

ЗАВДАННЯ СОЦІАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА У ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА

У статті розглядається діяльність соціальних судів як незалежних спеціальних адміністративних судів Федеративної Республіки Німеччина.

Ключові слова: соціальне право, соціальне законодавство, соціальне судочинство, Соціальний кодекс, «Закон про соціальні суди»

Зандер Мартін,

*суддя адміністративного суду
(у цей час соціальний суд міста
Хільдесхайм),
Федеративна
Республіка Німеччини*

І. Загальні відомості

Для того, щоб краще зрозуміти соціальне судочинство в Німеччині, необхідно спочатку звернутися до короткої історичної довідки. Звичайно, далеко за межами кордонів Федеративної Республіки Німеччина є відомим так зване соціальне законодавство Бісмарка, колишнього канцлера кінця XIX століття, яке може бути визначене як віха на шляху Німеччини у становленні соціальної держави. Разом із цим законодавством 1883 року було створено обов'язкове медичне страхування, 1884 року – обов'язкове страхування від нещасних випадків, 1889 року – страхування від інвалідності та страхування за віком – що на сьогодні зветься пенсійним страхуванням, яке 1911 року було закріплено в «Імперській постанові про страхування», а його норми стандартизовано. Зазначена постанова у свою чергу передбачала трирівневу судову систему, яка однак виконувалася в межах адміністрації: з метою розв'язання конфліктів між застрахованими та страхувальниками, звертання у першій інстанції до судових комітетів при органах страхування, у другій інстанції – до судових палат при верховних органах страхування, і в останній інстанції – до судових колегій при органі страхування земель та імперському органі страхування. Перераховані вище органи виконували судочинну діяльність поряд із пізніше створеним імперським судом із забезпечення, який до 1945 року спеціалізувався на конфліктах

щодо забезпечення жертв війни, до кінця Другої світової війни та, за виключенням імперського органу страхування, до 1949 року в трьох західних зонах окупації.

З моменту заснування Федеративної Республіки Німеччина та набуття чинності Основного закону 1949 року в абз. 2 ст. 20 було закріплено принцип поділу влади на управлінську і судову діяльності колишніх органів страхування і, отже, появу соціального судочинства, причому редакція Конституції, що набула чинності 23 травня 1949 року, в абз. 1 ст. 96 спочатку була націлена на створення єдиного трудового та соціального судочинства. Під час обговорення «Закону про соціальні суди», який було прийнято 3 вересня 1953 року і який набув чинності 1 січня 1954 року, де окрім положень Цивільно-процесуального кодексу і «Закону про судоустрій» також міститься правова основа для структури, організації та судочинства соціальних судів, законодавчий орган однак вирішив розділити трудове та соціальне судочинство. Як конституційна основа, сьогодні абз. 2 ст. 20, ст. 92, абз. 1 ст. 95 і ст. 97 Конституції гарантують існування незалежного соціального судочинства в Німеччині.

Соціальне судочинство у Федеративній Республіці Німеччина визначається як одна з трьох незалежних судових гілок суспільно-правової підсудності. У зв'язку з цим § 1 «Закону про соціальні суди» встановлює таке: «Соціальне судочинство здійснюється незалежними від адміністративних органів окремими, спеціальними адміністративними судами».

Таким чином законом визначається, що під соціальними судами (поряд із фінансовими судами) розуміють спеціальні адміністративні суди, які – як і «загальні» адміністративні суди – розглядають передусім суспільно-правові конфлікти неконституційного характеру, які належать до компетенції всіх інших адміністративних судів або у формі загальної вказівки, або ж згідно із законом установленими нормами підсудності.

II. Завдання соціального судочинства

Визначення «соціальний» суд передбачає, по-перше, що у Федеративній Республіці Німеччина підсудності цього суду може підлягати вся сфера соціального права. Виходячи з матеріального значення соціального права і розуміючи під ним сукупність норм, які повинні служити забезпеченню соціальної справедливості та соціального захисту через соціальні виплати, зокрема соціальної та освітньої допомоги, було б цілком логічно в умовах визначально-догматичного та системного підходів відносити до підсудності соціальних судів суперечки в межах усіх 12 книг Соціального кодексу разом із § 68 Першої книги Соціального кодексу – як спеціальних частин чинних подальших норм соціального законодавства («Федерального закону про сприяння освіті», «Закону про допомогу в оренді житла»). Це далеко не так. Насамперед у силу історичних причин, виходячи з вищезазначеного розвитку соціального судочинства, зумовленого діяльністю колишніх органів страхування або ж компетенцією,

яка традиційно отримується від громад у питаннях суспільного добробуту у своїй області, система визначення компетенції соціальних судів має успіх через заключний перелік у § 51 «Закону про соціальні суди», а також через незначну кількість суперечок про підсудність – за 57 років судової діяльності підтвердилася на практиці, в результаті призвівши до відокремлення компетенцій «загальних» адміністративних судів. Ці суди згідно із загальним застереженням § 40 «Положень про адміністративні суди» розглядають всі публічні правові спори неконституційного характеру, які, як зазначено в § 51 «Закону про соціальні суди», через особливу вказівку не підлягають іншій підсудності. Така система рішень окремого випадку законодавчого органу щодо тлумачення певної частини соціального законодавства призводить у результаті до того, що визначено у вищезгаданих законах про соціальні виплати: лише у «загальних» адміністративних судах відповідно до § 40 «Положень про адміністративні суди» може бути розглянуто конфлікти щодо федерального «Закону про сприяння освіті», «Закону про допомогу в оренді житла» та Восьмої книги Соціального кодексу про допомогу дітям і молоді.

До суспільно-правових конфліктів у сфері соціального права, які підлягають підсудності соціальних судів, відносять також справи, пов'язані з п'ятьма гілками соціального страхування: обов'язковим пенсійним страхуванням, медичним страхуванням, страхуванням від нещасних випадків, страхуванням безробітних і страху-

ванням за необхідністю догляду, зокрема системою соціального захисту за віком окремих професійних груп, таких як фермери. Такі закріплені законом системи соціального захисту, метою яких є забезпечення захисту громадян від основних життєвих ризиків, окрім страхування за необхідністю догляду, яке навіть у Німеччині є ще молодим, існують частково – з деякими розбіжностями організаційної структури – і в Україні. До таких справ належать основним чином класичні конфлікти між застрахованим і відповідними установами соціального страхування, але й також суперечки між установами соціального страхування та третіми особами. Серед п'яти гілок соціального страхування, зокрема враховуючи кількість нових і вже існуючих справ у соціальному судочинстві Нижньої Саксонії в першому кварталі цього року, найбільшу частку судових суперечок, що розглядалися в соціальних судах, склали справи щодо державного пенсійного страхування.

Також до компетенції соціального судочинства належать справи про соціальне відшкодування. Це передусім стосується соціального забезпечення жертв війни відповідно до «Федерального закону про забезпечення» (BVG), за винятком окремого піклування про жертв війни. Судові справи в цій сфері мали в роки зародження соціального судочинства центральне значення, хоча на сьогодні навряд чи їх частка є значною в межах діяльності соціальних судів. Якщо частка таких справ, що розглядалися в соціальних судах, на 1 січня 1955 складала 58,7%, то вже станом

на 31 грудня 2001 року частка всіх справ щодо соціального відшкодування, включаючи соціальне забезпечення жертв війни, складала лише 1,8% від наявних, а останнім часом за перший квартал 2011 року в соціальному судочинстві Нижньої Саксонії – тільки 0,6%. Окрім соціального забезпечення жертв війни сюди також відносять забезпечення солдатів, військовослужбовців або громадянських службовців, жертв вакцинації та жертв насильства.

Нарешті існують компетенції соціального судочинства в галузі суспільного піклування або ж – якщо спиратися на функції окремих систем і видів допомоги – соціального забезпечення та сприяння чи допомоги. Це передусім затверджені 1 січня 2005 року компетенції соціальних судів, досягнуті після довгої боротьби шляхом політичного компромісу, щодо права на основне соціальне забезпечення для тимчасово безробітних і працездатних, які потребують допомоги, відповідно до Другої книги Соціального кодексу, яка, враховуючи 39% від загальної кількості справ, що розглядаються, у Нижній Саксонії наприкінці першого кварталу 2011 року однозначно визначає надходження справ до розгляду. Водночас сюди на 1 січня 2005 року враховуються і справи, що надійшли від «загальних» адміністративних судів до соціальних судів, про надання соціальної допомоги згідно з Дванадцятю книгою Соціального кодексу, права про надання притулку, права на допомогу людям з обмеженими можливостями відповідно до Дев'ятої книги Соціального кодексу (зокрема визначення

тяжких вад людей з обмеженими можливостями) і права на відшкодування витрат (витрат роботодавців на збереження заробітної плати за робітниками). Через умову про допущення в матеріальних законах в окремих випадках може бути відкрито шлях до судового розгляду в соціальних судах. Звідси законодавчий орган скористався, наприклад, «Законом про виплати на піклування за дітьми» (якщо це не витікає із «Закону про податок на прибуток» і в такому разі не підлягає компетенції фінансових судів) і «Законом про виплати на виховання дітей».

Як було зазначено раніше, потрібно відзначити певну особливість. Соціальні суди розглядають на основі предметної близькості у виключних випадках цивільно-правові конфлікти, що стосуються обов'язкового медичного страхування і соціального страхування на випадок потреби в догляді згідно з Одинадцятю книгою Соціального кодексу, за винятком конкурентних правових суперечок.

III. Структура судів соціального судочинства

Соціальне судочинство, як і зазначено федеральним законодавчим органом в § 2 «Закону про соціальні суди», має триступеневу систему. До першої інстанції належать місцеві соціальні суди (нині – 68), до другої – земельні соціальні суди відповідних федеральних земель (нині – 14); федеральні землі Берлін і Бранденбург разом із землями Нижня Саксонія і Бремен скористалися своїми державними повноваженнями, створивши таким чином спільний соціальний

суд. Соціальні суди та земельні соціальні суди є судами окремих земель і були засновані через спеціальні закони цих земель. Ці обидві інстанції представляють суди, що безпосередньо досліджують обставини справи. З іншого боку, існує Федеральний соціальний суд третьої інстанції з розташуванням у місті Кассель, який як федеральний суд виконує лише ревізійну функцію, тобто проводить перевірки правозастосовної практики. Такий порядок інстанцій ґрунтується на трирівневій структурі трудового й адміністративного судочинства, а також на колишніх внутрішніх адміністративних колегіях органів страхування, верховних органів страхування та імперських органів страхування.

Усі інстанції соціального судочинства є колегіальними судами з призначеними на довічний термін професійними суддями та непрофесійними суддями, які також залучаються для розгляду справ. Соціальні суди складаються з одного професійного судді, який постає як голова судової колегії, і двох колегій, представлених відповідно двома непрофесійними суддями; в цьому сенсі законом передбачено формування п'яти окремих спеціалізованих колегій, а саме з питань соціального забезпечення, основного забезпечення для осіб, які шукають роботу, соціальну допомогу, зокрема надання притулку, права про відшкодування і права на медичне обслуговування за страхуванням. Більшість соціальних судів, між іншим, мають більшу кількість колегій, що різняться між собою залежно від галузі права. Земельні соціальні суди та федеральний соціальний суд скла-

даються з колегій із трьох професійних суддів, зокрема голови колегії та двох непрофесійних суддів, при цьому законодавчим органом, зважаючи на спеціалізацію та процедуру призначення непрофесійних суддів, передбачено формування спеціалізованих колегій за зразком тих, які належать до соціальних судів і зазначених вище.

На посаду непрофесійних суддів, які беруть участь лише в рішеннях колегій та колегій вищих інстанцій через усне слухання, призначаються за пропозицією різних груп за інтересами лише в певній галузі права особливо компетентні громадяни, яким надається однакове право голосу в колегії чи колегії вищої інстанції. Право пропозиції на посаду одного непрофесійного судді у відповідній спеціальній колегії в області соціального страхування мають, з одного боку, застраховані (представлені наприклад профспілками, громадськими об'єднаннями та іншими групами за інтересами) та, з іншого боку, на посаду другого непрофесійного судді мають роботодавці, право пропозиції яких виконується через об'єднання роботодавців. Що стосується спеціальної колегії з питань медичної допомоги за страхуванням, сюди призначається відповідно по одному непрофесійному судді з числа лікарів, з одного боку, та органів соціального страхування, з іншого боку. У розгляді справ спеціальних колегій з питань відшкодування витрат та допомоги особам з тяжкими вадами – приймають участь один непрофесійний суддя з числа осіб, компетентних у даній області, з одного боку,

та один суддя з числа осіб, що потребують соціальної допомоги чи мають тяжкі вади, з іншого боку. Спеціальні колегії у справах про сприяння зайнятості та основного забезпечення для осіб, які шукають роботу, складаються відповідно з одного непрофесійного судді з числа найманих робітників та одного з числа роботодавців, при цьому до складу спеціальних колегій з питань соціальної допомоги призначаються непрофесійні судді за списками з пропозиціями від округів та безокругних міст.

Зокрема, вище описаний склад колегій соціальних судів з одним професійним суддею і двома непрофесійними, кожен з яких має однакове право голосу, є однозначним та незалежним рішенням законодавчого органу, яке має враховувати особливості соціального судочинства. Такий склад відрізняється від складу колегій «загальних» адміністративних судів, де більшість суддів – професійні. Разом зі зростаючим значенням непрофесійних суддів у першій інстанції необхідно переглядати традиційну участь застрахованих, з одного боку, і роботодавців, з іншого боку, у самоврядування соціального забезпечення також у судовому процесі. Слід додати, що непрофесійні судді є не просто аматорами, але компетентними громадянами з числа застрахованих та роботодавців, які повинні на основі своєї спеціальної компетенції та досвіду ділитися з колегою знаннями у відповідних областях. Таким чином, можливо запобігти абстрактності судового процесу, зокрема усного слухання і прийняття рішень. Важливість непрофесійних суддів

у соціальному судочинстві можна чітко усвідомити, коли необхідно вислухати комітет непрофесійних суддів, що формується, відповідно до § 23 абз. 2 «Закону про соціальні суди» перед формуванням колегій, перед розподілом справ, перед розподілом непрофесійних суддів у колегії та перед складанням списків залучення непрофесійних суддів у засіданнях. Крім того, професійні судді соціальних судів призначаються на довічний термін за участі представників від числа осіб, які мають право пропонувати осіб на посаду непрофесійних суддів і виконують функцію дорадчого органу, відповідно до § 11 «Закону про соціальні суди».

IV. Висновки

Незалежність соціальних судів як спеціальних адміністративних судів, виявилася дієспроможною, враховуючи останні 57 років досвіду, однак, це не означає, що мова йде про неспростовну догму судової організації у ФРН. Дискусії про об'єднання адміністративних та соціальних судів не припиняються з часу передачі компетенцій стосовно соціальної допомоги і величезного збільшення кількості справ на розгляді соціальних судів через так звані закони «Hartz IV», що вступили в силу 1 січня 2005 року. Якщо міністрам юстиції постійно буде вдаватися боротися з навантаженням справ соціальних судів, що значно зросло, за допомогою інших інструментів більш гнучкого залучення суддів, як наприклад у Нижній Саксонії з 2005 року практикується тимчасове спрямування адміністративних суддів в область соціального

судочинства, то Німеччина матиме в найближчі роки триступеневу систему суспільно-правової підсудності. Що стосуються будь-яких рішень на шляху до об'єднання або ж незалежності, повинні, у будь-якому випадку, бути задіяні не фінансові інтереси, а виключно якість забезпечення ефективного правового захисту громадян.

Зандер М. Задачи социального судопроизводства в Федеративной Республике Германия.

В статье рассматривается деятельность социальных судов как независимых специальных административных судов Федеративной Республики Германия.

Ключевые слова: социальное право, социальное законодательство, социальное судопроизводство, Социальный кодекс, «Закон о социальных судах».

Zander M. Objectives of Social Justice in the Federal Republic of Germany.

The article deals with the activities of social courts as independent special administrative courts of the Federal Republic of Germany.

Key words: social law, social legislation, social justice, Social Code, the Law on Social Courts.

Стаття надійшла до редакції 10.04.2014