготовчої роботи щодо перегляду чинного законодавства з метою його уніфікації за окремими організаційно-правовими формами соціального захисту та розробкою методів здійснення його систематизації.

Норми права соціального забезпечення завжди вирізнялись специфікою законодавчої техніки, яка своєю чергою стала основним чинником некодифікованості галузевого законодавства. Окремі новачки запропонованого Кодексу не витримують елементарних вимог юридичної техніки, їх формулювання не відповідає теорії права соціального забезпечення, зокрема принципам соціального страхування, поняттю «соціальний ризик», та сприяє дублюванню норм. Потребують визначення деякі основні дефініції, а саме: «межа бідності», «надзвичайно скрутне матеріальне становище» тощо [10, с. 87].

Систематизація законодавства України про соціальне забезпечення належить до важко здійснених завдань, що потребують належної підготовчої роботи, наукового підходу до гармонізації правових актів, які заплановано систематизувати в єдиний акт [12, с. 68].

З метою формування єдиних науково-практичних поглядів з даного питання висловлюються пропозиції щодо необхідності створення уповноваженого органу з питань кодифікації законодавства України – спеціально уповноваженої комісії як спільного органу Міністерства юстиції України і Міністерства соціальної політики України [13, с. 39]. Такий підхід допоможе консолідувати зусилля працівників і фахівців соціально-забезпечувальної сфери на ефективну кодифікаційну роботу [12, с. 68].

Однак думки вчених щодо вирішення даної проблеми є неоднорідними. Так, І.Ф. Казмінов та А.С. Гіголін ще за радянських часів вказували на проблематику законодавчого закріплення права соціального забезпечення. Вони зазначали, що в законодавстві про соціальне забезпечення переважають дві форми актів – закони і постанови [14, с. 18–19]. На нашу думку, немає причин відмовлятися від цих форм закріплення. Інша справа – зміст актів, сфера їх дії, оскільки сьогодні немає ні закону, ні постанови, в якій би систематизували принципи права соціального забез-

печення, що приводить своєю чергою до неякісного та малоефективного соціального захисту громадян. Тому ми схилиємося до думки, що кодифікацію права соціального забезпечення необхідно активізувати, оскільки останній законопроект Соціального кодексу України був поданий до Верховної Ради ще у 2013 році [15].

На цей час відсутній єдиний доктринальний підхід до виділення окремих видів класифікації принципів права соціального забезпечення, що своєю чергою також породжує проблематику систематизації принципів права соціального забезпечення. Так, окремі автори виділяють принципи соціального забезпечення, які мають обмежену сферу дії, – принципи окремих інститутів права соціального забезпечення [16, с. 144; 17, с. 76]. Наприклад, Чохашвілі О.Ш. до інституту права соціального забезпечення відносить інститут загальнопенсійного державного страхування, якому властиві такі принципи: законодавче визначення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; обов'язковість страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту) та на інших підставах, передбачених законодавством, а також осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, фізичних осіб – підприємців; солідарність та субсидування в солідарній системі; цільове та ефективне використання коштів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування [18, с. 139]. Також окремі автори виділяють принципи, специфічні для різних організаційно-правових форм соціального забезпечення [19, с. 200; 20, с. 41]. При цьому принцип адресності соціального забезпечення зустрічається не у всіх дослідників або займає різне місце у системі принципів права соціального забезпечення. Так, Є.Є. Мачулька і Ж.А. Горбачова вважають, що принцип адресності виражає одну з головних ідей правового регулювання відносин із надання соціальної допомоги і не розповсюджується на соціальне страхування [20, с. 42]. До внутрішньогалузевих принципів принцип адресності відносить і Н.Б. Болотіна. На її думку, державна соціальна допомога має базуватися на принципі адресності [19, с. 200].

Причиною такого неоднорідного підходу до принципів права соціального забезпечення, на нашу думку, є відсутність в галузевому законодавстві єдиного «стержневого» акту, наявність великої кількості актів різної юридичної сили, труднощів в пошуках необхідного нормативного матеріалу і його використання. Не менш важлива і та обставина, що основні нормативні акти, які стосуються соціального забезпечення, а також суміжних правових відносин, були прийняті в ті роки, коли в нас ще не склалась єдина державна система державного забезпечення, ідея галузі права соціального забезпечення не була обґрунтована, а наукові розробки по названих проблемах велись недостатньо. Тому вказані закони є «морально застарілими» [21, с. 48] і не відображають багатьох досягнень правової науки і законодавчої техніки. В них не враховані положення, які містяться в Конституції України 1996 р., та не дістали чіткого вираження нові тенденції перспективи розвитку соціального забезпечення.

Необхідність кодифікації визнають багато вчених, але питання про форму кодифікаційного акту вирішується ними по-різному. Одні вважають оптимальною формою подібного акту кодекс [22, с. 84], інші – основи законодавства [23, с. 29–30]. Але подібні твердження є недостатньо переконливими.

Висновки. Отже, підводячи підсумок розгляду проблем систематизації принципів права соціального забезпечення, на нашу думку, необхідно виділити основну проблему, зокрема, відсутність єдиноманітно сформульованого доктринального переліку принципів права соціального забезпечення. Аналізуючи наукову літературу, а також наукові статті вчених, предметом дослідження яких виступало право соціального забезпечення, ми не знайшли єдиної думки щодо визначення такої правової категорії, як «принцип права соціального забезпечення». Сьогодні подібні думки є діаметрально протилежними. Що стосується законодавчої невизначеності, то дану проблему необхідно вирішувати на законодавчому рівні, оскільки правова база, яка регулює соціальне забезпечення, на цей час не відповідає сучасним реаліям, що своєю чергою призводить до неякісного та малоефективного соціального захисту громадян. Отже, ми є прибічниками кодифікації як одного з підвидів систематизації права соціального забезпечення.

Ми підтримуємо думку вчених щодо створення уповноваженого органу з питань кодифікації законодавства України – спеціально уповноваженої комісії як спільного органу Міністерства юстиції України і Міністерства соціальної політики [13, с. 39]. Оскільки спроби кодифікації права соціального забезпечення сьогодні є невдалими, а запронований кодекс, який подавався до Верховної Ради України, піддавався жорстокій критиці як з боку ВР України, так і з боку науковців, проблема систематизації принципів права соціального забезпечення на цей час залишається невирішеною.

Список використаних джерел:

1. Теорія держави і права. Скакун О.Ф. Глави 1-17. Підручник / Пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998.
3. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. Москва : Госюриздат, 1962. 575 с.
4. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: навч. Посіб. / Сташків Б.І. Київ : Знання, 2005. 405 с.
5. Захаров М.Л., Право социального обеспечения России / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. Москва, 2001. 546 с.
6. Право соціального забезпечення : [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, С.М. Синчук [та ін.] / За ред. П. Д. Пилипенка. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 496 с.
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998.
9. Синчук С.М., Бурак В.Я. Право соціального забезпечення України: Навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2006. С. 15.
10. Нижник Н.Р., Гуменюк І.О. Перспективи кодифікації українського законодавства про соціальне забезпечення. *Юридичний вісник*. 2013. № 2 (27). С. 88
11. Шкода Т. Основні питання проекту Соціального кодексу України. *Юридичний журнал*. Київ : Видавнича організація «Юстиніан-2002», 2011. № 9. С. 89–93
12. Тищенко О.В. Систематизація соціально-забезпечувального законодавства України. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского (Серия «Юридические науки»)*. 2013. Т. 26 (65). № 2–3. С. 65–70.
13. Гетьман Є. Предмет, об'єкт та суб'єкти кодифікації законодавства України. *Вісник Академії правових наук*. 2011. № 3. С. 28–35.
14. Казмин И. Ф., Гиголкин А. С. Развитие советского законодательства на современном этапе. *Сов. государство и право*. 1972. № 5.
15. Проект Соціального кодексу України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 3. 174 с.
16. Право социального обеспечения в Украине : учебник / под ред. С.Н. Прилипко, О.Н. Ярошенко. Харьков : ФИНН, 2009. 434 с.
17. Сирота И.М. Право социального обеспечения в Украине : учебник / И. М. Сирота. Изд. 6-е. Харьков : Одиссей. 2006. 435 с.
18. Чомахашвілі О.Ш. Соціальне право як самостійна галузь права. *Юстиніан*. 2005. № 10. С. 139.
19. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. Київ : Знання, 2005. 381 с.
20. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие [для вузов] / Е.Е. Мачульская, Ж.А. Горбачева. 3-е изд. перераб. и доп. Москва : Книж. мир. 2000. 293 с.
21. Фогель Я.М. Социальное обеспечение инвалидов и лиц пенсионного возраста. Москва : Юридическая литература, 1980.
22. Столярчук В.И. Источники советского трудового права. Москва : Юридическая литература, 1978. С. 84. *Советское право социального обеспечения* : Учеб. Пособие / Под ред. Зайкина А.Д. Москва : Изд. МГУ, 1982.
23. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. Правовые вопросы. Москва : Юридическая литература, 1971.