

УДК 349.3.

Сайнецький О.П.,

Кандидат юридичних наук,
асистент кафедри трудового права та
права соціального забезпечення
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

АВСТРАЛІЙСЬКИЙ ДОСВІД ЩОДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ОСОБЛИВОСТІ ТА НАПРЯМИ ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНУ

У статті проаналізовано специфіку соціального законодавства в Австралії. Досліджено особливості систематизації соціального законодавства в Австралії. З'ясовано їх сутність. Виокремлено напрями запозичення австралійського досвіду щодо систематизації соціального законодавства в Україні.

Ключові слова: Австралія, соціальне законодавство, соціальний захист, соціальні права, систематизація.

In the article the specifics of social legislation in Australia are analyzed. The peculiarities of systematization of social legislation in Australia are studied. Their essence has been clarified. The directions of borrowing the Australian experience on systematization of social legislation in Ukraine are singled out.

Key words: Australia, social legislation, social protection, social rights, systematization.

Ще з моменту проголошення незалежності Україна в питаннях удосконалення національного законодавства спирається на досвід зарубіжних держав. На початкових етапах незалежності таким зразком для вітчизняного законодавця слугувало законодавство Російської Федерації, оскільки в основі законодавства обох держав були радянські нормативно-правові акти. Проте після визначення у постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 02.07.1993 № 3360-ХІІ [1] напряму на інтеграцію з Європейським Союзом як одного із ключових шляхів зовнішньополітичного курсу України вітчизняний законодавець почав все частіше звертатись до законодавчого досвіду провідних країн Європи. Саме тому поступово кількість нормативно-правових актів, розроблених із урахуванням досвіду європейських держав та вимог, поставлених перед Україною Європейським Союзом, зростала. Україна вже кілька десятиліть не лише перманентно адаптує національне законодавство до європейських вимог, а й регулярно отримує допомогу від європейських держав у питаннях законодавства. Зокрема європейські партнери України надають консультації вітчизняному законодавцю щодо оптимізації національного законодавства, окрім того, наша держава часто залучає іноземних фахівців до участі у реформуванні різноманітних сфер. У даному контексті соціальна сфера України не є винятком. Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [2], «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [3], «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-IV [4], «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-III [5] та багато інших нормативно-правових актів соціального законодавства мають аналоги у інших державах, а їх розробка здійснювалась із урахуванням досвіду таких країн. Вітчизняні науковці регулярно вивчають досвід зарубіжних держав у контексті пошуку шляхів удосконалення національного законодавства України, а питання систематизації соціального законодавства в Україні найчастіше розглядаються у контексті позитивного досвіду законодавців інших країн.

Таким чином, дослідження питань, пов'язаних із зарубіжним досвідом систематизації соціального законодавства в Україні та напрямів його запозичення у національне соціальне законодавство, є актуальним. По-перше, вивчення даних питань має теоретичне та законодавче підґрунтя, адже вітчизняний законодавець часто користується досвідом зарубіжних країн при розробці нового законодавства, при цьому ряд країн світу вже провели систематизацію соціального законодавства. По-друге, у вітчизняній науці наявний ряд праць, у яких запозичення зарубіжного досвіду систематизації соціального законодавства розглядається як пріоритетний напрямок її проведення. Серед науковців, які здійснили відповідні дослідження, відзначимо внесок таких, як О.В. Борисюк, Т.В. Гавронська, Г.В. Григораш, Т.Ф. Григораш, О.І. Грициняк, І.В. Жиглей, М.М. Любецька, Л.О. Нікілева, І.В. Новосельська, В.Я. Олійник, О.В. Романець, Т.В. Салькова, Б.І. Сташків, І.Т. Субачов, О.В. Тищенко, О.В. Чернявська, М.М. Шумило, Є.П. Яригіна, Л.В. Ярова та багатьох інших. Але при цьому варто враховувати, що в працях, присвячених зарубіжному досвіду систематизації соціального законодавства, досить часто ігнорується виділення конкретних напрямів запозичення у національне соціальне законодавство. Саме тому дослідження даного питання не втрачає своєї доцільності.

В Австралійській Республіці відсутній Соціальний кодекс, а систематизацію законодавства про соціальне забезпечення було здійснено у формі інкорпорації [6, с. 204]. Закон про соціальне страхування Австралії (Social Security Act) [7] являє собою збірник норм соціального законодавства, об'єднаних у п'ять глав, кожна із яких складається з розділів, присвячених окремому виду соціального захисту населення (пенсійне страхування, страхування по хворобі, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, страхування на випадок безробіття тощо).

Отже, ключова особливість австралійської моделі систематизації соціального законодавства полягає у тому, що в Австралії проведено інкорпорацію соціального законодавства. Зробимо висновок, що інкорпорація могла бути б доречним шляхом для систематизації соціального законодавства України із огляду на велику кількість нормативно-правових актів соціального законодавства в нашій державі. Таке об'єднання їх змісту не потребувало б перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, та узгодження їх змісту, а дозволило б об'єднати нормативно-правові акти за галузевою ознакою. Отже, було б можливо прийняти: інкорпорований нормативно-правовий акт державного соціального страхування; інкорпорований нормативно-правовий акт, що врегульовує соціальний захист дітей та сім'ї; інкорпорований нормативно-правовий акт, присвячений правам на соціальний захист осіб із інвалідністю, тощо.

Таким чином, нами встановлено, що систематизація соціального законодавства України на основі зарубіжного досвіду могла би бути проведена у наступних напрямках:

1. Часткова кодифікація соціального законодавства на основі болгарської моделі систематизації соціального законодавства.

Даний напрям передбачає прийняття одного або декількох кодифікованих нормативно-правових актів, наприклад, Кодексу державного соціального страхування України, у якому будуть перероблені та зведені правові норми законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III. У такому випадку система соціального законодавства України буде включати такий кодифікований нормативно-правовий акт та комплекс інших нормативно-правових актів соціального законодавства.

Зазначений напрям систематизації передбачає наступні особливості:

1) прийняття кодифікованого нормативно-правового акта або кодифікованих нормативно-правових актів, які врегульовують певну сферу соціального захисту населення;

2) інші акти соціального законодавства не втрачають свою чинність і функціонують разом із кодифікованим нормативно-правовим актом.

2. Повна кодифікація соціального законодавства України на основі франко-німецької моделі систематизації соціального законодавства.

Даний напрямок передбачає прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акта – Кодексу України про соціальний захист. Раніше у даній роботі нами було наведено орієнтовну структуру такого нормативно-правового акта та спрогнозовано, норми яких нормативно-правових актів могли б увійти до його змісту. Передбачається, що такий нормативно-правовий акт міг би об'єднати у своєму змісті норми законів України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-ХІІ, «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-ХІІ, «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-ХІІ, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-ХІІ, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 № 3721-ХІІ, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-ХІV, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-ІІІ, «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-ІІІ, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-ІV, «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-ІV, «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-ІV та ряду інших нормативно-правових актів. Їх положення мають бути об'єднані в окремі книги, кожна із яких буде присвячено окремому виду соціального захисту чи соціальній послугі. Водночас соціальний захист окремих категорій працівників буде продовжувати здійснюватись у спеціальному порядку. Зокрема норми, присвячені соціальному забезпеченню публічних службовців, все ще будуть закріплюватись у змісті законів України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-ХІІ, «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VІІІ, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VІІ, «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VІІІ, «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-ІІІ, «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VІІІ.

Таким чином, напрям систематизації соціального законодавства України на основі франко-німецького досвіду передбачає наступні особливості:

1) прийняття кодифікованого нормативно-правового акта – Кодексу України про соціальний захист, який у своєму змісті об'єднає норми переважної більшості нормативно-правових актів соціального законодавства нашої держави;

2) норми соціального законодавства, які передбачають спеціальне соціальне забезпечення окремих категорій працівників (публічних службовців), не підлягають кодифікації;

3) усі норми соціального законодавства внаслідок систематизації узгоджуються між собою, становлять єдину систему, в Кодексі України про соціальний захист встановлюються посилання на інші акти соціального законодавства, норми яких не було кодифіковано.

3. Інкорпорація соціального законодавства України на основі австралійської моделі систематизації соціального законодавства.

Реалізація інкорпорації соціального законодавства України є значно простішою, аніж його кодифікація. Якщо кодифікація потребує перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, то інкорпорація соціального законодавства України передбачає об'єднання змісту тих нормативно-правових актів, які вже на сьогодні функціонують у нашій державі. Наприклад, закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-ХІV, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-ІV та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-ІІІ могли би бути інкорпоровані в один нормативно-правовий акт – Закон України «Про державне соціальне страхування України». Такі ж

нормативно-правові акти могли би бути прийняті для регулювання інших питань. Наприклад, закони України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-ХІІ, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-ІІІ та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-ІV могли б бути інкорпоровані в Закон України «Про соціальний захист сімей та дітей»; закони України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-ХІІ, «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-ІІІ та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-ІV – інкорпоровані в Закон України «Про соціальний захист осіб з інвалідністю» тощо.

Таким чином, напрям систематизації соціального законодавства України на основі австралійського досвіду передбачає наступні особливості:

- 1) інкорпорацію соціального законодавства України, яка передбачає зведення нормативно-правових актів соціального законодавства у збірники у визначеному порядку без зміни їх змісту;
- 2) на відміну від кодифікації, яку все ж більш ефективно здійснювати шляхом прийняття одного нормативно-правового акта, інкорпорація може включати прийняття декількох нормативно-правових актів без зміни змісту чинного соціального законодавства;
- 3) наслідком інкорпорації соціального законодавства України є прийняття декількох інкорпорованих нормативно-правових актів, які об'єднують у своєму змісті одразу по кілька чинних нормативно-правових актів соціального законодавства за галузевою ознакою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Основні напрями зовнішньої політики України: Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 № 3360-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 37. Ст. 379.
2. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-ІV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49. Ст. 376.
3. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-ХІV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 46-47. Ст. 403.
4. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 № 1057-ІV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 47. Ст. 372.
5. Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю: Закон України від 16.11.2000 № 2109-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 1. Ст. 2.
6. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навч. посіб. Чернігів: ПАТ «ПВК «Десна». 2016. 692 с.
7. Social Security Act 1991. No. 46, 1991. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00039.Html.Volume_1 (дата звернення: 09.01.2020).