

## **М.М. ШУМИЛО. КРИЗА ДЖЕРЕЛ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ПРИЧИНА КОДИФІКАЦІЇ ПЕНСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

*Розкриваються проблеми кризи джерел права соціального забезпечення, причини кризи, зокрема інфляція законодавства. Обґрунтовується думка, що кризу джерел права соціального забезпечення можна подолати шляхом кодифікації пенсійного законодавства.*

**Ключові слова:** криза джерел права, інфляція законодавства, кодифікація пенсійного законодавства.

*Раскрывается проблема кризиса источников права социального обеспечения, приводятся примеры причин кризиса, одной из которых является инфляция законодательства. Обосновывается мысль, что кризис источников права социального обеспечения можно преодолеть путем кодификации пенсионного законодательства.*

**Ключевые слова:** кризис источников права, инфляция законодательства, кодификация пенсионного законодательства.

*The article develops the issue of crisis in social security right sources, gives examples of reasons for such crisis, one of which is the law inflation. The article supports the idea that crisis in social security right sources may be overcome by codification of the pension law.*

**Key words:** crisis in sources of rights, law inflation, pension law codification

Питання кодифікації пенсійного законодавства із прийняттям нових пенсійних законів з кожним роком стає актуальнішим. Пенсійна реформа триває, кількість спеціальних законів та підзаконних актів, що регулюють пенсійне забезпечення окремих категорій осіб збільшується (розширюється), а відповідно і збільшується диференціація пенсійного забезпечення, за цих умов виникає закономірна потреба у систематизації пенсійного законодавства.

Питанням кодифікації законодавства загалом та пенсійного зокрема у різний час досліджувалися такими вітчизняними та іноземними вченими, як: Н.Б. Болотіна, С.М. Прилипко, П.Д. Пилипенко, О.М. Ярошенко, І.М. Сирота, Р. Кабріяк, С.С. Алексєєв, А.М. Чашин, А.М. Шадже, К.М. Гусов, О.Є. Мачульська, Е.Г. Тучкова, М.П. Захаров, Ю.В. Васильєва, В.Б. Савостьянова, Л.П. Якушев та інші. Проте, малодослідженими та такими, що потребують ґрунтовного вивчення є проблема подолання кризи джерел права соціального забезпечення, одним із механізмів вирішення якої є кодифікація пенсійного законодавства.

Насамперед для розкриття сутності та причин кризи джерел права соціального забезпечення необхідно навести дефініцію джерел права. Як слушно зазначає О.М. Ярошенко, поняття «джерело права» з'явилося понад 2 тисячі років тому, коли римський історик Тіт Лівій (59 до н.е. – 17 н.е.) у творі «Римська історія від заснування міст» називав Закони XII таблиць «джерелом усього публічного і приватного права» в тому значенні, що ці Закони були підґрунтям, на якому сформувалося сучасне йому римське право.

Нині, як зазначає О.М. Ярошенко, у загальній теорії права джерела останнього розглядаються з двох позицій – формальної та матеріальної. Джерела права соціального забезпечення у формальному аспекті – це сукупність загальновідомо-

мих і внутрішньо структурованих форм установлення й вираження нормотворчими органами загальнообов'язкових правил поведінки, регулюючих відносин щодо соціального забезпечення. У матеріальному аспекті, джерела права, виявляються через відносини, що становлять предмет цієї галузі права. Між формальними й матеріальними джерелами права знаходиться процес реалізації вимог, що міститься в них<sup>1</sup>.

Відтак джерела права соціального забезпечення можна характеризувати за різними ознаками, але одне залишається незмінним, а саме те, що їх необхідно розглядати через призму позитивістського підходу і під джерелами права розуміти нормативно-правові акти органів державної влади.

Враховуючи той факт, що законодавство не є стабільним, а постійно знаходиться в динаміці, йому властиві загальні закони діалектики про розвиток, розквіт та занепад. Під розвитком розуміється прийняття законів, які регулюють нові суспільні відносини. Розквіт – це досягнення такої якості правових норм, коли будь-які суспільні відносини не залишаються поза увагою законодавця, які дають можливість особі реалізувати свої права та свободи у повному обсязі. Занепадом законодавства або, якщо узагальнювати, кризою джерел права є той етап, на якому законодавством перестає бути ефективним інструментом для задоволення потреб людини.

Криза джерел права не є новим явищем, вона має циклічний характер. Відомий французький дослідник права Ремі Кабр'як<sup>2</sup> виділяє чотири значні кризи права. Перша криза джерел права своїм корінням сягає часів античності, йдеться про приватні кодифікації. Тобто, кодифікація едиктів, реалізована в II ст. великим юристом Сальвієм Юліаном, це була реакція на невпинне зростання кількості едиктних наказів (розпоряджень). Другою є криза джерел, яка вразила системи релігійного (канонічного) права. Роль, місце, значення і сила канонічних норм за часів середньовіччя окремого обґрунтування не потребує, оскільки церква була тогочасним своєрідним ідеологом, її норми автоматично ставали загальнообов'язковими правилами поведінки на території усіх католицьких держав Європи незалежно від державні кордони, умовно, церкву можна вважати прообразом законодавчої гілки влади. Третя криза джерел права стосується пізнього Середньовіччя. Коли знання звичаїв і відповідно доказування їх наявності перетворилося у надскладне завдання, приватні особи першими спрямували свої зусилля на подолання викликані даною підставою кризи. Звичаєве право за своїм походженням є усним, тому такою стала його перша систематизація: в окремих країнах старійшина вчив право на пам'ять і при необхідності читав його вголос. Такий інститут «читців права» був, наприклад, поширений в Скандинавських країнах. У подальшому систематизація звичаїв, яка охопила різні європейські держави, набула більш вираженого характеру і стала результатом, у першу чергу, приватної ініціативи практиків. Четверта криза джерел права загалом та права соціального забезпечення зокрема охопила всю Європу, Україна не залишилася осторонь цієї загальної тенденції, хоча зі своїми особливостями. Якщо у країнах-членах Європейського Союзу криза джерел в основному пов'язана із активною законодавчою діяльністю загальноєвропейських наддержавних структур як Європейська комісія, Європейський парламент та інші, коли виникає закономірна необхідність узгоджувати загальноєвропейські правові норми, так зване європейське право, з правовими нормами національного законодавства країн ЄС, то в Україні – ця криза зумовлена зміною державного ладу 1991 року, що спричинило необхідність

прийняття нових нормативно-правових актів у всіх галузях права.

Основною причиною кризи джерел права в Україні є інфляція законодавства. Загалом система нормативно-правових актів з 1991 року зазнала кількісних і якісних змін, що супроводжуються значним зростанням темпів законодавчої діяльності. Для порівняння: згідно з науковими та статистичними джерелами, в СРСР з 1938 по 1988 р. було прийнято близько ста законів<sup>3</sup>. Відповідно у середньому в рік приймалися п'ять законодавчих актів.

Як зазначає Н.М. Пархоменко<sup>4</sup>, в Україні, за офіційними даними, з 1991 по 2007 р. було прийнято 3426 законів і 7345 постанов, відповідно щороку Верховна Рада України приймала в середньому 201 закон і 432 постанови. Водночас кількісна характеристика нормативно-правових актів свідчить про нівелювання принципу верховенства права закону, надання переваги підзаконним нормативно-правовим актам – актам уряду. Зокрема, за офіційними даними, із серпня 1991 р. по 1 жовтня 2007 р. Кабінетом Міністрів України прийнято 25696 постанов та 83 декрети, у середньому 1511 постанов на рік, що у 7,5 разів більше від кількості законів<sup>5</sup>.

Отже, гегелівський закон діалектики про те, що кількість переходить у якість, не дав бажаного результату і значна частина законів має декларативний, а не регулятивний характер. У європейській правовій літературі це негативне явище має назву «нормативний гігантизм»<sup>6</sup>.

Крім цього, однією з негативних тенденцій у розвитку нормативно-правових актів України є політизація їх змісту, що є результатом панування принципу політичної доцільності, а її переважання перед об'єктивними потребами регулювання суспільних відносин спричиняє розбалансування системи джерел права.

Вищенаведені загальні тенденції у законодавстві не оминули і таку сферу суспільних відносин, як пенсійне забезпечення. Йдеться про те, що починаючи з 1991 р. в Україні приймають пенсійні закони та підзаконні акти і їх прийняття триватиме, оскільки пенсійна реформа ще незавершена.

Тенденційним для законодавства загалом та того, що регулює пенсійні відносини, є його спеціалізація, яка спрямована на врахування особливостей, специфіки та багатогранності суспільних відносин, урегулювання яких відбувається певним комплексом юридичних приписів та нормативних актів. Результатом такої спеціалізації є диференціація пенсійного забезпечення, поява нових правових механізмів регулювання даних суспільних відносин. Така диференціація не завжди є достатньо обґрунтованою та часто має дискримінаційний характер. До таких спеціалізованих законів, які регулюють пенсійне забезпечення, можна віднести: «Про державну службу», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про дипломатичну службу», «Про статус суддів», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата», «Про наукову та науково-технічну діяльність», «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» тощо. Виникнення нових видів спеціального пенсійного забезпечення триває, що не завжди є корисним для пенсійного законодавства у цілому. З одного боку, це позитивна тенденція, оскільки спеціальні пенсії більше враховують особливості окремої категорії осіб, з іншого боку, вона негативна, оскільки прийняття нових спеціальних законів або розміщення окре-

мих розділів про пенсійне забезпечення в законах, яким не властиве правове регулювання соціально-забезпечувальних відносин, тільки розбалансовує чинне пенсійне законодавство, а потреба у спеціальному пенсійному забезпеченні, відмінному від загального, як правило, є перебільшеною та необґрунтованою. Більше того, прийняття такої кількості законів – це і є інфляцією законодавства, яка, на превеликий жаль, не тільки не удосконалює систему чинного законодавства, але й шкодить їй. Як правило, такі закони дублюють норми один одного або призводять до колізії. Окрім викладеного, однією з причин інфляції пенсійного законодавства є також неприпустимо низький рівень як законодавчої техніки у цілому, так і нормотворчої техніки зокрема.

Пенсійне законодавство можна класифікувати на дві групи: загальні закони, що поширюються на всі категорії осіб, та спеціальні, які регулюють пенсійне забезпечення окремих категорій осіб. У свою чергу, спеціальні закони можна поділити на дві підгрупи: до першої слід віднести закони, які регулюють пенсійне забезпечення осіб залежно від причини втрати працездатності: у зв'язку із загальним захворюванням та у зв'язку з нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням, що регулюється спеціальним Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання». До другої підгрупи входять спеціальні закони, які можна класифікувати за суб'єктним складом пенсійного забезпечення, перелік таких законів наведений вище.

Слід також зазначити, що пенсійна реформа в Україні передбачає тривіневу пенсійну систему: солідарну, накопичувальну та недержавне пенсійне забезпечення, яке, у свою чергу, регулюється спеціальним Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення».

Пересічному громадянину достатньо складно розібратися у такій кількості законів та підзаконних актів, тому серед видавців юридичної літератури спостерігається так звана неофіційна систематизація або інкорпорація, тобто збірник законів та підзаконних актів, що регулюють пенсійні відносини у одній книзі чи збірнику. Як показує історичний досвід багатьох країн, якщо практики починають інкорпорувати законодавство у певній сфері самостійно, проводячи неофіційну систематизацію, то це має бути сигналом для законодавця про необхідність проведення офіційної кодифікації. Тобто інкорпорація – це перший крок до кодифікації. Недоліком інкорпорації є те, що вона тільки об'єднує нормативно-правові акти в одній книзі у певному порядку, а не змінює самі норми. Якщо така неофіційна систематизація існує, то це є також знаком того, що без неї у великій кількості законодавчих актів розібратися складно фахівцям, не кажучи вже про громадян, для яких, власне, і приймаються закони.

Перші спроби кодифікації пенсійного законодавства були зроблені у 2000 році, коли у Верховній Раді України був 12.07.2000 р. зареєстрований проект Пенсійного кодексу № 5460/п<sup>7</sup>. Але даний проект був відхилений, а згодом були прийняті основні пенсійні закони, із прийняттям яких, розпочалася пенсійна реформа, яка триває і сьогодні. Безумовно, проект Пенсійного кодексу морально застарів, але частина положень і пропозицій проекту кодексу були використані при прийнятті пенсійних законів. Найбільшою перевагою проекту Пенсійного кодексу було вирішення питання об'єднання в одному законі правового регулювання різних категорій осіб, тобто уніфікації пенсійного законодавства. Таке об'єднання є яскравим прикладом формалізації такого принципу права соціально-

го забезпечення, як єдність та диференціація поки що домінує диференціація, яка не об'єднує, а розбалансовує систему пенсійного забезпечення.

Провідні дослідники права соціального забезпечення Росії такі як М.П. Захаров, Е.Г. Тучкова, В.Б. Савостьянова, Л.П. Якушев підготували два проекти Пенсійного кодексу, але вони залишаються тільки проектами. Проблема кодифікації пенсійного законодавства непроста. Непроста вона з кількох причин: юридичної техніки та політичної волі. Якщо проблему юридичної техніки ще можна вирішити шляхом консенсусу серед науковців, юристів-практиків, то проблема політичної волі залежить від самого законодавця. Причини відсутності такої політичної волі різні, але це є предметом іншого дослідження.

Отже, питання кодифікації пенсійного законодавства не втрачає своєї актуальності. Сучасний стан пенсійного законодавства свідчить про необхідність кодифікації. Більше того, при проведенні кодифікації пенсійного законодавства можна ліквідувати низку прогалин, які були виявлені при застосуванні чинних пенсійних законів, що удосконалило б правове регулювання пенсійного забезпечення.

1. *Право соціального забезпечення в Україні: Підручник.* / За заг. ред. С.М. Прилип-ка, О.М. Ярошенка: – Х.: «ФІНН», 2009. – С.109. 2. *Кабриак Р.* Кодифікація / Пер. с фр. Л.В. Головка. – М.: Статут, 2007. – С.116-121. 3. *Тихомиров Ю.А.* Закон: притязання, стабільність, колізії // Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. – М., 2002. – С.13. 4. *Пархоменко Н.М.* Джерела права: проблеми теорії та методології. Монографія. – К.: «Юридична думка», 2008. – С. 307. 5. Там само. – С. 309. 6. *B. Oppetit.* L'eurocratie ou le mythe du legislateur supreme // Recueil Dalloz-Sirey. – 1990. – P. 73 et s. 7. *Проект Пенсійного кодексу* // Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=10360](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=10360)