

РОЗДІЛ 2 ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.3 (477)

Веннікова Вікторія Вікторівна,
*асистент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стаття присвячена висвітленню зарубіжного досвіду вирішення спорів у сфері соціального забезпечення. Проаналізовано такі нові інституції, як медіація та державне посередництво. Зроблено акцент на позитивному досвіді Німеччини у створенні соціальних судів.

Ключові слова: *спори у сфері соціального забезпечення, соціальні суди, державні посередники, медіація, примирні процедури, арбітраж.*

Веннікова В.В. Зарубежный опыт разрешения споров в сфере социального обеспечения

Статья посвящена освещению зарубежного опыта разрешения споров в сфере социального обеспечения. Проанализированы такие новые институты, как медиация и государственное посредничество. Сделан акцент на положительном опыте Германии в создании социальных судов.

Ключевые слова: *споры в сфере социального обеспечения, социальные суды, государственные посредники, медиация, примирительные процедуры, арбитраж.*

V. Vennikova Foreign experience in the resolution of disputes in the field of social security

The article is devoted to the coverage of foreign experience in disputes solution in the sphere of social security. Such new institutions as mediation and state mediation are analyzed. The accent is laid on the positive experience of Germany in the creation of social courts.

Keywords: *disputes in the sphere of social security, social courts, state intermediaries, mediation, conciliation procedures, arbitration.*

Постановка проблеми. В Україні при реалізації громадянами соціальних прав виникає чимало спорів і непорозумінь. Нерідко їхній розгляд перетворюється на складну процедуру, яка часто є недосконалою, що

призводить до порушення прав особи. Саме тому розгляд і запозичення зарубіжного досвіду у цій сфері є актуальним і корисним як з теоретичного, так і з практичного погляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних і практичних проблем попередження та мінімізації негативних наслідків соціальних конфліктів присвячені праці вітчизняних та зарубіжних учених, таких як А. Анцупов, Н. Грішкіна, О. Громовий, Д. Єрмоленко, Г. Єрмоєнко, О. Зайчук, М. Зандер, М. Окладна, С. Фролов, Г. Чанишева, О. Ярошенко та ін.

Метою статті є аналіз зарубіжної практики у царині вирішення спорів у сфері соціального забезпечення і розгляд можливості запозичення позитивних надбань у правозастосовній практиці України.

Як вважають Г. Окладна і Х. Якименко, у європейських країнах склалась соціальна модель, яка базується на таких спільних для усіх держав-членів ЄС цінностях, як-от: тісний зв'язок між рівнем економічного розвитку і соціального прогресу; універсальний за своїм характером високий рівень соціального забезпечення; розвинене законодавство; рівність шансів і боротьба з дискримінацією; виробнича демократія; діалог соціальних партнерів у рамках договірних відносин; наявність розвинутої соціальної інфраструктури; ключова роль держави у вирішенні соціальних проблем; боротьба за зайнятість і викорінення феномена соціального відторгнення та бідності; гідна оплата праці; соціальна справедливість і солідарність у суспільстві [1, с. 197]. Ці базові цінності лягли також в основу розгляду та вирішення спорів у сфері соціального забезпечення. Безсумнівно, перелічені цінності повинні лягти в фундамент української теорії й практики соціальних спорів.

Проаналізувавши зарубіжний досвід вирішення спорів у сфері соціального забезпечення, можна виокремити три шляхи їхнього можливого врегулювання:

- за допомогою спеціальних судів з питань соціального забезпечення (галузеве правосуддя);
- через цивільний процес у загальних судах;
- за допомогою примирних і арбітражних процедур.

У європейських країнах, США та Японії великого значення надають досудовій процедурі врегулювання соціальних спорів і конфліктів. У США ще в 1947 р. при Міністерстві праці була створена Федеральна служба посередництва і примирення (ФСПП), яка через 30 років отримала статус незалежної організації. Нині директор ФСПП призначається Президентом і затверджується Конгресом. Спочатку ФСПП займалася регулюванням спірних питань у період

страйків, сьогодні ж вона здійснює свою діяльність за чотирма основними напрямками: розгляд спірних питань у 30-денний термін, робота в передстрайковий період і під час страйків; навчання мистецтва переговорів і конструктивного розв'язання проблем як однієї з форм «випереджувального» посередництва; фінансова й технічна допомога місцевим комітетам «праця – управління», які вирішують питання безпеки праці, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення; організація чергування арбітрів в офісі «Арбітражний сервіс» для сторін, що надають перевагу арбітражу [4].

Г. Чанишева зазначає, що у більшості країн Європи вже тривалий час трудові спори та спори у сфері соціального забезпечення вирішуються спеціалізованими судами, функціонування яких викликає інтерес і для України. Такі суди утворено в Австрії, Бельгії, Великобританії, Норвегії, Фінляндії, Франції, ФРН, Швейцарії, Швеції та деяких інших країнах. Ці суди або входять до єдиної судової системи, або, як у ФРН, являють собою автономну систему судів, наділених широкою юрисдикцією [6].

З моменту заснування ФРН та набуття чинності Основного закону 1949 року в його абзаці другому статті 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 абзаці першому статті 96 спочатку була націлена на створення єдиного трудового та соціального судочинства. Під час обговорення Закону «Про соціальні суди», який був прийнятий 03 вересня 1953 р. і набув чинності 01 січня 1954 р., де, окрім положень Цивільно-процесуального кодексу і Закону «Про судоустрій», також міститься правова основа для структури, організації та судочинства соціальних судів, законодавчий орган вирішив розділити трудове та соціальне судочинство [13].

Соціальне судочинство у ФРН 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, 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, що належать до компетенції всіх інших адміністративних судів або у формі загальної вказівки, або ж згідно із законом установленими нормами підсудності [14].

Як зазначає М. Зандер, до суспільно-правових конфліктів у сфері соціального права, що підлягають підсудності соціальних судів, у ФРН

належать справи, пов'язані з п'ятьма гілками соціального страхування: обов'язковим пенсійним страхуванням; медичним страхуванням; страхуванням від нещасних випадків; страхуванням безробітних; страхуванням за необхідності догляду. Такі системи соціального захисту, метою яких є забезпечення захисту громадян від основних життєвих ризиків, окрім медичного страхування і страхування за необхідності догляду, 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, а також спори між установами соціального страхування та третіми особами. 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 [2, с. 280-281].

Як пише Д.О. Єрмоленко, у ФРН соціальні суди вже давно стали важливою складовою частиною соціальної держави. Ці суди розглядають публічно-правові спори з питань загальносоціального страхування і з виконання законів з соціальних питань. Соціальні суди утворюють систему, що включає три рівні: суд у соціальних справах (палати), який діє як суд першої інстанції; земельний суд у соціальних справах (сенати) займається розглядом апеляцій; федеральний суд у трудових справах (великий сенат і сенати) має право змінити або відмінити рішення будь-якого соціального суду. Діяльність цих судів побудована на принципі трипартизму. Так, наприклад, земельний суд складається з голови і двох засідателів [3, с. 137-138].

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. 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. Земельні соціальні суди та федеральний соціальний суд складаються 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, що 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 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 галузі соціального страхування мають, з одного боку, застраховані (представлені, наприклад, профспілками, громадськими об'єднаннями та іншими групами за інтересами) та на посаду другого непрофесійного судді – роботодавці, право пропозиції яких виконується через об'єднання роботодавців – з іншого. Стосовно 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. У розгляді справ спеціальних колегій з питань відшкодування витрат та допомоги особам з тяжкими вадами беруть участь один непрофесійний суддя з числа осіб, компетентних у цій галузі, з одного боку, та один суддя з числа осіб, що потребують соціальної допомоги чи мають тяжкі вади, – з іншого. 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 безокружних міст [2, с. 283].

Важливість непрофесійних суддів у соціальному судочинстві можна чітко усвідомити, коли необхідно вислухати комітет непрофесійних суддів, що формується, відповідно до абзацу другого § 23 «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» [14].

Загалом же зарубіжний досвід свідчить про те, що соціальні суди виконують важливі завдання із застосування права соціального забезпечення, його тлумачення, задоволення законних вимог учасників соціальних відносин, сприяють їх примиренню на основі компромісів, запобіганню соціальних спорів і виступають чинником, що підтримує соціальну стабільність.

У більшості розвинених держав існують також державні посередницькі структури, мета яких – врегулювання соціальних конфліктів. Причому різниці

між ними (з погляду наявних ресурсів та обсягів повноважень), мабуть, більше ніж подібності. Так, у Фінляндії завданнями державного посередника є: запобігання конфліктам, примирення сторін, аналіз ситуації. Посередництво може здійснюватися на прохання сторін або за власною ініціативою. Якщо оголошується готовність до конфлікту (страйкова готовність або попередження про локаут), то посередник зобов'язаний втрутитися. Період попередження – 14 днів. Посередник не вправі відкласти намічений захід, але може направити подання до міністерства праці, яке володіє правом його відстрочки ще на 14 днів, а якщо йдеться про державний чи муніципальний сектор, то цей період подовжується ще на один тиждень [8].

У Норвегії всі попередження про майбутні конфлікти слід надсилати держпосереднику. Великими або галузевими спорами займається він сам, а до розгляду інших спорів залучає інших співробітників. У приватному секторі держпосередник може заборонити проведення відповідних заходів на період, поки робляться спроби посередницького врегулювання, якщо він вважає, що конфлікт становить загрозу для громадських інтересів. Через 10 днів посередник може зажадати врегулювання конфлікту. Ще через 4 дні обов'язок мирного вирішення спору перестає діяти. У державному секторі невдача переговорів призводить до обов'язкового посередництва. Через 2 тижні будь-яка сторона переговорів може вимагати їх закінчення. У цьому випадку у посередника є тиждень для примирення сторін [7].

У Великобританії Служба консультації, примирення та арбітражу сприяє поліпшенню відносин між сторонами, запобігає конфліктам і сприяє їх врегулюванню. Посередники ніколи не видають приписів та рекомендацій. Проте сторони можуть просити службу вирішити конфлікт шляхом арбітражної процедури. Її посередництво не є юридично зобов'язуючим, а процедура ця застосовується тільки тоді, коли стає очевидним, що сторони мають намір наслідувати її висновки [7].

Як показує досвід іноземних країн, ефективним механізмом врегулювання спорів може бути також медіація. Високі судові збори та погодинні ставки юристів, тривалість судового процесу є характерними атрибутами традиційної системи врегулювання спорів у таких країнах, як Велика Британія, США, ФРН та ін. За цих умов популярність альтернативних механізмів вирішення спорів невинно зростає [8, с. 62]. При цьому медіація є вигідною не лише приватним особам, але й урядам держав, оскільки популяризація медіації дає змогу зменшити навантаження на судову систему, зменшити витрати на її утримання тощо.

Існують переваги альтернативного вирішення спору перед розглядом справи у суді. Окремі види дружнього вирішення спорів можуть мати додаткові переваги для сторін спору (конфлікту) залежно від конкретної ситуації. Наприклад, при вирішенні трудових спорів дієвим методом, який позитивно зарекомендував себе в багатьох країнах (зокрема, Нігерії, Єгипті, Південній Африці, Індії, Китаї, ОАЕ тощо), є медіація. Це можна пояснити тим, що медіаційна процедура передбачає залучення посередника (медіатора), який допомагає сторонам налагодити спілкування та самим віднайти найбільш прийнятне рішення для всіх сторін спору. На відміну від судового та арбітражного розгляду, у процесі медіації медіатор не приймає рішення, а допомагає сторонам уникнути конфлікту або зупинити його та досягти дієвого, взаємоприйняттого компромісу. Під час обговорення медіатор веде сторони до пошуку конструктивного рішення, прийняттого для всіх сторін, та зосереджується на інтересах сторін, а не на правових позиціях [7].

Медіація може використовуватися в будь-яких сферах права, де виникають конфлікти, у тому числі і соціальній. Окрема категорія справ, для яких судовий розгляд є обов'язковим, – справи, однією зі сторін у яких є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа під час здійснення нею владних управлінських функцій.

Можна назвати декілька класичних переваг медіації. Серед них – оперативність, гнучкість процедури, конфіденційність, можливість зберегти партнерські відносини в майбутньому [9, с. 90]. При вирішенні спорів суди керуються нормами права та врешті-решт визначають, хто переміг, а хто програв. Медіація – менш формалізована процедура, норми права є другорядними інструментами вирішення конфлікту. Медіація керується інтересами сторін, націлена на досягнення такого результату, де у виграші — обидві сторони конфлікту [10, с. 158].

Зарубіжний досвід свідчить про те, що медіація широко застосовується в проектах, які реалізуються в рамках державно-приватного, у тому числі й соціального, партнерства. Це пояснюється тим, що медіація, на відміну від того ж арбітражу, дозволяє суттєво економити час та фінансові ресурси сторін і, що найголовніше, забезпечити безперервність роботи над проектом [11, с.140].

З іншого боку, медіатор не може зобов'язати сторони укласти угоду за результатами медіації і така угода не є обов'язковою для виконання. Для максимального задоволення інтересів клієнта юристам потрібно досконало володіти знаннями про особливості всіх існуючих методів вирішення спорів та враховувати особливості проекту і потреби клієнта в конкретній ситуації [8, с. 61]. Сучасним трендом у сфері медіації є законодавче закріплення

обов'язку провести досудову медіацію у певних категоріях справ. Зокрема, обов'язковою є медіація у невеликих цивільних спорах, спорах про дифамацію (Баварія), сімейних (Японія), спорах про розлучення (Велика Британія), страхових (Італія) [11, с. 141]. Про введення обов'язкової досудової медіації в Україні говорити, звісно, зарано, але, враховуючи високу завантаженість судів саме невеликими справами з розгляду спорів у сфері соціального забезпечення, введення обов'язкової медіації могло б бути тим засобом, який хоча б частково зміг би розв'язати проблему. На сьогодні прикладами таких справ могли б стати соціальні спори, ювенальна юстиція, сімейні, адміністративні справи тощо [9, с. 89].

Отже, можна зробити висновок, що коло спорів, які можуть бути ефективно вирішені медіацією, є не таким широким, як сфера їх судового вирішення. Хоч медіація і має свої переваги, проте існує тенденція: в Європі та Японії, на відміну від США, до популяризації медіації прагнуть насамперед уряди держав, а не приватні особи. Так, заради зменшення витрат на судову систему, її розвантаження вводиться обов'язкова досудова медіація в певних категоріях справ: незначні соціальні, цивільні спори, спори про дифамацію (Баварія), сімейні (Японія), про розлучення (Велика Британія), страхові (Італія). При цьому законодавці вважають, що принцип добровільності медіації та право на звернення до суду не порушуються, а навпаки, Директива ЄС 2008/52/ЄС від 21 травня 2008 року зазначає, що в ЄС доступ до правосуддя має включати як доступ до судових, так і до позасудових методів вирішення спорів [11, с.141].

Дослідивши зарубіжний досвід вирішення соціальних спорів, підсумуємо, що національна специфіка і практика кожної держави передбачають застосування різних методів вирішення соціальних спорів зі зверненням до соціальних судів, служб примирення, посередництва, арбітражу та медіації. Діяльність соціальних судів побудована на принципах тристороннього співробітництва (трипартизму). Судові справи розглядає колегія у складі професійного судді і двох непрофесійних суддів. Такий склад суду покликаний забезпечити всебічний неупереджений розгляд спору і прийняття справедливого рішення. Велике значення має й те, що соціальні суди можуть забезпечити кваліфікованіший розгляд справи, оскільки професійні судді таких судів – великі знавці права соціального забезпечення, трудового права, а непрофесійні судді – практики, які теж добре орієнтуються в питаннях практичної реалізації соціальних відносин. Тому перспектива створення таких судів в Україні не позбавлена сенсу. Крім того, дієвими заходами досудового вирішення соціальних спорів у країнах зарубіжжя є державне посередництво та медіація.

Вони сприяють розвантаженню судової системи, економії часу та фінансових ресурсів учасників спору. Ці інституції для України є маловідомими і водночас перспективними. На нашу думку, законодавче закріплення діяльності посередників, арбітрів та медіаторів у спорах у сфері соціального забезпечення, зокрема в Законі України «Про медіацію», слугувало б підвищенню ефективності їх розгляду й вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Окладна М.Г., Якименко Х.С. Соціальна політика Європейського Союзу: уроки для України // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. статей за матеріалами І Харків. міжнарод.-правових читань, присвяч. пам'яті проф. М.В. Яновського і В.С. Семенова (Харків, 27 лист. 2015 р.) : у 2-х ч. Харків, 2015. С. 193-199.
2. Зандер М. Завдання соціального судочинства у Федеративній Республіці Німеччина // Адміністративне право і процес. № 2(8), 2014. С. 279-285.
3. Єрмоленко Д.О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальної державі: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 175 с.
4. Сівчук І.П. Зарубіжний досвід вирішення конфліктних ситуацій [Електронний ресурс]: І.П. Сівчук. Режим доступу: http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011_2_1/092-095.pdf.
5. Гірник А.М. Зарубіжний досвід залагодження трудових конфліктів за допомогою примирних і арбітражних процедур [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/78440-612-zarubjniy-dosvd-zalagodjennya-trudovih-konfliktv-za-dopomogoyu-primirnih-arbtrajnih-protsestur.html>.
6. Чанишева Г.І. Спеціалізована трудова юстиція у країнах Європи: досвід для України [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik02_10.pdf.
7. Єрмоленко Г. Перспективи розвитку медіації в Україні // <http://www.ukrmediation.com.ua> [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ukrmediation.com.ua/files/content/Perspectvyu.pdf>.
8. Громовий О. Медіація в Україні: переможе чи програє? // Юридичний журнал : аналітичні матеріали, коментарі, судова практика / МОН України; НПУ ім. Драгоманова; Ін-т політології та ін. Київ, 2010. № 1 (91). С. 61-62.
9. Жмудь В. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України // Юридичний журнал : аналітичні матеріали, коментарі, судова практика / МОН України; НПУ ім. Драгоманова; Ін-т політології та ін. Київ, 2007. № 11. С. 89-91.
10. Зайчук О.В. Медіація як процедура врегулювання спорів шляхом досягнення консенсусу // Бюлетень Міністерства юстиції України : офіційне видання / Міністерство юстиції України. Київ, 2010. № 9 (вересень). С. 158-161.
11. Медіація як демократичний та ефективний спосіб вирішення спорів:

європейські норми і досвід та українська перспектива // Бюлетень Міністерства юстиції України : офіційне видання / Міністерство юстиції України. Київ, 2010. № 12 (грудень). С. 137-141.

12. Міжнародно-правове забезпечення стабільності та безпеки суспільства: матеріали науково-теоретичної конференції викладачів, аспірантів та студ. юридичного фак-ту, м. Суми, 25 травня 2013 р. / Ред.кол.: А.М. Куліш, М.М. Бурбика, М.І. Логвиненко, В.М. Семенов, А.В. Баранова. — Суми: СумДУ, 2013. — С. 219-221.

13. Конституція Федеративної Республіки Німеччини // <http://www.concourt.am> [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/germany/german-g.htm.

14. Закон ФРН про соціальні суди // <http://www.bmjv.de> [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/NetzDG.html>.

УДК:349.3

Кучма Ольга Леонідівна,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ДО ПИТАННЯ ПРО СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД ОДЕРЖУВАЧІВ ПЕНСІЇ У РАЗІ ВТРАТИ ГОДУВАЛЬНИКА

В статті досліджується суб'єктний склад осіб-одержувачів пенсії у зв'язку з втратою годувальника, аналізуються позиції науковців та судова практика в частині віднесення осіб, які фактично тривалий час проживали разом до подружжя. Розглядаються пропозиції щодо розширення суб'єктного складу осіб-одержувачів пенсії у разі втрати годувальника, аналізується зарубіжне законодавство в означеній сфері.

Ключові слова: пенсія у разі втрати годувальника, утриманець, годувальник, непрацездатні члени сім'ї, подружжя, сім'я, шлюб.

Кучма О. Л. К вопросу о субъектном составе получателей пенсии по