

Інформаційна довідка щодо кодифікації законодавства України про соціальний захист*

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу основних аспектів систематизації законодавства України про соціальний захист. Визначено переваги кодифікації галузевого законодавства. Акцентовано увагу на проблемах здійснення та способах кодифікації законодавства про соціальний захист. Охарактеризовано основні напрями кодифікації законодавства України про соціальний захист.*

***Ключові слова:** систематизація, законодавство України про соціальний захист, реформа, система соціального захисту, кодифікація, Європейський кодекс соціального забезпечення.*

Вступ.

Ознакою соціальної держави є наявність ефективного законодавства про соціальний захист, положення якого гарантують реалізацію соціальних прав людини й визначають сутність зобов'язань держави в соціальній сфері, що забезпечуються шляхом вжиття економічних, юридичних та організаційних заходів.

Наразі в Україні діє значна кількість нормативно-правових актів із питань соціального захисту, прийнятих у різний період та під впливом різних концептуальних підходів до формування національного законодавства й моделей соціально-економічного розвитку держави. Незважаючи на численність актів, рівень соціального захисту населення є незадовільним, що актуалізує питання щодо способів удосконалення законодавства про соціальний захист, зокрема шляхом систематизації.

Основна частина.

Загальні положення. Здійснення реформ у сфері соціального захисту населення відбувається згідно із законодавством. Як правило, предметом регулювання нормативно-правових актів з питань соціального захисту є впровадження нових видів соціального захисту, підвищення розміру соціальних виплат або розширення кола осіб, які мають право на додаткові види соціального захисту. Така тенденція у розвитку законодавства обумовила ситуацію, за якої система соціального захисту виявилася нездатною функціонувати ефективно, стала організаційно й фінансово обтяжливою для держави та незрозумілою для суб'єктів, яким надається соціальний захист.

Динамічність соціальних законів, значний пласт підзаконного нормативного регулювання відносин соціальної сфери позбавляють законодавство ознак окресленості, що створює низку проблем у правозастосуванні та збільшує навантаження на судову систему. У теорії права одним зі способів вирішення зазначених проблем вважають систематизацію нормативно-правових актів, під час якої відбувається «інвентаризація змісту нормативного матеріалу». Цей процес

забезпечує: логічну цілісність, повноту й доступність законодавства для практичного застосування; дозволяє усунути неузгодженості в законодавстві, зокрема ті, що виникли через відсутність правового моніторингу, технічні помилки у нормах, логіко-структурні дефекти правових приписів законів.

Існує декілька форм систематизації законодавства, серед яких кодифікація – найоптимальніша форма систематизації галузевого законодавства, яка полягає у прийнятті уповноваженим суб'єктом кодифікованого нормативно-правового акта або декількох кодифікованих нормативно-правових актів, який (які) регламентує (регламентують) певну сферу суспільних відносин¹. Основна цінність кодексу як результату кодифікації полягає в тому, що відбувається ліквідація множинності норм і актів з одного того ж предмета регулювання; здійснюється уніфікація норм, і в такий спосіб підвищується їх якість та зрозумілість для всіх учасників відповідних правовідносин.

Генезис та завдання кодифікації законодавства України про соціальний захист.

Законодавство про соціальний захист належить до галузей, які не мали досвіду кодифікації. Було проведено декілька масштабних реформ організаційно-правових засад системи соціального захисту населення, які суттєво вплинули на напрями подальшого розвитку законодавства, але проблема систематизації залишилася невирішеною.

Відсутність досвіду систематизації обумовлює необхідність з'ясування функцій кодифікації законодавства про соціальний захист, а також інтеграційних факторів кодифікації та способу упорядкування норм, зокрема для визначення структури та змісту кодексу / кодексів. Кодифікація має подвійну правову природу: є способом упорядкування чинних норм та особливим видом нормотворчості, результатом якого є поява нових норм. Рівень співвідношення цих двох аспектів кодифікації є принциповим, особливо для законодавства про соціальний захист. Звичайно, немає підстав ототожнювати кодифікацію зі стовідсотковим оновленням законодавства або відмовою від основних принципів законодавчого регулювання. Водночас кодифікація шляхом об'єднання нормативних актів за певними інститутами або підгалузями законодавства про соціальний захист без суттєвої «інвентаризації норм» перетворює процес кодифікації на інший спосіб систематизації – консолідацію законодавства. Саме такий вид систематизації був застосований у спробах кодифікації пенсійного законодавства України².

В Україні мали місце спроби систематизувати законодавство про соціальний захист, яке набуло широкого розвитку та істотно збільшилося за обсягом нормативного матеріалу (Рис. 1). Однак, ці процеси виникали хвилеподібно,

¹ Сайнецький О.П. Форми систематизації національного соціального законодавства. Дис. на здобуття наук. ступ. д.ю.н. К., 2020. С. 33-34.

² Гуменюк І.О. Особливості кодифікації пенсійного законодавства України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 5. С. 70-73.

несистемно з погляду організації та відбувалися без обґрунтування концептуальних засад розвитку законодавства про соціальний захист тощо.

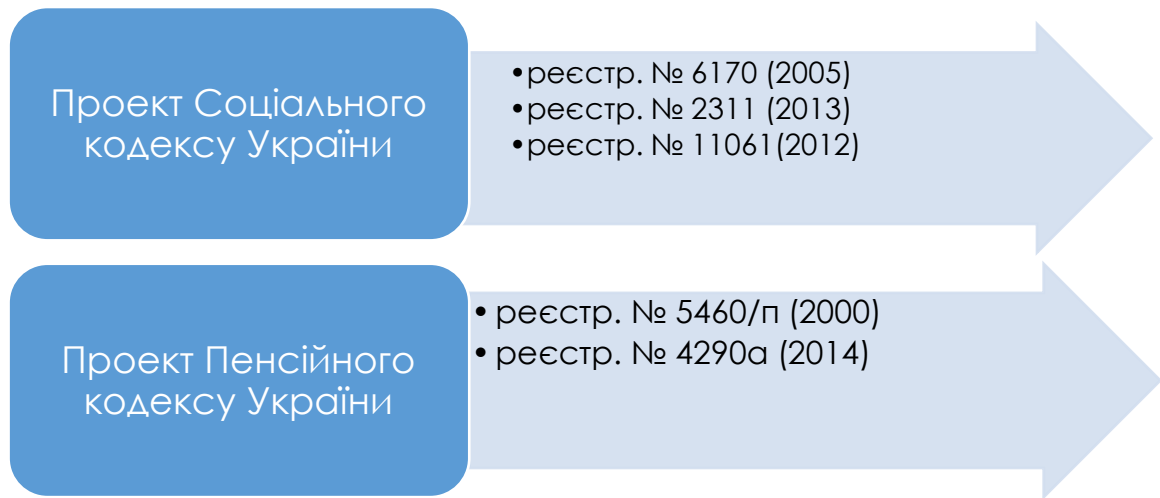


Рис. 1.

На початку 2020 року активізовано підготовчу діяльність щодо прийняття Соціального кодексу України. Ще у 2016 році Україна підписала, але не ратифікувала Європейський кодекс соціального забезпечення. Передбачається, що в основі Соціального кодексу України має лежати Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) (ETS № 139) від 06.11.1990³.

Окрім того, відповідно до статті 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої, 1996 року), яка ратифікована Україною⁴, визнано обов'язок держави підтримувати систему соціального забезпечення на задовільному рівні, принаймні на такому, який необхідний для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення.

Європейським кодексом соціального забезпечення передбачено такі види соціального забезпечення*: медична допомога, відшкодування по тимчасовій непрацездатності, по безробіттю, пенсії по старості, сімейні допомоги, зокрема у зв'язку з вагітністю й пологами, пенсії по інвалідності та у разі втрати годувальника тощо. Аналіз його положень дозволяє визначити орієнтовний зміст майбутнього кодифікованого акта, зокрема: загальні засади та принципи соціального захисту; перелік видів соціального забезпечення та умов їх надання; гарантії базових європейських мінімальних соціальних стандартів; заходи стимулювання держави розвивати внутрішні моделі соціального забезпечення тощо. За таких обставин

³ Європейський кодекс соціального забезпечення від 16 квітня 1964 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329#Text

⁴ Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) : Закон України від 14 вересня 2006 року № 137-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16#Text>

*Для досягнення мети дослідження терміни «забезпечення» та «захист» застосовуються як синонімічні поняття.

питання про тенденції здійснення кодифікації законодавства України про соціальний захист набуває суттєвого значення.

Основні тенденції кодифікації законодавства. Кодифікація національного законодавства про соціальний захист належить до важко здійсненних завдань, що потребують належної підготовчої роботи, наукового підходу до відбору нормативно-правових актів, які заплановано систематизувати.

Необхідність кодифікації не викликає сумніву серед науковців. Систематизація дозволить упорядкувати законодавче регулювання соціальної сфери, об'єднати й систематизувати в одному чи кількох законах всі базові для соціальної сфери норми. Вітчизняними науковцями розглядаються різні напрями систематизації законодавства в цій сфері (Рис. 2):

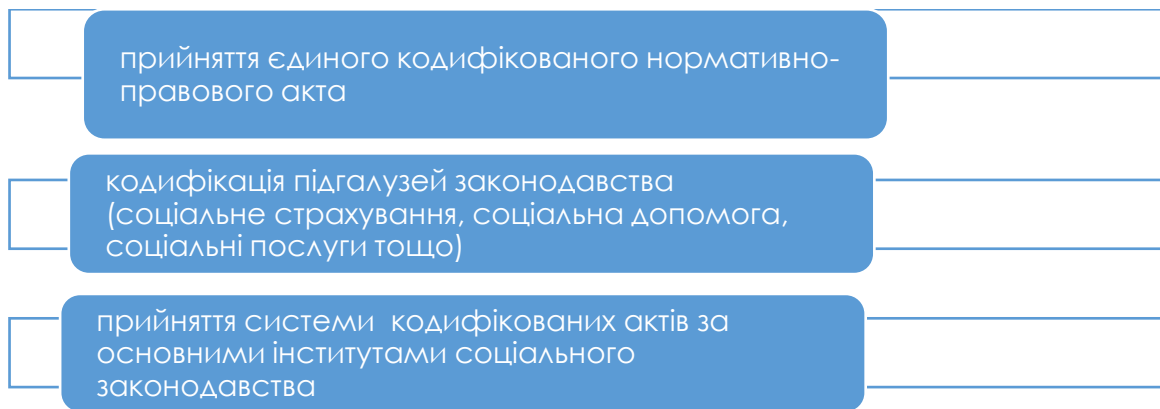


Рис. 2.

Поширеною є думка про систематизацію законодавства про соціальний захист у рамках кодифікації підгалузей законодавства як про особливий вид правотворчості, здатний упорядкувати норми (об'єднати та виокремити загальні), якими вже забезпечується правове регулювання, і водночас встановити нові норми для усунення колізій та прогалин⁵. Так, прийняття Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та базових законів України про види загальнообов'язкового державного соціального страхування стали першими кроками в систематизації законодавства в частині однієї з організаційно-правових форм соціального захисту – соціального страхування. Однак, Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування виявилися «рамковим законом», функції якого є не до кінця

⁵ Дейнега М. А., Обозна С.О. Перспективи систематизації законодавства України про соціальне забезпечення. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197, ч. 3. С. 170-174.

зрозумілими, а положення самостійних законів про види страхування за багатьма правовими аспектами перекликалися, утворюючи множинність норм⁶, що стало підставою для чергового реформування законодавства з метою оптимізації нормативних положень, а також організаційних засад системи загальнообов'язкового державного соціального страхування. Утім, ідея прийняття Кодексу загальнообов'язкового державного соціального страхування досі вважається пріоритетною в наукових колах.

Процес систематизації законодавства про соціальний захист можна розпочати з прийняття актів «меншого ступеня узагальнення» нормативного матеріалу як першого етапу єдиної кодифікації. Так, кодифікація пенсійного законодавства не буде суперечити загальним ідеям систематизації законодавства України про соціальний захист. Вона є менш ефективною порівняно із систематизацією всього законодавства, проте цілком реальною для здійснення у найближчий період. Спроби кодифікації пенсійного законодавства вже мали місце, але по суті зводилися до консолідації пенсійного законодавства.

Прийняття лише одного із зазначених кодифікованих актів не змогло б вирішити усіх проблем систематизації законодавства про соціальний захист. Існує потреба у прийнятті одразу декількох кодифікованих нормативно-правових актів, у тому числі Пенсійного кодексу України, Кодексу загальнообов'язкового державного соціального страхування, Кодексу соціального забезпечення (соціальні допомоги та послуги).

Окремою тенденцією розвитку соціального законодавства в Україні вважають прийняття єдиного кодифікованого акта про соціальний захист населення (у науковій літературі розглядаються різні варіанти: Соціальний кодекс України, Кодекс соціального забезпечення України чи Кодекс України про соціальний захист). Прийняття єдиного кодексу дозволить максимально сконцентрувати в єдиному правовому акті всі законодавчі норми про соціальний захист на підставі єдиного підходу та основоположних принципів. Більшість дослідників припускають, що соціальне страхування, соціальні послуги, соціальна допомога та соціальна підтримка різняться принципами, метою, умовами забезпечення, колом суб'єктів, джерелами фінансування тощо. Підхід прихильників єдиного кодифікованого акта полягає в тому, що основоположні принципи мають бути єдиними для всієї соціальної сфери, що дозволить забезпечити однакове розуміння сутності соціального захисту та його складових⁷.

У цьому випадку процес систематизації соціального законодавства України має завершитися прийняттям Соціального кодексу України. Щоправда, слід звернути увагу, що назва «Соціальний кодекс» означає поширення його норм на широке коло відносин, що становлять предмет регулювання низки соціальних

⁶ Гуменюк І.О. Концептуальні підходи у визначенні структури та змісту Кодексу соціального забезпечення України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 6. С. 90-96.

⁷ Сайнецький О.П. Тенденції подальшого розвитку систематизації соціального законодавства в Україні. *Соціальне право*. 2019. № 3. С. 59 – 66.

галузей національного законодавства: цивільного, трудового, сімейного, адміністративного, законодавства про соціальний захист. Такий підхід не сприятиме удосконаленню правового регулювання суспільних відносин у соціальній сфері. Окрім того, тільки галузь законодавства про соціальний захист, яка відрізняється значним масивом нормативно-правових актів, потребує систематизації та суттєвого оновлення, на відміну від інших галузей, які традиційно відносять до соціальних. Прийняття кодифікованого акта під назвою «Кодекс соціального забезпечення України» більш точно відповідатиме його нормативному змісту, ніж Соціальний кодекс України. Останній, своєю чергою, не може мати таку назву, об'єднуючи лише норми про соціальний захист⁸.

Слушною також є пропозиція про ухвалення Кодексу України про соціальний захист – єдиного кодифікованого нормативно-правового акта у сфері соціального захисту населення – з огляду на те, що соціальний захист є більш масштабним явищем, яке включає у тому числі й соціальне забезпечення⁹.

Висновки.

Незважаючи на те, що законодавство України про соціальний захист населення протягом останніх років значно вдосконалювалося, воно залишається некодифікованим.

Базовими принципами якісного законодавства є системність та узгодженість норм. Їх недотримання знижує ефективність правового регулювання і дієвість гарантій прав і свобод людини. Сучасний стан законодавства України про соціальний захист все ще характеризується численними проблемами, застарілістю норм та їх невідповідністю реаліям, значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів, відсутністю гармонізації із соціальними стандартами Європейського Союзу, незадовільним рівнем юридичної техніки, що істотним чином знижують регуляторний вплив правових приписів на суспільні відносини у сфері соціального захисту.

Окрім того, криза у сфері соціального захисту, пов'язана з невиконанням судових рішень про пенсійні та інші виплати, досягла таких масштабів, що процес кодифікації має передбачати не стільки упорядкування норм, скільки їх суттєвий перегляд.

Перспективною, на наш погляд, є кодифікація законодавства про соціальний захист у формі збірки книг, яка включатиме загальну частину (книгу) із визначенням єдиних принципів і термінів, та окремі книги із сукупністю норм, об'єднаних в інститути права соціального захисту (пенсії, соціальні послуги, допомоги, пільги, компенсації тощо) або підгалузі згідно з організаційно-правовими формами соціального захисту.

⁸ Нижник Н.Р., Гуменюк І.О. Перспективи кодифікації українського законодавства про соціальне забезпечення. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2013. № 2. С. 87-91.

⁹ Сайнецький О.П. Тенденції подальшого розвитку систематизації соціального законодавства в Україні. *Соціальне право*. 2019. № 3. С. 59 – 66

Корисним під час кодифікації соціального законодавства може бути досвід Німеччини, коли всі соціальні норми зосереджено в одному акті у формі Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch (SGB)), який складається із книг, що стосуються певного інституту або організаційно-правової форми соціального захисту. Законодавець діяв крок за кроком, приймаючи окремі книги Соціального кодексу протягом багатьох років. Наразі Соціальний кодекс поділено на загальну частину та дванадцять додаткових книг*.

Наразі така кодифікація законодавства України про соціальний захист розглядається в контексті перспективи, а не поточної реалізації.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

* Станом на 2025 рік є 14 книг Соціального кодексу, але «Соціального кодексу XIII» не існує.