

УДК 349.3

**ТЕОРЕТИЧНІ ДИСКУСІЇ ЩОДО КОДИФІКАЦІЇ
СОЦІАЛЬНО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД**

Шумило М. М.,

*старший науковий співробітник
відділу проблем цивільного,
трудового та підприємницького права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
д-р юрид. наук, старший науковий співробітник*

Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом «Правове регулювання пенсійного забезпечення в Україні та Республіці Білорусь: становлення, сучасний стан, перспективи розвитку і взаємодії» № 22742.

Перший проект Кодексу про соціальне забезпечення в Україні був розроблений у 1929 році в Харкові, проте його так і не вдалося втілити в життя і, фактично, розробки нових проектів кодексів у соціальній сфері датуються вже 2000-ми роками.

У перші післявоєнні роки в УРСР та й загалом у СРСР теоретичні дискусії, які б виходили за межі радянської ідеології, були припинені. Однією з головних причин цього було те, що соціальні норми залишалися невід'ємною частиною трудового права. Йдеться про те, що до 1966 року радянська теорія права навіть не визнавала наявності права соціального забезпечення як окремої галузі, а тільки як інститут права. Як слушно зазначає М. Л. Захаров, будь-які дискусії щодо соціальних проблем практично припинилися з кінця 30-х ХХ ст., коли остаточно затвердилася єдино правильна марксистсько-ленінська ідеологія, а сумніви в її достовірності переслідувалися. Сигналом для остракізму і тотальної заборони інакодумців у теорії соціального забезпечення і соціального страхування була робота Н. А. Семашка (народний комісар охорони здоров'я РРФСР 1918 – 1930 рр.) «Право соціального забезпечення»¹, в якій викладено розлогу критику буржуазного страхування і царських законів 1912 р., а також наголошувалося на шкоді, якої начебто завдали у сфері соціального забезпечення працівників контрреволюціонери. Лакування радянської дійсності і необґрунто-

¹ Семашко Н. А. Право на социальное обеспечение. – М. : Юрид. изд-во, 1937 (18 тип. треста «Полиграфкнига»). – 38 с.

вана, явно ідеологічна критика досягнень інших розвинених країн в соціальній сфері припинилися лише у кінці 70-х років ХХ ст.¹

Однак якщо наукові дискусії щодо природи і правового механізму були припинені, то питання його систематизації завжди залишалося актуальним. Е. І. Астрахан, з одного боку, запевняв, що кодифікація мала місце, коли Союзна Рада соціального страхування видала звідні Правила забезпечення у порядку соціального страхування по інвалідності і на випадок втрати годувальника від 4 червня 1928 р., що скасували понад 40 раніше чинних актів Наркомпраці СРСР та Союзної Ради соцстрахування. Правила нараховували понад 150 статей і повністю втратили чинність із прийняттям Закону «Про державні пенсії» 1956 року, таким чином проіснувавши понад чверть століття². У контексті викладеного важливо наголосити на тому, що сам автор зазначає, що до Правил не входило пенсійне забезпечення за віком, яке до 1930 року визначалося окремим Положенням, а 13 лютого 1930 року взагалі було закріплене як додаток до ст. 176 Кодексу законів про працю РРФСР, яким і визначалося до 1956 року³. На нашу думку, такі види систематизації важко назвати кодифікацією ні за формою, ні за змістом. Але про це шановний професор напише вже у 1971 році, натомість на сторінках своєї кандидатської дисертації «Пенсійне забезпечення інвалідів війни і сімей військовослужбовців, що загинули на війні», яку він захистив 1942 року, автор чітко формулює тезу, що широка диференціація пенсійного законодавства викликає необхідність об'єднати всі норми з пенсійного забезпечення в одному акті – Пенсійному кодексі. Як пізніше написав В. В. Караваєв, що тоді це було передчасним, натомість сьогодні (1966 рік – автор М. Ш.) настав час для створення кодексу. Справа, звісно, не у назві, це може бути і Положення, проте повинен бути створений єдиний нормативний акт, що регулює всі питання пенсійного забезпечення громадян⁴.

Із викладеного можна зробити дуже важливий висновок, що, перше, Е. І. Астрахан був першим радянським ученим, хто чітко сформулював ідею про необхідність розроблення та прийняття Пенсійного кодексу; по-друге, пальма першості у наукових дискусіях щодо кодифікації соціального загалом чи пенсійного законодавства зокрема належить саме пенсійному. Тобто відліком початку наукового обгово-

¹ Захаров М. Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудоые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на произв.) : монография. – М. : Проспект, 2013. – С. 24.

² Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. – М. : Госюриздат, 1971. – С. 73.

³ Ibid. – С. 73–74.

⁴ Караваев В. В. Развитие пенсионного законодательства в СССР // Советское государство и право. – 1966. – № 7. – С. 8.

рення та формулювання ідеї про кодифікацію пенсійного законодавства необхідно розпочинати з 1942 року.

Згодом цю ж ідею на дисертаційному рівні у 1978 році обґрунтувала Т. В. Красильникова, на її думку прийняття Пенсійного кодексу СРСР сприятиме подоланню різночитання в пенсійному забезпеченні. Вчена також наголошує, що пропозиція Е. І. Астрахана отримала схвальні відгуки у інших радянських вчених, серед яких були В. В. Караваєв, про що йшлося вище, В. І. Смолярчук, К. П. Горшенін¹.

Ідея самостійності галузі в СРСР починає вперше проговорюватися і друкуватися в наукових виданнях починаючи з 1968 року, піонером цього процесу був В. С. Андрєєв. Пройшовши через горнило наукових дискусій, які тривали і у 1980-х, право соціального забезпечення як окрема галузь була виокремлена від трудового права. Наявність окремої галузі поставило питання і про форму її законодавства. Так, саме В. С. Андрєєв у своїй монографії «Соціальне забезпечення в СРСР» 1971 року зазначає, що норми галузі права соціального забезпечення не кодифіковані. Є тільки акти, які складаються з норм про окремі види забезпечення. Автор продовжує висувати і наголошує на тому, що завершення процесу створення галузі права соціального забезпечення повинно знайти підтвердження і відтворення в загальному нормативному акті типу Основ радянського соціального забезпечення, де варто було б закріпити загальні норми, а також основні норми, що виражають диференціацію законодавства про соціальне забезпечення². Викладене свідчить, що В. С. Андрєєв був не тільки тим, хто вперше заговорив про галузь права соціального забезпечення, але і перший почав формулювати ідеї щодо її систематизації у формі Основ законодавства, які є тим самим кодексом і мають радше термінологічну, ніж змістовну відмінність. Крім цього, якщо в перші роки радянської влади була «мода» на кодифікацію та кодекси, то у післявоєнний період «мода» прийшла із розробленням Основ. Так, були прийняті Основи законодавства про судоустрій (1958), Основи кримінального судочинства (1958), Основи кримінального законодавства (1958), Основи цивільного судочинства (1961), Основи цивільного законодавства (1961), Основи законодавства про охорону здоров'я (1969), Основи законодавства про працю (1970), Основи водного законодавства (1970) та ін. Саме тому у своїй праці В. С. Андрєєв говорить про напрацювання Основ, а не кодексу, проте якщо кодифікувати виправно-трудове законодавство, політична воля знайшлася, а от соціально-забезпечувальне – ні, що опосередковано також дає можливість зробити висновок про пріоритети радянської держави. Як показав час,

¹ Красильникова Т. В. Пенсионные правоотношения и общие основания их возникновения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.713. – Свердловск, 1978. – С. 7.

² Андрєєв В. С. Научные труды : в 2 т. Т. 2. – М. : Изд. центр ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. – С. 242, 245.

професор помилився тільки в одному, коли поставив у залежність закінчення формування галузі із прийняттям Основ (кодифікацією), як бачимо, соціально-забезпечувальне законодавство досі не кодифіковане, проте галузь права соціального забезпечення є сформованою і такою, що динамічною розвивається.

Ідея кодифікації у формі Основ згодом була підтримана і на рівні кандидатської дисертації М. О. Смірноюю (*пізніше М. О. Буянова – автор М. Ш.*), яка напрацювала окремі теоретичні та практичні пропозиції щодо прийняття Основ законодавства Союзу СРСР та союзних республік про соціальне забезпечення, підготувала проект (структуру) Основ¹. Однак, як показав досвід, ідея ця не була втілена в життя, а соціально-забезпечувальне законодавство так і не було систематизоване, ні у формі кодексу, ні у формі Основ законодавства.

¹ Смирнова М. О. Источники права социального обеспечения : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05. – М., 1983. – 199 с.