

О. П. Сайнецький
кандидат юридичних наук

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У НІМЕЧЧИНІ

Актуальність теми. Однією з країн, чий досвід систематизації соціального законодавства найчастіше досліджується вітчизняними науковцями, є Федеративна Республіка Німеччина. Інтерес до вивчення досвіду даної держави обумовлений наступними аспектами. По-перше, у ФРН функціонує Соціальний кодекс (Sozialgesetzbuch) [1], а також саме в Німеччині була проведена перша у світі кодифікація соціально-забезпечувального законодавства, коли в 1911 році була прийнята Постанова про імперське (державне) страхування, яка згодом отримала назву Соціального кодексу [2, с. 186]. По-друге, Соціальний кодекс (Sozialgesetzbuch) [1] є одним із тих зарубіжних нормативно-правових актів, на який першочергово посилаються вітчизняні науковці у пропозиціях щодо систематизації соціального законодавства України. По-третє, аналіз поки що єдиного розробленого проекту Соціального кодексу України [3] дозволяє зробити висновок, що його автори керувались не лише Європейським кодексом соціального забезпечення (переглянутим) (ETS № 139) від 06.11.1990 [4], а й Соціальним кодексом Федеративної Республіки Німеччина (Sozialgesetzbuch), оскільки дані нормативно-правові акти є структурно подібними. Отже, в перспективі вітчизняний законодавець також цілком вірогідно може скористатись даним зразком законодавства Німеччини при проведенні систематизації соціального законодавства України.

Стан дослідження. Серед науковців, які здійснили відповідні дослідження, відзначимо внесок таких, як В.А. Багрій, О.В. Борисюк, Т.В. Гавронська, Г.В. Григораш, Т.Ф. Григораш, О.І. Грициняк, І.В. Жиглей, М.І. Іншин, 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.

Виклад основного матеріалу. Як нами відзначено, саме в Німеччині було проведено першу у світі кодифікацію соціально-забезпечувального законодавства. Постанова про імперське (державне) страхування, яка згодом отримала назву Соціального кодексу, на момент її прийняття була

об'ємною, нараховувала шість книг, хоча ще не була кодексом. Проте зарубіжні і вітчизняні науковці, зокрема М.М. Шумило, розглядають саме цей нормативно-правовий акт у контексті систематизації соціального законодавства Німеччини [2, с. 186]. Тобто понад століття тому в даній державі вже функціонував кодифікований акт у соціальній сфері, який на сьогодні розглядається в Україні лише у контексті перспектив його прийняття. До речі, на цьому систематизація соціального законодавства Німеччини не завершилась, адже у післявоєнний період в Німеччині було проведено систематизацію соціального законодавства у її сучасному вигляді. Спочатку було сформульовано концепцію розвитку економіки, ідеологом якої став німецький економіст та політик, професор економіки університету Мюнстера і Кельнського університету Альфред Мюллер-Армак (Alfred Müller-Armack), який у 1946 році запровадив у науковий обіг термін «соціально-ринкова економіка». Сутність даної концепції і лягла в основу систематизації соціального законодавства Німеччини, адже вона полягала у гармонійному поєднанні максимальної економічної ефективності та соціальної справедливості для всіх та реалізовувалась на практиці шляхом максимального стимулювання особистої ініціативи і колективної відповідальності. На основі цієї концепції і відбувалось подальше реформування соціальної сфери. Систематизація німецького законодавства включала не лише прийняття Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1], а й комплекс інших рішень. Так, окрім розробки концепції, яка лягла в основу нового соціального законодавства Німеччини, у 1953 році було створено спеціалізований суд, який розглядав спори у сфері соціального забезпечення, і його судова практика сприяла виявленню прогалин і колізій у соціальному законодавстві та підготувала емпіричну базу для проведення широкомасштабної реформи соціальної сфери [2, с. 186-187]. Уже в 1969 році було напрацьовано концепцію кодифікації усього соціально-забезпечувального законодавства. На відміну від 1911 року, коли внаслідок систематизації соціального законодавства було прийнято Постанову про імперське (державне) страхування, систематизація соціального законодавства Німеччини 1969 року включала прийняття комплексу нормативно-правових актів. Головною подією стало прийняття Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1], структуру якого було сфор-

мовано з книг, кожна із яких є своєрідним кодексом одного з інститутів соціального забезпечення. Станом на сьогодні Кодекс налічує 12 книг, які об'єднують 2 251 статтю. При цьому прийняття усіх книг Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) було суттєво розтягнуто у часі. Якщо Книга I набула чинності 01 січня 1976 року, то Книга XII – 1 січня 2005 року, а отже, систематизація соціального законодавства Німеччини тривала 29 років. Наразі структуру даного нормативно-правового акта складають наступні книги: Книга I «Загальна частина» (1976 рік), Книга II «Базовий соціальний захист осіб, що знаходяться у пошуку роботи» (2005 рік), Книга III «Підтримка праці» (1998 рік), Книга IV «Загальні приписи щодо соціального страхування» (1977 рік), Книга V «Законне страхування на випадок хвороби» (1989 рік), Книга VI «Законне пенсійне страхування» (1992 рік), Книга VII «Законне страхування від нещасних випадків» (1997 рік), Книга VIII «Допомога дітям і молоді» (1990-1991 рік), Книга IX «Реабілітація й інтеграція інвалідів» (2001 рік), Книга X «Соціально-адміністративні процедури і захист соціальних даних» (2001 рік), Книга XI «Соціальне страхування на випадок необхідного догляду», Книга XII «Соціальна допомога» (2005 рік). При цьому Книги I і X становлять Загальну частину, а книги II-IX, XI і XII – Особливу частину Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1]. Як відзначає Б.І. Сташків, із точки зору законодавчої техніки книги Особливої частини не становлять єдине ціле, адже у відповідності з § 68 Книги I до Особливої частини належать й інші закони, що не включені до Соціального кодексу [5, с. 204-205]. Так, окрім Соціального кодексу, в країні також функціонує велика кількість законів, які мають або часткове відношення до права соціального забезпечення, або відтворюють особливості правового регулювання у тій чи іншій сфері, а саме: «Про соціальний захист фермерів», «Про розвиток індивідуальної освіти», «Про допомогу батькам та батьківські відпустки», «Про допомогу жертвам війни», «Про профілактику і боротьбу з інфекційними захворюваннями», «Про соціальне страхування самозайнятих митців та літераторів», «Про медичне страхування фермерів», «Про соціальний суд», «Про нагляд над страховими компаніями», «Про договір страхування» та багато інших нормативно-правових актів [2, с. 187]. Тобто Соціальний кодекс у своєму змісті визначає, якою є система соціального захисту населення, а спеціальні нормативно-правові акти, у свою чергу, врегулюють окремі складові цієї системи. Сьогодні в Україні соціальне законодавство також становить масштабна система нормативно-правових актів, тому дослідження досвіду систематизації соціального законодавства в Федеративній Республіці Німеччина є особливо актуальним для України.

Так, систему нормативно-правових актів соціального законодавства в Україні на сьогодні формують такі закони України: «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII, «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-XII, «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII, «Про статус ветеранів війни, гарантії, їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-XII, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 № 3721-XII, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-III, «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-III, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV, «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-IV, «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-IV та ряд інших нормативно-правових актів. Вищезазначені нормативно-правові акти за своїм змістом відповідають книгам Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1] Федеративної Республіки Німеччина. У разі проведення в Україні систематизації соціального законодавства за німецьким зразком, кожен із них був би трансформований у складові Кодексу України про соціальний захист. Але при цьому варто враховувати, що ряд нормативно-правових актів, які закріплюють питання соціального захисту окремих категорій громадян, не могли б бути кодифіковані. Наприклад, Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII було б доцільно розглядати як самостійний нормативно-правовий акт, враховуючи те, що соціальний захист військовослужбовців в Україні кардинально відрізняється від соціального захисту інших громадян. Також варто зазначити, що ряд нормативно-правових актів, які урегулюють функціонування окремих сфер публічної служби, також визначають спеціальні порядки соціального захисту їх працівників (закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III, «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII та інші). Тому при здійсненні кодифікації такі нормативно-правові акти мають зберегти свою чинність.

Аналізуючи зміст окремих книг Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1], звернемо увагу на те, що даним нормативно-правовим актом

здійснюється регулювання не лише регулювання питань, пов'язаних безпосередньо із соціальним захистом населення, а й інших прав та свобод людини і громадянина, чия сутність має зв'язок із терміном «соціальний». Наприклад, у Книзі I «Загальна частина» Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) встановлено, що особи, які беруть участь у трудовій діяльності, мають право на кваліфіковану консультацію, допомогу у пошуках робочого місця, сприяння державних органів у професійній підготовці чи перепідготовці, а також на економічний захист у випадку безробіття [6, с. 44]. Тобто даний нормативно-правовий акт поширює свою дію не лише на ті правовідносини, які в Україні охоплюються соціальним законодавством, а й урегулює усі соціальні сфери. Наприклад, для регламентації зазначених вище питань в Україні було прийнято Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI, окремі норми якого, як і норми Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV, також можуть бути включені до Кодексу України про соціальний захист.

Різні науковці звертають увагу на те, що зміст Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1] має й інші особливості. Наприклад, автори навчального посібника «Системи соціального страхування зарубіжних країн», здійснивши аналіз Книги V «Законне страхування на випадок хвороби», акцентували увагу на тому, що дана структурна одиниця Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1] включає регулювання наступних виплат: 1) виплат для підтримання здоров'я; 2) виплат для профілактики стоматологічних захворювань (у тому числі в дитячих садках і школах), профілактичних заходів у лікарів-спеціалістів, включаючи забезпечення лікарськими засобами, а також системи профілактичних заходів для жінок; 3) виплат для ранньої діагностики захворювань; 4) виплат на лікування захворювань; 5) допомоги з непрацездатності в розмірі 80 % від загальної суми заробітної плати за відрахуванням всіх податків, починаючи з сьомого тижня непрацездатності внаслідок хвороби; 6) виплат по догляду за тяжкохворим, що передбачають фінансування 25 візитів на місяць (кожен тривалістю 1 годину); 7) допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, включаючи лікарський контроль і забезпечення лікарськими засобами, а також надання фінансової допомоги під час та після вагітності; 8) сімейної допомоги для дружини і дітей застрахованих [7, с. 34-36]. Зміст даної складової Кодексу близький до змісту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [8]. Тобто із цього випливають наступні висновки: по-перше, у разі систематизації соціального законодавства України за німецьким досвідом, нор-

ми зазначених вище нормативно-правових актів сформуєть один розділ (книгу) Кодексу; по-друге, удосконалення національного правового регулювання питань, пов'язаних із медичним обслуговуванням населення, можна здійснити у два способи: шляхом внесення змін до законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV та «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 № 2168-VIII, шляхом прийняття Кодексу України про соціальний захист та визначення у його змісті норм, розроблених із урахуванням позитивного досвіду Федеративної Республіки Німеччина.

У свою чергу, М.М. Любецька здійснила аналіз Книги VIII Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) [1] «Допомога дітям і молоді». Нею, зокрема, звертається увага на те, що параграфом 2 цієї Книги передбачається надання молодим людям та їхнім сім'ям соціальних послуг, які мають консультативний характер. Їх здійснюють переважно громадські організації, а для об'єктів цих послуг існує право добровільності й вибору. Згідно з положеннями цього структурного підрозділу молоді у Німеччині претендує на надання притулку неповнолітнім, вилучення їх з сім'ї при загрозі небезпеки, захист прийомних дітей, посередництво в процесі усиновлення тощо. До соціальних послуг інституту допомоги сім'ям та молоді належать: соціальна робота з молоддю, превентивний захист дітей та молодих людей від шкідливого впливу; сприяння вихованню в сім'ї; підтримка дітей у соціальних родиних впродовж дня та в дитячих закладах денного перебування; допомога у вихованні та інші послуги. При цьому головним завданням, визначеним у Книзі VIII «Допомога дітям і молоді», Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) [1], є підтримка сім'ї у її виховних функціях. Звернемо увагу на те, що в Україні прийнято соціальне законодавство, яке за змістом закріплює соціальні послуги, близькі до тих, що передбачені Книгою VIII «Допомога дітям і молоді» Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch). Це, зокрема, закони України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII, «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-III, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді» від 01.08.2013 № 573, а також низка інших нормативно-правових актів. У даному контексті також звернемо увагу на те, що при проведенні систематизації за німецьким зразком положення даних нормативно-правових актів мають сформувати окремий розділ (книгу) Кодексу України про соціальний захист. Відповідно, іншим шляхом

для впровадження німецького досвіду у вітчизняне законодавство є внесення змін до вищенаведених нормативно-правових актів.

У Звіті про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи автори звернули увагу на те, що Книга XII «Соціальна допомога» Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) [1] фактично являє собою федеральний Закон «Про соціальну допомогу», у змісті якого були об'єднані усі соціальні положення, пов'язані із наданням соціальної допомоги населенню: мінімальні соціальні гарантії для окремих категорій населення (працездатних, молодих людей до 15 років, які живуть окремо від своїх батьків, людей пенсійного віку, які отримують занадто низьку пенсію); соціальна допомога для безпритульних, залежних осіб, осіб похилого віку та непрацездатних осіб [9, с. 17-18]. В Україні схожі положення закріплені в нормах одразу декількох нормативно-правових актах, а саме в законах України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-ХІІ, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-ХІV, «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-IV та інших.

Таким чином, зробимо наступні висновки щодо специфіки досвіду систематизації соціального законодавства у Федеративній Республіці Німеччина:

1) у Федеративній Республіці Німеччина прийнято Соціальний кодекс (Sozialgesetzbuch), тобто соціальне законодавство даної держави є систематизованим (кодифікованим);

2) структуру Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) складають окремі книги, кожна із яких фактично являє собою окремий нормативно-правовий акт;

3) незважаючи на наявність кодифікованого акта, у соціальній сфері зберегли свою чинність інші нормативно-правові акти соціального законодавства, тобто соціальне законодавство Федеративної Республіки Німеччина складають Соціальний кодекс та інші нормативно-правові акти соціального законодавства, які здійснюють регулювання окремих сфер соціального захисту.

Порівнюючи у даному контексті соціальне законодавство України та соціальне законодавство Федеративної Республіки Німеччина, варто звернути увагу на те, що кожній із проаналізованих нами книг Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) [1] відповідає певний нормативно-правовий акт чи комплекс нормативно-правових актів національного законодавства. Тобто в аспекті врегулювання певних окремих соціальних сфер українське та німецьке законодавство є

цілком співставними, проте систематизація все ж значно полегшує використання на практиці положень німецького соціального законодавства.

У разі здійснення систематизації соціального законодавства в Україні на основі німецького досвіду, ключовими напрямом його запозичення буде прийняття Кодексу України про соціальний захист на основі Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch).

Підсумовуючи дослідження досвіду систематизації соціального законодавства Федеративної Республіки Німеччина, зробимо висновок, що специфіка даної моделі полягає передусім у кодифікації соціального законодавства шляхом прийняття масштабного за об'ємом Соціального кодексу. Як нами встановлено у процесі дослідження, Соціальний кодекс Німеччини (Sozialgesetzbuch) містить норми, які в Україні закріплені в структурі кількох десятків нормативно-правових актів. Саме тому досвід Федеративної Республіки Німеччина найчастіше розглядається вітчизняними науковцями та ставиться в приклад національному законодавству. Проведення систематизації соціального законодавства за німецькою моделлю передбачало б два напрями: прийняття Кодексу України про соціальний захист, зміст якого був би сформований із чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів; узгодження змісту Кодексу України про соціальний захист із іншими актами соціального законодавства, які не увійшли до його змісту. Саме тому, на нашу думку, даний спосіб систематизації є цілком реальним у вітчизняних умовах, він міг би бути реалізованим та був би значно ефективнішим, ніж проаналізована нами раніше болгарська модель.

Література

1. Sozialgesetzbuch (SGB). URL: <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de>
2. Шумило М.М. Кодифікація у сфері соціального захисту: світовий досвід. Держава і право. 2017. № 77. С. 184-195.
3. 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.
4. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий): Міжнародний документ від 06.11.1990 № ETS № 139. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_651.
5. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навч. посіб. Чернігів: ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.
6. Гавронська, Т.В. Правове забезпечення прав і свобод людини в романо-германській правовій системі: досвід Федеративної Республіки Німеччини та України. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Право: зб. наук. праць. Київ: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2017. Вип. 32. С. 41-51.
7. Системи соціального страхування зарубіжних країн: навч. посіб. / Григораш Г.В., Григораш Т.Ф., Субачов І.Т. Дніпропетровськ: ДДФА, 2007. 146 с.

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. Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії. CELGR.LEX (2016)5. м. Страсбург, 24 серпня 2016 року. 34 с.

Анотація

Сайнецький О. П. Систематизація соціального законодавства у Німеччині. – Стаття.

У статті проаналізовано специфіку систематизації соціального законодавства у Німеччині. З'ясовано їх особливості та розкрито значення кожної із них. Сформульовано напрями запозичення позитивного досвіду Німеччини у національне соціальне законодавство.

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

Аннотация

Сайнецкий О. П. Систематизация социального законодательства в Германии. – Статья.

В статье проанализирована специфика систематизации социального законодательства в Германии. Выяснено их особенности и раскрыто значение каждой из них. Сформулированы направления заимствования положительного опыта Германии в национальное социальное законодательство.

Ключевые слова: систематизация, социальное законодательство, социальная защита, социальные права, Германия.

Summary

Sainetskyi O. P. Systematization of social legislation in Germany. – Article.

In the article the specifics of systematization of social legislation in Germany are analyzed. Their features are clarified and the meaning of each of them is revealed. The directions of borrowing the positive experience of Germany from the national social legislation are formulated.

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