

УДК 349.3  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i4\(29\).397](https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i4(29).397)

*А. І. Мотрич*

*orcid.org/0000-0002-4043-6736*

*кандидат юридичних наук,*

*юрисконсульт головного управління урядового фельд'єгерського зв'язку  
Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України*

## ОСОБЛИВОСТІ КОДИФІКАЦІІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Постановка проблеми.** Галузь права соціального забезпечення є тією галуззю національного права, яка повинна бути максимально орієнтованою на потреби кожної конкретної людини, що забезпечується, насамперед, чіткістю правових норм, їх якісним зовнішнім закріпленням у нормативно-правовому акті, що забезпечує уніфіковане та зрозуміле правове регулювання комплексу соціально-забезпечувальних правовідносин, визначає чіткі механізми реалізації соціально-забезпечувальних прав, закріплює важливі соціальні стандарти, які відповідають загально визнаним і створюють передумови для інтеграції України до Європейської спільноти. Проте складність соціально-забезпечувального законодавства призводить до неможливості його адекватного розуміння та реалізації з боку правомочних осіб – здебільшого пересічних людей. Нормативно-правові акти із соціального забезпечення настільки вузьконаправлені, неоднозначно та несистематизовано викладені, що усвідомити дійсний їхній зміст і систему може лише фахівець, який щодня їх застосовує. Такий стан закладає певні передумови для можливих зловживань, перевантаженості судової системи, непрозорості у порядку реалізації соціальних прав і, як результат, – порушення принципу рівності усіх перед законом. Тому для реальної зміни стану правового регулювання нагальним є проведення саме кодифікації усього соціально-забезпечувального законодавства. Кодифікація соціально-забезпечувального законодавства – це вимога часу, оскільки стан нормативно-правового регулювання окресленої сфери потребує не лише зовнішнього упорядкування, а й глибинної, внутрішньої та сутнісної обробки та перетворень, внесення змін і доповнень, подолання термінологічної плутанини, забезпечення ясності, чіткості та прозорості, наближення його стану до вимог права Європейського союзу, інших загально визнаних стандартів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливий внесок у дослідження питання стосовно кодифікаційної діяльності у правовій системі України зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В.С. Андрєєв, Н.Б. Болотіна, Ф.Г. Бурчак, Ю.В. Васильєва, В.С. Венедіктов, О.Є. Мачульська,

Є.В. Погорелов, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, І.В. Спасибо-Фатєєва, Ю.А. Тихомиров, О.Г. Чютчева, О.М. Ярошенко та ін.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте, попри численні теоретичні напрацювання у зазначеному напрямі, проблематика кодифікації законодавства у сфері соціального забезпечення продовжує залишатися однією з найбільш актуальних і нагальних питань як соціально-забезпечувальної доктрини, так і реалізації державної соціальної політики, а також ефективної зовнішньополітичної діяльності. Адже єдиний і зважений підхід до порядку й особливостей здійснення кодифікації законодавства у сфері соціального забезпечення сьогодні не розроблений, а також не узгоджений між науковцями й уповноваженими представниками органів державної влади.

**Метою статті** є з'ясування особливостей кодифікації законодавства у сфері соціального забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Перед висвітленням спеціальних питань кодифікації соціально-забезпечувального законодавства доцільно з'ясувати сутність кодифікації як форми систематизації нормативно-правових актів загалом. Відтак, на думку О.Я. Рогач: «Кодифікація законодавства – це така форма систематизації, у процесі якої чинні нормативні акти в певній сфері суспільних відносин зазнають докорінної переробки, створюються нові зведені акти, що регулюють ту чи іншу важливу галузь суспільних відносин» [1, с. 20]. І.В. Новосельська та М. Руше зауважили, що кодифікація – це один зі способів систематизації законодавства, який 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 [2, с. 43]. Б.І. Сташків стверджує, що кодифікація – це змістовна переробка, узгодження й об'єднання певної групи юридичних норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, в єдиному нормативному акті. Внаслідок кодифікації видається єдиний, логічно і юридично цільний нормативно-правовий акт. Кодифікація завжди здійснюється на офіційному рівні відповідним нормотворчим органом.

Результатом кодифікації можуть бути основи, кодекси, положення, статuti тощо [3, с. 200]. За словами С.С. Алексєєва та Р.Л. Анахасян, основна ознака кодифікації – внутрішня переробка нормативного матеріалу, розподіленого за галузями чи інститутами, створення нового правового акта [4, с. 36]. Тобто шляхом кодифікації створюється єдиний уніфікований акт, який і є основним джерелом права для відповідної сфери. Такий акт виконує два завдання: 1) впорядкування усієї системи правових норм і 2) вдосконалення самого змісту правового регулювання, – зауважує О.О. Гірник [5, с. 233]. У свою чергу, Г.Ф. Шершеневич підкреслює, що кодифікація полягає в обробці законодавства, спрямованого на приведення чинних законів у систему з погодженням їх змісту потребам часу й між собою на підставі єдності принципів, покладених в її основу [6, с. 422]. З приводу досліджуваного поняття В.К. Бабаєв зауважує, що кодифікація – це не лише закріплення визначених, чинних норм і їх систематизація, але й одночасно вироблення нових правових установок [7, с. 364]. Тому, за певних умов, кодифікацію можна проводити «на чистому місці», за відсутності раніше створених законних і підзаконних актів або з такими нововведеннями, що кодифікований акт істотно відрізняється від раніше чинного законодавства. Попри усю досконалість кодифікації, це водночас і складний і багаторівневий процес, якому передують низка інших дій [5, с. 233].

Аналізуючи наведене вище, зауважуємо, що вчені, наводячи власні міркування щодо змісту кодифікації як форми систематизації законодавства, виокремили найбільш істотні її правові ознаки. Погоджуємося з наведеними вище твердженнями, узагальнюючи які, розуміємо, що кодифікація соціально-забезпечувального законодавства – це високоорганізована, упорядкована діяльність, змістом якої є не механічне упорядкування норм соціально-забезпечувального законодавства за певним критерієм, а їх внутрішня обробка, узгодження між собою, удосконалення та інтеграція, внаслідок якої утворюється новий нормативно-правовий акт, котрий комплексно та всебічно регулює соціально-забезпечувальні правовідносини. Водночас зміст нормативно-правового регулювання може зазнавати змін, серед яких удосконалення принципів соціального забезпечення, його стандартів, підходів до надання відповідних видів соціального забезпечення, заснування нових інститутів права соціального забезпечення тощо, що забезпечується прийняттям нових норм, внесення змін до чинних, їх узгодження та поєднання між собою. У такому контексті погодимося також і з думкою В.К. Бабаєвої щодо того, що кодифікація може не лише полягати у систематизації чинних нормативно-правових актів, а й розглядатися як правотворчий процес –

прийняття повністю нового кодифікованого законодавчого акта, який забезпечить правове регулювання соціально-забезпечувальних правовідносин навіть за відсутності раніше прийнятих законодавчих актів з окремих питань.

О.П. Сайнецький, у свою чергу, визначає кодифікацію законодавства про соціальне забезпечення як форму систематизації законодавства, яке регулює відносини соціального забезпечення в Україні та полягає у прийнятті уповноваженим суб'єктом кодифікованого нормативно-правового акта або декількох нормативно-правових актів, що регламентує певну сферу суспільних відносин щодо соціального забезпечення фізичних осіб в Україні [8, с. 108].

Наведена дефініція О.П. Сайнецького влучно та лаконічно відображає основну сутність і завдання систематизації соціально-забезпечувального законодавства. У свою чергу, хочемо відзначити, що автором не надто багато уваги приділено виділенню особливих сутнісних рис такої форми систематизації, яка характеризує її саме щодо сфери соціального забезпечення, і це призвело до того, що надане визначення відображає окремі риси загального розуміння кодифікації. Також науковцем акцентовано увагу на ототоженні поняття «кодифікація» з виданням нового нормативно-правового акта, що за своєю суттю не є повною мірою таким, що відповідає її сутності, та може призвести до подальшої термінологічної плутанини, підміни понять. Адже кодифікація не є синонімом правотворчості, а правотворчість полягає не лише у виданні кодифікованих нормативно-правових актів. Вважаємо за доцільне дещо удосконалити визначення поняття «кодифікація соціально-забезпечувального законодавства» та розуміти його як багатоступеневу форму систематизації нормативно-правових актів, що регулюють функціонування механізму соціального забезпечення, яка має на меті удосконалення змісту та сутності правового регулювання окресленої сфери, забезпечення його уніфікованості та комплексності, подолання прогалин і колізій, що забезпечується як внутрішнім опрацюванням та упорядкуванням вже чинних нормативно-правових актів, внесення до них змін, а також створення нових правових норм, в т. ч. шляхом імплементації загальноновизнаних міжнародних стандартів, результатом чого є видання нового цілісного кодифікованого акта щодо соціального забезпечення.

**Висновки.** Підсумовуючи розглянутий матеріал, доцільно зауважити, що кодифікація соціально-забезпечувального законодавства має свої істотні правові властивості й особливості, які доцільно визначити надалі для повного з'ясування сутності досліджуваного питання:

1) має офіційний характер – результати кодифікації соціально-забезпечувального законо-

давства оформлюються у єдиному комплексному нормативно-правовому акті, що має силу закону, норми якого поширюються на територію всієї держави, скасовують, змінюють чи припиняють дію цілої сукупності інших нормативно-правових актів (законів, підзаконних актів тощо), які регулювали питання соціального забезпечення раніше. Таким чином, кодифікація як діяльність має публічний, прозорий, демократичний характер, здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами, наділеними державно-владною компетенцією щодо розробки проектів нормативно-правових актів, внесення змін тощо, тобто мають відповідні повноваження у сфері законотворчої діяльності, в т. ч. ті суб'єкти, котрі мають право законодавчої ініціативи, й орган законодавчої влади;

2) є систематизацією не форм і джерел права соціального забезпечення, а його змісту та сутності – передбачає внутрішнє опрацювання чинних нормативно-правових актів, виокремлення передових та актуальних норм, принципів, поєднання їх у цілісну взаємоузгоджену систему, доповнення новими положеннями, запровадження (у разі потреби) новел соціального забезпечення, логічне структурування та інші дії, спрямовані на утворення якісно нового кодифікованого акта;

3) метою кодифікації соціально-забезпечувального законодавства є, насамперед, удосконалення та модернізація чинного нормативно-правового регулювання надання й отримання соціального забезпечення, утворення його матеріальних, процедурних передумов, забезпечення відповідних стандартів тощо. На відміну від інших форм систематизації, яка може здійснюватися і з іншими цілями – наприклад, для методичного забезпечення навчального процесу, поширення розуміння норм соціально-забезпечувального права серед населення тощо;

4) це завжди складний багатоетапний і комплексний процес, який має вміщувати підготовчі, узгоджувальні заходи, розробку проекту, внесення до нього змін і поправок, обговорення (в т. ч. і громадське) тощо. Такі заходи, на наш погляд, зобов'язані включати: а) науково-теоретичний рівень розробки та надання теоретичних узагальнень, висновків щодо доцільності кодифікації, способів і методів кодифікації, критеріїв розміщення упорядкованого нормативного матеріалу, розробки нових норм або ж інститутів соціального забезпечення тощо; б) зауваження суб'єктів, що забезпечують практичну реалізацію та застосування соціально-забезпечувального законодавства; в) громадське обговорення, а також г) офіційно-законодавчий рівень, на якому відбувається власне оформлення законопроекту, подальша реалізація права законодавчої ініціативи, розгляд і прийняття кодифікованого акта;

5) кодифікація як загальнотеоретична категорія може ґрунтуватися на упорядкуванні й удосконаленні уже іншого нормативно-правового масиву, а може полягати у розробці та прийнятті абсолютно нового кодифікованого нормативно-правового акта, який скасовує дію усіх чинних нормативно-правових актів і встановлює нові засади правового регулювання. Кодифікація соціально-забезпечувального законодавства як спеціальна категорія повинна поєднувати обидва способи: базуватися на актуальних, ефективних і випробуваних часом і правовими традиціями положеннях чинного соціально-забезпечувального законодавства, а також забезпечувати оновлення підходів до здійснення соціального забезпечення відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів, міжнародних зобов'язань України, реалій розвитку суспільно-політичного й економічного життя.

### Література

1. Рогач О.Я. Поняття теоретичних основ та форм систематизації законодавства. *Держава і право : Юрид. і політ. науки*. Вип. 9. 2001. С. 18–25.
2. Новосельська І., Руше М. Кодифікація законодавства України із соціального забезпечення. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 7. С. 43–45.
3. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернівці : ПАТ «ПВК Десна», 2016. 692 с.
4. Анахасян Р.Л. К вопросу о систематизации российского законодательства. *Вестник Саратовской государственной академии права*. 2008. № 3 (61). С. 36–40.
5. Гірник О.О. Щодо проблеми удосконалення законодавства України про соціальне обслуговування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 231–236.
6. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права : учебник. Вып. 2. Изд. бр. Башмаковых, 1911. 512 с.
7. Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. Москва : Юристъ, 2003. 592 с.
8. Сайнецький О. П. Форми систематизації законодавства про соціальне забезпечення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6-2. С. 105–108.

### Анотація

**Мотрич А. І. Особливості кодифікації законодавства України у сфері соціального забезпечення.** – Стаття.

У статті розглянуто підходи науковців до визначення змісту поняття «кодифікація законодавства», з'ясовано його сутнісні риси як правової категорії. Шляхом аналізу та виокремлення істотних правових ознак досліджуваного поняття запропоновано авторське визначення категорії «кодифікація соціально-забезпечувального законодавства». Акцентовано увагу на особливостях кодифікації законодавства саме у сфері соціального забезпечення, серед яких: здійснення її офіційно уповноваженими особами, публічно та прозоро, спрямованість на упорядкування й удосконалення соціально-забезпечувального законодавства, здійснення обробки не зовнішнього вираження правових норм (джерел права), а змісту таких норм. Наголошено

на тому, що зазначений процес є складним і багатоступінчастим і повинен включати науково-теоретичний рівень розробки та надання теоретичних узагальнень, висновків щодо доцільності кодифікації, способів і методів кодифікації, зауваження суб'єктів, що забезпечують практичну реалізацію та застосування соціально-забезпечувального законодавства, громадське обговорення, а також офіційно-законодавчий рівень, на якому відбувається власне оформлення законопроєкту та прийняття кодифікованого акта. Складність соціально-забезпечувального законодавства призводить до неможливості його адекватного розуміння та реалізації з боку правомочних осіб – здебільшого пересічних людей. Нормативно-правові акти із соціального забезпечення настільки вузьконаправлені, неоднозначно та несистематизовано викладені, що усвідомити дійсний їхній зміст і систему може лише фахівець, який щодня їх застосовує. Вчені, наводячи власні міркування щодо змісту кодифікації як форми систематизації законодавства, виокремили найбільш істотні її правові ознаки. Погоджуємося із твердженнями, що кодифікація соціально-забезпечувального законодавства – це високоорганізована, упорядкована діяльність.

*Ключові слова:* систематизація, соціально-забезпечувальне законодавство, кодифікація, правотворчість, соціально-забезпечувальні правовідносини.

### Summary

**Motrych A. I. Features of codification of the legislation of Ukraine in the field of social security. – Article.**

The article considers the approaches of scientists to determining the content of the concept of “codification of legislation”, its essential features as a legal category

are established. By analyzing and highlighting the essential legal features of the studied concept, the author's definition of the category “codification of social security legislation” is proposed. Attention is focused on the features of the codification of legislation specifically in the field of social security, including: its implementation by officially, authorized persons, publicly and transparently, the focus on streamlining and improving social security legislation, processing not external expression of legal norms (sources of law), but the content such norms. It is noted that this process is complex and multi-stage and should include the scientific and theoretical level of development and provision of theoretical generalizations, conclusions on the appropriateness of codification, methods and methods of codification, comments by entities providing practical implementation and application of social security legislation, public discussion, as well as officially the legislative level at which the bill itself and the adoption of the codified act takes place. The complexity of social security legislation leads to the impossibility of its adequate understanding and implementation by competent persons – in most cases ordinary people. Social security regulations are so narrow-minded, ambiguous and unsystematic that only the specialist who applies them daily can understand their true meaning and system. Scientists, citing their own considerations about the content of codification as a form of systematization of legislation, have identified the most significant of its legal features. We agree with the statement that codification of social security legislation is a highly organized, orderly activity.

*Keywords:* systematization, social security legislation, codification, law-making, social security relations.