

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

ДОСВІД БОЛГАРІЇ ЩОДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: НАПРЯМИ ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНУ

У статті проаналізовано специфіку соціального законодавства у Болгарії. Визначено позитивні та негативні аспекти досвіду Болгарії щодо систематизації соціального законодавства. Сформульовано перелік пропозицій щодо запозичення болгарського досвіду у національне соціальне законодавство.

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

In the article the specifics of social legislation in Bulgaria are analyzed. The positive and negative aspects of Bulgaria's experience in systematizing social legislation have been identified. A list of proposals for borrowing the Bulgarian experience from the national social legislation has been formulated.

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

Наукові дискусії щодо необхідності систематизації соціального законодавства в Україні не втрачають актуальності фактично все останнє десятиліття. Ще до розробки проекту Соціального кодексу України [1], який так і не було прийнято, на науковому рівні більшість думок вчених зводилась до того, що прийняття кодифікованого нормативно-правового акта у соціальній сфері могло б позитивним чином вплинути на вирішення більшості проблем соціального законодавства, адже на сьогодні в Україні функціонує занадто масштабний комплекс нормативно-правових актів, покликаних забезпечувати соціальний захист населення [2, с. 189], при цьому їх кількість із часом не зменшилась (порівняно недавно було прийнято Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 № 2168-VIII [3]), хоча ключові для цієї сфери нормативно-правові акти були прийняті на межі XX та XXI століття. Основна аргументація щодо актуальності даного напрямку вирішення проблем соціального законодавства України полягає у тому, що систематизовані нормативно-правові акти наразі функціонують у багатьох країнах світу, які досить часто розглядаються вітчизняними вченими як зразок для України у питаннях реформування законодавства. Зокрема у Франції чинним є Кодекс соціального забезпечення 1956 року (Code de la sécurité sociale) [4], а в Федеративній Республіці Німеччина – Соціальний кодекс (Sozialgesetzbuch) 1989 року із змінами, внесеними законом від 16 грудня 1997 року у процесі реформування пенсійного страхування [5]. Дані приклади найчастіше наводяться вітчизняними науковцями як певні зразки для проведення систематизації соціального законодавства в Україні. У свою чергу, після розробки проекту Соціального кодексу України [1] систематизація соціального законодавства в Україні на основі позитивного досвіду зарубіжних країн стала розглядатись на науковому рівні як пріоритетний та найбільш перспективний напрямок.

Саме тому 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.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що на даному етапі в світі є не так багато держав, які провели систематизацію соціального законодавства, і їх досвід може бути корисним для запозичення іншими державами. Так, однією із країн, у яких була проведена систематизація соціального законодавства, є Болгарія. Звернення до досвіду Болгарії важливе з наступних причин: по-перше, досвід Болгарії є актуальним для України передусім із огляду на те, що дана держава – член Європейського Союзу; по-друге, Болгарія одна із небагатьох країн-членів Європейського Союзу здійснила кодифікацію соціального законодавства ще до вступу цієї держави до ЄС.

Так, 1999 року у Болгарії було прийнято Кодекс обов'язкового громадського страхування, який у 2003 році було перейменовано в Кодекс соціального страхування (Кодекс за соціально осигурюване) [7]. За своїм змістом даний нормативно-правовий акт відрізняється від Європейського кодексу соціального забезпечення (переглянутого) (ETS № 139) від 06.11.1990 [7], адже його зміст присвячено регулюванню доволі вузького кола питань. Наводячи приклади із соціального законодавства України, першочергово відзначимо, що зміст Кодексу соціального страхування Болгарії (Кодекс за соціально осигурюване) [6] схожий одразу з декількома нормативно-правовими актами українського законодавства, зокрема з нормами законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [8], «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [9] та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III [10]. Зміст цього нормативно-правового акта нараховує 355 статей, тобто значно більше, ніж у кожному із перерахованих актів соціального законодавства України. Це свідчить про те, що законодавство про соціальне страхування досконаліше систематизоване саме в Болгарії, адже один нормативно-правовий акт вміщує норми, які в Україні визначено в нормах одразу кількох законів.

Варто враховувати те, що Кодекс соціального страхування Болгарії (Кодекс за соціально осигурюване) [6] не є єдиним кодифікованим актом цієї держави в соціальній сфері. Окрім нього, в 2006 році було прийнято Податково-страховий процесуальний кодекс (Даньчно-осигурителен процесуален кодекс) [11], яким визначено правове регулювання сплати, акумулювання та контролю за обов'язковими соціальними страховими внесками. Даний нормативно-правовий акт є значно ближчим до Податкового кодексу України [12], аніж до будь-якого іншого акта українського соціального законодавства. Водночас окремі норми, зокрема присвячені питанням страхового стажу та розміру допомоги, є близькими до тих, які визначено в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [8]. Це обумовлено тим, що сама система соціального захисту населення в Болгарії відрізняється від української моделі. Ті функції, які в Україні виконує система державного соціального страхування, в Болгарії покладено на податкову систему. Тому прийняття такого нормативно-правового акта в Болгарії є об'єктивною необхідністю, в той час як в Україні відповідні положення визначено саме в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [8].

Звернемо увагу на те, що в самій Болгарії, незважаючи на наявність у соціальному забезпеченні двох кодексів, існує думка про те, що соціальне законодавство цієї країни не є кодифікованим. Зокрема М.М. Шумило посилається на висновки болгарських дослідників, які підкреслюють, що до змісту вищезазначених кодексів не віднесено регулювання багатьох важливих питань, зокрема питання медичного страхування, та ряду інших суспільних відносин у соціальній

сфері, які регулюються іншими законами і правилами, а деякі взагалі не врегульовано [13, с. 188-189]. Із даного приводу зробимо висновок про те, що наявність у цій державі кількох кодексів і ряду інших нормативно-правових актів соціального законодавства не відміняє того, що сама систематизація соціального законодавства у цій країні все ж була проведена. Як ми зазначали, функції Кодексу соціального страхування Болгарії (Кодекс за социално осигуряване) [6] в Україні виконують щонайменше три законодавчих акти, а також велика кількість підзаконних нормативно-правових актів. А тому навіть запозичення такого досвіду могло б позитивним чином відобразитись на стані соціального законодавства України.

Отже, досвід систематизації соціального законодавства в Болгарії характеризується наступним особливостями:

1) в Болгарії було прийнято одразу два кодифікованих нормативно-правових акти в соціальній сфері: Кодекс соціального страхування (Кодекс за социално осигуряване) [6] та Податково-страховий процесуальний кодекс (Данъчно-осигурителен процесуален кодекс) [11];

2) за змістом Кодекс соціального страхування (Кодекс за социално осигуряване) [6] є близьким одразу до трьох нормативно-правових актів України, а необхідність прийняття Податково-страхового процесуального кодексу (Данъчно-осигурителен процесуален кодекс) [11] в Болгарії була обумовлена специфікою системи соціального захисту населення в цій державі;

3) сутність систематизації соціального законодавства в Болгарії полягає в прийнятті двох кодифікованих нормативно-правових актів та функціонуванні ряду інших нормативно-правових актів соціального законодавства.

Таким чином, систематизація соціального законодавства в Україні на основі болгарського досвіду могла бути проведена наступним чином:

1) на основі законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [8], «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [9] та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III [10] було б доцільно прийняти один кодифікований акт – Кодекс державного соціального страхування України, який об'єднав би положення даних нормативно-правових актів;

2) закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [8], «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [9] та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III [10] та прийняті для їх виконання підзаконні нормативно-правові акти втрачають свою чинність;

3) інші акти соціального законодавства України зберігають свою чинність і функціонують разом із Кодексом державного соціального страхування України.

Підсумовуючи аналіз болгарського досвіду систематизації соціального законодавства, варто зробити висновок, що таку модель не можна віднести до найбільш прогресивних, адже в Болгарії залишається велика кількість нормативно-правових актів соціального законодавства. Проте прийняття двох кодифікованих актів дозволило об'єднати у змісті кожного по кількасот статей, а отже, застосування положень соціального законодавства стало значно зручнішим та практичнішим. Тому досвід систематизації соціального законодавства Болгарії було б доречно використати в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Соціальний кодекс України: проект Закону України № 2311 від 15.02.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua.pls.zweb2.webproc4_2?pf3516=2311&skl=8 (дата звернення: 07.10.2019).
2. Коваль О.П. Удосконалення функціонування соціальної сфери України: економіко-адміністративний аспект. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2013. № 4. С. 188-196.

3. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 5. С. 5. Ст. 31.
4. Code de la sécurité sociale. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073189> (дата звернення: 07.10.2019)
5. Sozialgesetzbuch (SGB). URL: <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de> (дата звернення: 07.10.2019).
6. Кодекс за соціально осигурюване. URL: <https://www.nssi.bg/images/bg/legislation/Codes/KCO.pdf> (дата звернення: 07.10.2019).
7. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий): Міжнародний документ від 06.11.1990 № ETS № 139. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_651 (дата звернення: 16.10.2019).
8. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 46-47. Ст. 403.
9. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49. Ст. 376.
10. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 22. Ст. 171.
11. Данъчно-осигурителен процесуален кодекс. URL: <https://nssi.bg/images/bg/legislation/Codes/DOPK.pdf> (дата звернення: 07. 10.2019).
12. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
13. Шумило М.М. Кодифікація у сфері соціального захисту: світовий досвід. Держава і право. 2017. № 77. С. 184-195.