

ПОНЯТТЯ ТА РОЛЬ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Систематизація соціального законодавства України повинна мати на меті уніфікацію та спрощення нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин з одночасним підвищенням якості нормативних приписів, їх чіткості та зрозумілості для учасників відповідного правовідношення, що в кінцевому рахунку сприятиме належному виконанню соціальної функції державою та реальному забезпеченню реалізації соціальних прав громадян на території України. Особливу увагу в межах досліджуваних питань слід приділити формам (видам) систематизації, оскільки від застосування того або іншого з них і залежить підсумковий результат відповідної діяльності.

Окремі аспекти порушеної проблематики у тій або іншій мірі висвітлювалися в доктринальних працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених-правників у галузі держави та права, а також права соціального забезпечення, зокрема слід відзначити доробок таких з них, як В.В. Андрійв, 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, О.Л. Кучма, О.В. Москаленко, Н.Р. Нижник, І.В. Новосельська, С.М. Прилипко, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, Т.В. Степанова, О.В. Тищенко, О.М. Ярошенко та ін.

На сьогодні в науковій юридичній літературі відсутні ґрунтовні науково-теоретичні дослідження з питань поняття, ознак та форм систематизації соціального законодавства України. В переважній більшості випадків вчені-правники характеризують лише в загальному стан відповідного законодавства, пропонують здійснити кодифікацію правових приписів тощо, але комплексно означені проблеми не висвітлюються в доктрині права соціального забезпечення.

В Академічному тлумачному словнику української мови категорія «систематизація» розглядається як дія, спрямована на систематизацію чогось, тобто дія з приводу зведення чогось до певної системи [1]. Систематизувати можна надзвичайно багато явищ та процесів, в тому числі й у межах юридичної науки. Як правило, у доктринальній літературі з проблематики держави та права поняття «систематизація» опосередковується з нормами права.

У наукових юридичних джерелах відзначається, що актуальність дослідження процесів систематизації на сьогодні визначається триваючим

процесом кодифікації нового українського законодавства і незавершеністю його теоретичного осмислення. Незважаючи на те, що такі поняття, як «систематизація» і «кодифікація», щодо нормативно-правових актів широко застосовуються як у теорії держави і права, так і в спеціальних юридичних науках, до теперішнього часу вчені-правознавці не дійшли згоди стосовно їх визначень, ознак, функцій і видів [2, с. 54]. З наведеного вбачається, що важливість висвітлення порушених питань обумовлена новизною вітчизняного законодавства та необхідністю здійснення його вдосконалення, що, серед іншого, передбачає і проведення систематизації нормативних приписів. Щодо соціального законодавства України, то в період розвитку незалежної України воно почало активно, але водночас хаотично, формуватися, що обумовлює надзвичайно високу актуальність систематизації правових норм у межах досліджуваної галузі права.

В.Ф. Опришко наголошує на тому, що систематизація законодавства є особливим різновидом удосконалення нормативно-правових актів. Систематизація може здійснюватись відносно правових норм, законів та підзаконних нормативно-правових актів. Досить часто у науковій літературі систематизація права і систематизація законодавства помилково ототожнюються, хоча ці процеси характеризуються як спільними, так і відмінними рисами. Систематизація права і систематизація законодавства є взаємообумовленими та взаємозалежними видами діяльності. Проте водночас систематизація права передбачає упорядкування правових норм, що визначають зміст права, а систематизація законодавства – законів й інших нормативно-правових актів, в яких закріплено ці правові норми і які становлять їх юридичну форму [3, с. 25]. Таким чином, ведучи мову про таку правову категорію, як «систематизація», необхідно розмежовувати її види, зокрема систематизацію права як соціального регулятора та систематизацію законодавства як зовнішньої форми вираження права, завдяки чому й забезпечується регулюючий вплив права на суспільні відносини.

На сьогодні в чинному законодавстві України таке поняття, як «систематизація», не дістало свого легального закріплення, що є істотним недоліком у сфері правової регламентації та суттєвим чином ускладнює практичну діяльність. Однак варто наголосити на тому, що законодавець

здійснював непоодинокі спроби подолання відповідних прогалин нормативно-правового регулювання досліджуваних питань, але на сучасному етапі розвитку вітчизняної нормативно-правової бази вирішити означені проблеми не вдалося.

Так, у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» (його було прийнято, але згодом скасовано) категорію «систематизація» пропонувалося розуміти як «упорядкування чинних нормативних актів і приведення норм права до внутрішньо узгодженої системи, що здійснюється у формі кодифікації або інкорпорації» (ст. 123) [4, с. 162]. Крім того, досліджуване правове поняття тлумачилося і у проекті Закону України «Про закони та законодавчу діяльність». Під ним рекомендувалося розуміти діяльність, яка здійснюється шляхом кодифікації, тобто зведення положень різних законів до юридично і логічно узгодженої системи та створення на цій основі і прийняття єдиного зведеного закону – кодексу, а також шляхом інкорпорації, що передбачає зведення законів у єдиний Звід законів України без зміни їх змісту (ст. 45) [5, с. 13]. З порівняльного аналізу наведених дефініцій вбачається, що вони фактично є тотожними. Водночас з такими міркуваннями складного погодитися, оскільки систематизація є складною категорією та включає до свого змісту багато різних елементів, а розробники проектів названих нормативно-правових актів вирішили звузити поняття «систематизація» до кодифікації та інкорпорації, що не узгоджується із загальними положеннями теорії права.

Більш об'ємне визначення було запропоновано авторами проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» № 1343-1 від 24 січня 2008 року (було відхилено ВРУ), в якому «систематизація нормативно-правових актів» трактувалася як упорядкування нормативно-правових актів шляхом їх зведення у певну внутрішню систему уповноваженими на це суб'єктами нормотворення, що здійснюється у формі інкорпорації, консолідації та кодифікації [6]. Аналогічне визначення досліджуваного поняття пропонувалося й авторами проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» № 7409 від 01 грудня 2010 року [7] (також не прийнятого). Вивчення відповідних дефініцій свідчить, що в них категорія «систематизація» також тлумачиться у достатньо звуженому обсязі. Так, законодавець пропонував обмежити форми (види) систематизації тільки такими, як інкорпорація, консолідація та кодифікація. Крім того, до суб'єктів, які здійснюють систематизацію, віднесено лише уповноважених осіб на нормотворення, що є помилковим. Наведене впливає з того, що у процесі інкорпорації не відбувається нормотворчого процесу, а консолідацію можуть здійснювати будь-які суб'єкти, тобто вона може мати неофіційний характер. За таких обставин запропоновані

дефініції потребують істотного уточнення й доопрацювання.

Водночас, незважаючи на пророблену значну роботу як вченими-правниками, так і суб'єктами законодавчої ініціативи, відповідні законодавчі акти так і не було прийнято Верховною Радою України, що справило негативний вплив як на здійснення систематизації соціального законодавства України, так і загалом на стан сучасної нормативно-правової бази нашої держави.

Крім законотворчої сфери, досліджуване правове поняття вивчалось і в доктрині права. Так, у науковій правовій літературі наводяться різні міркування щодо розуміння правової природи та сутності систематизації. Наприклад, в юридичній енциклопедичній літературі систематизація визначається як упорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої системи [8, с. 489]. Слово «упорядковувати» означає «складати, підбирати в певному порядку, укладати» [9, с. 1511]. Тобто під упорядкуванням законодавства варто розуміти вчинення певних дій, за яких нормативно-правові акти та їх норми розташовуються у такому порядку, у якому їх використання є найбільш зручним та доцільним. Норми різних нормативно-правових актів, а також норми, які розміщені в рамках одного нормативно-правового акта, узгоджуються таким чином, щоб не суперечити одна одній, а також щоб становити єдину узгоджену систему, у якій кожна норма урегулює певну складову суспільних відносин, а усі норми в сукупності забезпечують їх належне правове регулювання.

Схожі дефініції надають і відомі вчені-правники з проблематики держави та права. Зокрема О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко вважають, що систематизація – це впорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої системи [10, с. 837; 11, с. 40]. Знову звернемо увагу на використання авторами терміна «впорядкування», тобто систематизація першочергово являє собою впорядкування законодавства. В умовах, коли станом на 2013 рік в Україні в соціальній сфері функціонувало 170 законів України, 400 постанов Кабінету Міністрів, 1100 відомчих і міжвідомчих наказів, важливо, щоб така система нормативно-правових актів була узгоджена між собою, щоб норми кожного із нормативно-правових актів не суперечили один одному, щоб положення нормативно-правових актів соціального законодавства не були колізійними [12, с. 189]. Станом на останні роки ситуація із кількістю нормативно-правових актів не покращилась. Втім, як свідчить законодавчий досвід України, досить часто така кількість актів законодавства функціонує не як внутрішньо узгоджена система, і у такому випадку законодавець може застосовувати різні прийоми, наприклад, такі як інкорпорація,

кодифікація чи консолідація, внаслідок чого норми законодавства узгоджуються та об'єднуються в таку систему, в якій забезпечується їх логічна послідовність та підтримання в актуальному стані.

Схожим чином поняття «систематизація» розглядається у підручнику «Загальна теорія держави і права» за редакцією М.В. Цвіка та О.В. Петришина, які визначили систематизацію як діяльність із зведення нормативно-правових актів у впорядковану систему [13, с. 313]. Звернемо увагу на те, що наведений підхід сутнісно близький до попередньо проаналізованих дефініцій, кожна з яких характеризується певними недоліками. Істотним недоліком даної дефініції, як і попередньо проаналізованих, є те, що в ній не акцентується увага на кінцевому результаті такого процесу, як систематизація, тобто не вказується, з якою метою вона проводиться, що необхідно отримати в результаті її здійснення. Вказівка на відповідні характерні ознаки є важливою, оскільки інакше незрозуміло, в чому полягає сутність такого упорядкування та навіщо необхідне створення системи правових приписів.

Більш виваженою є позиція інших вчених-правників, які вважають, що систематизацію законодавства треба розглядати як впорядкування та вдосконалення нормативно-правових актів, приведення їх до певної внутрішньої узгодженості шляхом створення єдиних нормативних актів та їх збірників [14, с. 3]. Тобто ключовими аспектами систематизації є впорядкування та вдосконалення чинного законодавства. Це означає, що систематизація передбачає не лише впорядкування норм законодавства. У процесі впорядкування норми можуть удосконалюватись, приводитись у відповідність із змістом інших норм – узгоджуватись між собою. Результатом систематизації законодавства є об'єднання його норм у збірники (інкорпорація), переробка норм та об'єднання у кодекси (кодифікація) або об'єднання кількох нормативно-правових актів в один нормативно-правовий акт (консолідація). У кожному із наведених прикладів норми упорядковуються, удосконалюються, узгоджуються та об'єднуються.

У науковій юридичній літературі наводяться й більш ґрунтовні визначення поняття «систематизація законодавства». Зокрема, на переконання А.І. Граціанова, систематизація законодавства – це діяльність по упорядкуванню й удосконаленню нормативного матеріалу шляхом його обробки і розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які розв'язуються цією діяльністю. Дослідник підкреслює, що систематизація законодавства сприяє ефективному здійсненню правотворчої діяльності, що проявляється, зокрема, у виявленні причин суперечностей чи невідповідностей у нормативному

регулюванні і пошуку способів їх усунення. Також систематизація законодавства сприяє практичному використанню норм права, у тому числі й у контексті пошуку необхідних норм та їх правильного тлумачення [15, с. 104]. У наведеній дефініції наголошується на тому, що систематизація повинна містити певний системоутворюючий критерій, який має відповідати завданням та меті систематизації. Тобто, якщо завданням відповідної діяльності є підготовка певного кодифікованого нормативно-правового акта, то таким критерієм має бути галузь права, яка повинна забезпечувати комплексне нормативне регулювання певної сфери суспільних відносин, якщо ж задавання полягає в підготовці збірника того або іншого законодавства, то необхідно визначитися із зручним пошуковим критерієм (дата прийняття нормативного акта, ієрархія нормативних документів, суб'єкт прийняття тощо).

На переконання Г. О. Яковлевої, законодавство у сфері соціального забезпечення являє собою систему відповідних нормативно-правових актів, яка регулює специфічні соціально-забезпечувальні відносини, що виникають між державою (в особі її уповноважених органів) та особою, котра через ті чи інші життєві обставини потребує матеріальної чи іншої безповоротної допомоги від держави [16, с. 105]. За допомогою такої позиції сутність досліджуваної категорії розкривається досить поверхово, а тому таке визначення потребує істотного вдосконалення, оскільки у ньому фактично мова йде виключно по суб'єктний склад відносин соціального забезпечення.

Вивчення вказаних дефініцій свідчить, що загалом серед вчених-правників відсутні істотні протиріччя щодо визначення такої правової категорії, як «систематизація законодавства», під якою у загальному вигляді слід розуміти нормотворчу та/або техніко-юридичну діяльність загальних або спеціальних суб'єктів з метою упорядкування наявних правових приписів, які містяться у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах України, для забезпечення формування ефективної системи законодавства. Таким чином, *систематизація соціального законодавства* – це нормотворча та/або техніко-юридична діяльність, яка здійснюється у найрізноманітніших формах як загальними (будь-які фізичні та юридичні особи), так і спеціально уповноваженими суб'єктами (органи державної влади України – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України тощо) з метою упорядкування, вдосконалення та розробки правових норм у сфері соціального забезпечення для створення системи ефективного нормативного регулювання відносин у даній галузі суспільного життя.

Література

1. Академічний тлумачний словник української мови (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua/s.systematyzuvaty>
2. Іванченко О.П. Систематизація законодавства: науковий вектор, практичні потреби. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 53-56.
3. Опришко В.Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України. Право України. 1999. № 12. С. 25-30.
4. Про нормативні правові акти: проект Закону України. Вісн. Акад. прав. наук України. 1995. № 4. С. 162.
5. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктоного законодавства України: монографія. Запоріжжя: ТОВ ВПО «Запоріжжя», 2006. 144 с.
6. Про нормативно-правові акти: проект Закону України № 1343-1 від 24 січня 2008 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls.zweb2.webproc4_1?pf3511=31416
7. Про нормативно-правові акти: проект Закону України № 7409 від 01 грудня 2010 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls.zweb2.webproc4_1?pf3511=39123
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П-С. 736 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василюк-Дерибас, О.В. Дмитрієв та ін. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
10. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доп. К.: Юридична думка, 2012. 1020 с.
11. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
12. Коваль О. П. Удосконалення функціонування соціальної сфери України: економіко-адміністративний аспект. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2013. № 4. С. 188-196.
13. Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юридичних вищих навчальних закладів / В.М. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О.В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.
14. Методичні рекомендації на тему: «Систематизація законодавства: поняття, мета та види». URL: <http://krjust.gov.ua/UserFiles/File/pravovyyu.metod.5.pdf>
15. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. 185 с.
16. Яковлева Г. О. Право соціального забезпечення як самостійна галузь права в національній правовій системі України. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 3. С. 102-106.

Анотація**Сайнецький О. П. Поняття та роль систематизації соціального законодавства. – Стаття.**

У статті проаналізовано специфіку систематизації соціального законодавства. З'ясовано роль систематизації соціального законодавства. Наведено авторське поняття систематизації соціального законодавства.

Ключові слова: поняття, соціальне законодавство, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні права.

Аннотация**Сайнецкий А. П. Понятие и роль систематизации социального законодательства. – Статья.**

В статье проанализирована специфика систематизации социального законодательства. Выяснена роль систематизации социального законодательства. Предложено авторское понятие систематизации социального законодательства.

Ключевые слова: понятие, социальное законодательство, социальная защита, социальное обеспечение, социальные права.

Summary**Sainetsky O. P. The concept and role of systematization of social legislation. – Article.**

In the article the specifics of systematization of social legislation are analyzed. The role of systematization of social legislation is clarified. The author's concept of systematization of social legislation is given.

Key words: concept, social legislation, social protection, social security, social rights.