

УДК 349.3

О. П. Сайнецький
кандидат юридичних наук

ХАРАКТЕРИСТИКА СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ КОДИФІКАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Важливим складовим елементом успішного розвитку правового регулювання суспільних відносин на вітчизняних теренах, становлення України як провідної демократичної, правової та соціальної держави є здійснення систематизації соціального законодавства. Особливе місце у вказаній діяльності належить такому її виду, як кодифікація, оскільки саме вона здатна забезпечити необхідний рівень упорядкованості нормативних приписів в досліджуваній галузі суспільного життя.

Актуальність вивчення проблем кодифікації соціального законодавства обумовлюється стрімким розвитком відповідної нормативно-правової бази з початком періоду незалежності нашої держави. Так, за час становлення самостійної України відбулося зростання кількості нормативно-правових актів на законодавчому та підзаконному рівні у сфері правового регулювання відносин соціального забезпечення, Україна також ратифікувала численні міжнародні договори з питань соціального забезпечення тощо. Окрім того, виникли численні об'єктивні чинники, які зумовили необхідність істотного розширення соціального законодавства, наприклад, поява внутрішньо переміщених осіб (вимушених переселенців) в результаті анексії Автономної Республіки Крим та окупації частини території Донецької та Луганської областей, зростання кількості учасників бойових дій (учасників антитерористичної операції на Сході України) тощо.

В умовах постійного оновлення та стрімкого розвитку нормативно-правової бази у сфері соціального забезпечення нашої держави, а також з огляду на відсутність в сучасній правотворчості України досвіду кодифікації відповідних правових приписів виникає необхідність проведення діяльності щодо такої форми систематизації досліджуваних правових норм. У процесі названої роботи повинні бути усунені недоліки та протиріччя в чинному законодавстві, скасовані застарілі правові норми, розроблені нові та вдосконалені чинні приписи для вирішення нагальних проблем регламентації суспільних відносин щодо соціального забезпечення.

Кодифікація соціального законодавства України має здійснюватися з урахуванням як наявних доктринальних здобутків теорії держави і права, так і права соціального забезпечення, а також традицій законотворчого процесу, юридичної техніки у вітчизняній правотворчій практиці. Так як для українського суспільства та держави осо-

бливої важливості набуває питання ефективного та належного регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері, вирішення питань з приводу змісту, завдань та функцій процесу кодифікації відповідних правових приписів є актуальним, що обумовлює необхідність їх науково-теоретичного вивчення.

Дослідженням порушеної проблематики в різних часові періоди у тій або іншій мірі займалися численні вчені-правники. Зокрема слід відзначити науковий доробок таких з них, як В.В. Андріїв, В.А. Багрій, Н.Б. Болотіна, Ф.Г. Бурчак, В.Я. Буряк, Ю.В. Васильєва, В.С. Венедіктов, Є.А. Гетьман, О.О. Гірник, І.О. Гуменюк, М.А. Дейнега, М.І. Іншин, Л.М. Князькова, О.Л. Кучма, О.В. Москаленко, Н.Р. Нижник, І.В. Новосельська, С.П. Пасіка, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипка, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, С.М. Синчук, Я.В. Сімутіна, Т.В. Степанова, О.В. Тищенко, М.М. Шумило, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та ін.

Не дивлячись на численні доктринальні розробки з питань кодифікації соціального законодавства в Україні, зазначимо, що в більшості науковці зосереджуються на характеристиці проектів кодифікованих нормативно-правових актів та загальних питаннях правового регулювання, тому особливості змісту, завдань та функцій процесу кодифікації відповідних нормативних приписів у наукових джерелах не дістали свого належного висвітлення, що й зумовлює потребу в проведенні подальших теоретичних розробок в означених напрямках. Коротко розглянемо кожне з вищенаведених питань.

На думку Є.А. Гетьмана, проблемі змісту кодифікації приділялася значна увага як у вітчизняній дореволюційній юридичній літературі, так і в правових джерелах радянської доби та періоду незалежності України [1, с. 229]. Водночас вивчення відповідних доктринальних джерел свідчить, що досліджувані питання на сьогодні так і не знайшли однозначного вирішення, що породжує необхідність здійснення подальших наукових пошуків з метою з'ясування сутності такої правової категорії, як «зміст кодифікації законодавства», що, у свою чергу, надасть можливість встановити особливості поняття «зміст кодифікації соціального законодавства України». Кодифікація законодавства є однією з форм його систематизації, яка в науковій юридичній літературі визначається як одна з найбільш досконалих, а тому законодавець у своїй правотворчій діяльності повинен орієнту-

ватися саме на її практичну реалізацію у всіх сферах суспільного життя, які можуть бути нормативно врегульовані за допомогою правових норм.

Д.Є. Вергелес вказує, що неупорядкованість законодавства призводить до неефективності правового простору в країні. Метою кодифікації є стабілізація законодавства, яка виявляється у закріпленні у кодифікованому акті як результаті кодифікації лише стабільних норм, розрахованих на достатньо тривалий період часу [2, с. 13]. Л.М. Добробог вважає, що кодифікація законодавства є не лише закріпленням чинних норм права та їх систематизацією, а й виробленням нових правових приписів, удосконаленням змісту законодавства, узгодженням його з міжнародними нормами та принципами. Саме це дозволяє розглядати кодифікацію як найбільш досконалу форму правотворчої діяльності [3, с. 19]. С.С. Алексеев у своїх доктринальних працях акцентував увагу на тому, що кодифікація як форма систематизації законодавства зводиться до упорядкування нормативного матеріалу в рамках особливого, найбільш високого різновиду правотворчості, де вона виходить далеко за межі систематизації і є головним шляхом розвитку й удосконалення права, підвищення його рівня, культури та ефективності [4, с. 492-493]. Таким чином, саме вказана форма систематизації законодавства забезпечує ефективність правового регулювання суспільних відносин, а саме: удосконалення нормативних приписів, підвищення рівня правової культури суб'єктів права, запровадження нових правових інститутів тощо. Крім того, проведення кодифікації сприяє позитивним соціально-економічним та політичним перетворенням у суспільстві та державі, що пояснюється функціонуванням нових правових інститутів, публічних та непублічних інституцій тощо.

На переконання А.Ю. Сидоренко, кодифікація як спосіб систематизації нормативного матеріалу має застосовуватись лише тоді, коли існує необхідність упорядкування, якісного доопрацювання (концептуального оновлення), об'єднання у єдину структуру великого масиву законів як актів, що мають вищу юридичну силу, оскільки саме подібні акти визначають внутрішню будову системи права, вектор розвитку національної правової системи конкретної держави. Зазначена детермінанта відрізняє кодифікацію як правовий феномен від інших форм систематизації законодавства. Крім того, кодифікація як спосіб упорядкування законодавства визначає унікальну роль парламенту як представницького органу влади, що формує тренди в напрямі розвитку позитивного права, тоді як підзаконна нормотворчість за змістом, духом і буквою не може формувати нові напрями розвитку позитивного права [5, с. 57]. З урахуванням обсягу соціального законодавства України, його мінливості, а також значення для держави та

суспільства в цілому питання здійснення кодифікації правових норм, які регламентують суспільні відносини у сфері соціального значення, набувають першочергової необхідності. Водночас у сучасній науковій юридичній літературі серед вчених-правників відсутня єдність з приводу того, яким чином необхідно реалізовувати відповідну форму систематизації такого законодавства.

Д.Є. Вергелес відзначає, що стрімке збільшення кількості нових нормативно-правових актів створює небезпеку правової інфляції в країні. Активізація правотворчості останніми роками, поряд з її позитивними моментами, негативно позначилася на структурній організації сучасного українського законодавства, впорядкованість якого залишає бажати кращого, оскільки недостатньо відпрацьована його єдина, внутрішньоузгоджена система. Певну дестабілізацію у структурний розвиток українського законодавства вносять і загальносвітові інтеграційні процеси, що супроводжуються поглибленням взаємозв'язку українського і міжнародного права. Механічне запозичення міжнародно-правових принципів, інститутів і норм, які важко імплемувати в систему української правової дійсності, нерідко викликає суперечності в процесі реалізації українських законів та інших нормативних актів [6, с. 69]. Наведені тенденції особливо яскраво простежуються в межах правового регулювання суспільних відносин у сфері соціального забезпечення в Україні. Протягом незалежності нашої держави були прийняті численні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують окремі аспекти соціального забезпечення, однак законодавець не спромігся провести систематизацію відповідних правових норм у формі кодифікації як загалом, так і окремих складових частин (підгалузей права) у досліджуваній сфері суспільних відносин.

О.В. Тищенко пропонує [7, с. 153] спершу здійснити інкорпорацію соціального законодавства України, а згодом вже реалізувати ідею кодифікації вказаної галузі законодавства. Однак такий шлях реалізації означених проблем видається досить складним та тривалим, адже незрозуміло, навіщо здійснювати різні форми систематизації відповідної нормативно-правової бази, якщо з метою досягнення ефективної нормативної регламентації найбільш прийнятним є саме здійснення кодифікації.

У науковій юридичній літературі відзначається, що формою прояву кодифікаційної діяльності як найскладнішої і найдосконалішої форми систематизації законодавства є створення єдиного юридично й логічно цілісного, внутрішньо узгодженого нормативно-правового акта. Він у своїй структурі, як правило, має загальну частину, в якій знаходять відображення галузеві принципи, що визначають характер і зміст даної галузі

права в цілому [8, с. 83]. Водночас з урахуванням обсягу правових норм, які регулюють питання соціального забезпечення в Україні, навряд чи можна вести мову про можливість здійснення кодифікації в межах одного нормативно-правового акта, оскільки його обсяг буде занадто громіздким, що не сприятиме зручності правозастосовної практики. Окрім того, в доктринальних джерелах неодноразово акцентувалася увага на тому, що можна створити певну систему кодексів-книг з питань соціального забезпечення, де окремо будуть викладені загальні положення, а також норми щодо певних правових інститутів (підгалузей) у межах досліджуваного законодавства.

У тлумачних словниках категорія «зміст» визначається як те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується; суть, внутрішня особливість чого-небудь; розумна основа, мета, призначення чого-небудь [9]. З наведеного випливає, що змістом будь-якої діяльності є суть або ж основа, заради якої вона реалізується у тих або інших сферах суспільного життя для досягнення певної мети. На сьогодні в сучасній науковій юридичній літературі з проблематики кодифікації законодавства вчені-правники не надають авторських дефініцій сутності та змісту відповідного правотворчого процесу, тому вважаємо за необхідне запропонувати наступне визначення названої правової категорії: «*Зміст кодифікації соціального законодавства України* – це діяльність компетентних суб'єктів державної влади України щодо проведення систематизації всіх нормативно-правових актів, норми яких регулюють відносини соціального забезпечення в нашій державі у формі кодифікації, що об'єднані в один або кілька нормативних документів (які є частинами цілісного нормативного документа), який являє собою кодифікований законодавчий акт, що забезпечує повноту, чіткість та ефективність нормативної регламентації суспільних відносин, які охоплюються предметом права соціального забезпечення».

Література

1. Гетьман Є.А. Кодифікація як форма систематизації законодавства України. *Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. Х.*, 2008. Вип. 99. С. 228-236.
2. Вергелес Д.Є. Кодифікація як процес удосконалення законодавства. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 12-14. URL: http://www.pap.in.ua.2_2013.Verheles.pdf.

3. Добробог Л.М. Принципи кодифікації законодавства: види та зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Вип. 14 (1). С. 19-21.

4. Алексеев С.С. Собрание починений: в 10 т. *Проблемы теории права: курс лекций*. М.: Статут. 2010. Т. 3. 781 с.

5. Сидоренко А.Ю. До питання про кодифікацію як спосіб систематизації відомчих нормативних актів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017. № 27. С. 54-58.

6. Вергелес Д.Є. Актуальні проблеми кодифікації законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 68-71.

7. Тищенко О.В. Проблеми вдосконалення соціально-забезпечувального законодавства України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 151-154. URL: http://www.pap.in.ua.2_2015.47.pdf

8. Оніщенко Н.М. Кодифікація та інкорпорація як методи систематизації законодавства. *Правова держава*. 1997. Вип. 8. С. 82-87.

9. Академічний тлумачний словник української мови (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua.s.zmist>.

Анотація

Сайнецький О. П. Характеристика сутності та змісту кодифікації соціального законодавства. – Стаття.

У статті проаналізовано правову природу кодифікації соціального законодавства. Досліджено сутність кодифікації соціального законодавства. Надано авторське визначення кодифікації соціального законодавства.

Ключові слова: кодифікація, систематизація, соціальне законодавство, соціальний захист, соціальне забезпечення.

Аннотация

Сайнецкий А. П. Характеристика сущности и содержания кодификации социального законодательства. – Статья.

В статье проанализировано правовую природу кодификации социального законодательства. Исследована сущность кодификации социального законодательства. Предоставлено авторское определение кодификации социального законодательства.

Ключевые слова: кодификация, систематизация, социальное законодательство, социальная защита, социальное обеспечение.

Summary

Sainetskyi O. P. Characteristics of the essence and content of the codification of social legislation. – Article.

In the article the legal nature of the codification of social legislation is analyzed. The essence of codification of social legislation is investigated. The author's definition of codification of social legislation is given.

Key words: codification, systematization, social legislation, social protection, social security.