

Запара С.І.,
доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету

УДК 340.12:34.037 (477)

ПЕРСПЕКТИВА СТВОРЕННЯ ТРУДОВИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Усі спроби реформування національної системи правосуддя інколи нагадують гру у фрісбі (літальний диск), адже яким би динамічним, видовищним, швидкісним не був пас гравця, диск все одно повернеться на початок. Тим не менше, без відновлення довіри до судової влади говорити про суттєві зрушення у розбудові державних інституцій в Україні на новій демократичній платформі з беззаперечними цінностями прав та свобод людини було би явним перебільшенням.

Одне з останніх статистичних досліджень, у рамках якого було виконано аналіз відношення громадян до судової влади, здійснив Інститут соціології Національної академії наук України. Він провів опитування, результати якого показали таке: українці найбільше не довіряють поліції – 76,7% опитаних, дещо нижчий показник недовіри до політичних партій – 71,9%, суди на третьому місці – їм не довіряють 69,1% респондентів, прокуратури – 67,8%, Верховній Раді – 65,3%, Уряду – 53,3% [1]. З огляду на ситуацію, у якій опинилася Україна, важко знайти універсальне рішення, здатне запрограмувати державу на системні зміни, а суддю, який звик отримувати певний додатковий дохід, умовити змінити свідомість.

Різним аспектам, так чи інакше пов'язаним із трудовою юстицією, присвячували свої праці такі сучасні українські та зарубіжні вчені, як М.Й. Бару, Л.В. Беззубко, О.М. Биков, Н.Б. Болотіна, О.В. Боева, О.Я. Бурак, В.Ф. Безп'ята, С.В. Васильєв, Р.С. Веприцький, Ю.М. Гриценко, О.С. Гусарева, І.В. Дашутін, Д.І. Дедов, К. Еріксон, С.В. Єрохін, І.В. Зуб, В.О. Кабанець, І.Я. Кисельов, С.М. Косак, В.Б. Кузьменко, В.В. Ладиченко, В.В. Лазор, І.О. Лосиця, О.А. Любчик, С.В. Лозовий, В.І. Миرون, В.М. Оробець, В.П. Пастухов, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, С.Г. Пушкарьова, Г. Рунквіст, В.О. Сафонов, В.М. Сердюк, А.М. Слюсар, М.П. Стаднік, В.В. Сухонос, В.О. Терещенко, Й. Труген, О.М. Обушенко, Н.А. Плахотіна, О.В. Федькович, Л.І. Фесенко, Г.І. Чанишева, В.А. Шевченко, З.І. Шевчук, Г.Т. Штих, І.М. Якушев, О.М. Ярошенко, М.М. Ясиноктаін. Тим не менше, аналіз, проведений у публікації, свідчить, що судова реформа не враховує напрацьованої теоретичної бази, пов'язаної з розбудовою трудової юстиції в Україні.

Метою статті є аналіз реформування судової влади в контексті розбудови трудових судів.

На останньому брифінгу із двома заступниками глави Адміністрації Президента України Олексієм Філатовим та Ростиславом Павленком, який прокоментував журналіст Валерій Пекар [2], було озвучено такі кроки до реформування судової влади:

1. Поступове очищення суддівського корпусу Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Передбачається, що остання розпочне діяльність з оцінювання суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів, потім поширить цю практику на інших. До уваги братиметься і кваліфікація судді, і історія винесених ним рішень, і наявність дисциплінарних порушень, і задеклароване та незадеклароване майно, і інші важливі обставини.

2. Розширення переліку підстав для звільнення суддів після внесення змін до Конституції України.

3. Самостійне рішення суддів про залишення посади, продиктоване суспільним тиском та індивідуальними життєвими обставинами.

4. Переформовування судової системи, запровадження ланки мирових суддів, створення нових міжрайонних судів із новим складом суддів із ліквідацією попередніх районних судів.

Припустимо, що комплекс перерахованих дій поступово сформує нову генерацію суддів, позбавлених хворобливого синдрому, пов'язаного із життєвою домінантою щодо повсякчасної необхідності покращити свій матеріальний стан. Виникає запитання, а чи сама система державної та власне судової влади зміниться настільки, щоби стати ефективною?

Перше важливе питання пов'язане із трансформацією національної судової системи у трирівневу: суди першої інстанції, апеляційні та касаційні суди. При цьому касаційною ланкою можуть бути відповідні палати Верховного Суду України. Щодо цього питання слід зауважити, що Венеціанська комісія раніше наголошувала на необхідності уніфікувати систему судів загальної юрисдикції і трансформувати вищі спеціалізовані суди в підрозділи Верховного Суду України, за (імовірним) винятком Вищого адміністративного суду України. Це би сприяло забезпеченню єдності судової практики, однаковому застосуванню закону, уникненню конфліктів між судами [3] та зменшенню рівня бюрократії. Також це могло би призвести до скорочення тривалості судового розгляду, яка повинна бути розумною відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. На нашу думку, реалізація цих пропозицій позитивно вплине на судову систему України. При цьому важливо, щоб Верховний Суд України як найвищий судовий орган відновив повну відповідальність за встановлення єдності судової практики в Україні. На це звертає увагу у своїх рішеннях («Тудор проти Румунії» від 24 березня 2009 р. та «Шварцкопф і Тауссік проти Чехії» від 2 грудня 2008 р.) Європейський суд із прав людини, зокрема розбіжності в судовій практиці є невід'єм-

ним наслідком будь-якої судової системи; разом із тим роль найвищої судової інстанції полягає в тому, щоб вирішувати такі суперечності. Отже, аналіз проектних матеріалів щодо конституційної реформи підкреслює необхідність переходу від чотириланкової до триланкової системи судової влади.

Друге і вкрай важливе питання, на якому зупинимось детальніше, – спеціалізація судів загальної юрисдикції. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [4]. Щодо розмежування судів за предметною спеціалізацією існують різні думки. Фахівці Венеціанської комісії прямо звертають увагу на господарські суди та зазначають: «Схоже, що господарські суди, які мали бути скасовані за проектом Закону «Про судоустрій і статус суддів», що раніше направлявся до Венеціанської комісії Міністерством юстиції України, зберігаються як суди спеціалізованої форми. Це питання політичного вибору органів влади, яким видніше, яка система найкраще підходить до обставин країни» [5].

Голова Верховного Суду України Ярослав Романчук в інтерв'ю журналу «Право України» зазначає, що «ми маємо глибокі, системні юрисдикційні конфлікти, які не знаходять вирішення навіть на рівні вищих спеціалізованих судів. Навантаження на суддів різних спеціалізованих судів значно відрізняється, і в наявному правовому полі цю ситуацію виправити неможливо. У державі немає органу, який забезпечував би єдність судової практики, і, як наслідок, відсутність такої єдності стає чимдалі очевидною та загрозованою проблемою. Не має система також дієвих механізмів до консолідації, об'єднання судового корпусу. Відокремлення спеціалізованих судів все більше поглиблює прірву між судьями судів різних спеціалізацій у питаннях як суто професійних, так і в питаннях суддівського самоврядування (діють три різні ради суддів спеціалізованих судів та окремо – Рада суддів України). У державі відсутній судовий орган, який представляє всю систему (Верховний Суд України з 2010 р. цього повноваження позбавлений). Ми останнім часом все більше переконуємося в тому, що наша судова система дуже громіздка, малозрозуміла, а відтак, і малодоступна для пересічного громадянина» [1]. Необхідність реформи є очевидною, але яким способом планується змінити судову владу?

Існує чітка проблема визначення переліку спеціалізованих судів, яку прямо не розв'язує пропозиція Венеціанської комісії, наведена в п. 21 Висновку CDL-AD (2011)033, що було би простіше розділити суди загальної юрисдикції на чотири групи: цивільні, господарські, кримінальні й адміністративні. А вже чинна ст. 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» вже встановлює таке розмежування.

Відповідно до Постанови Верховного Суду України № 1 від 14 квітня 2014 р. «Про пропозиції

Верховного Суду України Тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України» (далі – Постанова № 1) було запропоновано «змінити назву Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України на «Судова влада». Це відповідає конституційному принципу поділу державної влади (ст. 6 Конституції України). У вказаному Розділі має бути визначено структуру органів влади, їх статус та конституційні засади діяльності. До складу судової влади мають входити: суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України. Необхідно визначити, що органами, які забезпечують діяльність судової влади, є Вища рада юстиції, Державна судова адміністрація України та органи суддівського самоврядування. Відповідно, положення про основні засади діяльності Конституційного Суду України мають міститися у зазначеному Розділі» [6]. Отже, Постанова № 1 пропонує, серед іншого, відмовитись від спеціалізованих судів, проте не заперечує їх діяльності.

Зазначений підхід повністю збігається з Висновком Консультативної ради європейських суддів (далі – КРЄС) № 15 (2012), в якому, зокрема стосовно спеціалізації суддів, зазначено, що спеціалізація в судовій системі може вводитися різними способами, найпоширенішим із яких все-таки є спеціалізація не судів, а суддів (судових палат або відділів), а держава зобов'язана забезпечити, щоб спори між юрисдикціями не обмежували доступ до правосуддя та не були причиною затримок, що суперечить ст. 6 Конвенції (п. п. 41, 42, 56). У цьому ж Висновку КРЄС визнає, що в багатьох європейських системах є декілька різних судових ієрархій (наприклад, звичайні та адміністративні суди), але Рада вважає, що такі відокремлені ієрархії можуть ускладнити адміністрування та доступ до правосуддя [7].

Важливим моментом змістовної складової Постанови № 1 є також звернення до альтернативного правосуддя. При цьому згадуються міжнародні рекомендації щодо безпосереднього застосування альтернативного розв'язання спорів, зокрема рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 16 вересня 1986 р.: № R(86) 12 щодо заходів із попередження та зменшення надмірного навантаження в судах, № R(81) 7 щодо заходів, які полегшують доступ до правосуддя, № R(99) 19 щодо медіації у кримінальних справах, № Rec (2001) 9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами – приватними особами, № Rec (2002) 10 щодо медіації в цивільних справах тощо. На думку авторів Постанови № 1, використання альтернативних способів вирішення спорів «дасть змогу ширше застосувати досудові способи врегулювання спорів, звільнить суди від розгляду дрібних справ та справ із безспірним правом. Це також відкриє шлях для впровадження і розвитку в Україні інституту медіації, який успішно функціонує в більшості європейських країн, розширенню категорій справ, які вирішуватимуться третейськими судами, нотаріусами тощо. Водночас зазначене

має відбуватися зі збереженням судового контролю за законністю прийнятих цими особами та органами рішень, дій чи бездіяльності» [6].

У своїх висновках Венеціанська комісія аналізує проект змін до Конституції України щодо правосуддя, зокрема положення «Законом може бути передбачений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору». Ця можливість не потребує конституційної основи, але і не викликає жодних проблем, оскільки забезпечує подальший доступ до суду. На практиці такі процедури повинні бути швидкими для уникнення невинувато доведеного провадження (ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод) [8].

Відповідно до оприлюднених пропозицій голови Верховного Суду України слід «реформувати судову систему у триланкову, яка діятиме на принципах територіальності та спеціалізації суддів, а не судів. Виглядатиме вона так:

1) перша інстанція – місцеві суди. Знаходяться в містах, районах міста, районних центрах, містах обласного значення. Юрисдикція поширюється на відповідну територію (місто, район, район у місті). Складаються із професійних суддів чотирьох спеціалізацій: кримінальної, цивільної, господарської та адміністративної. Залежно від кількісного складу суддів можливе утворення відповідних спеціалізованих колегій у кожному місцевому суді;

2) апеляційна інстанція – апеляційні суди. Знаходяться в кожному обласному центрі, столиці Автономної Республіки Крим, містах Київ та Севастополь. Юрисдикція поширюється на відповідний регіон (область, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь). Діють у складі судових колегій (або палат) чотирьох спеціалізацій: кримінальної, цивільної, господарської та адміністративної;

3) касаційна інстанція – Верховний Суд України. Знаходиться у м. Київ. Юрисдикція поширюється на всю територію України. Діє у складі судових палат чотирьох спеціалізацій: кримінальної, цивільної, господарської та адміністративної [1].

Отже, виглядає так, що судова реформа поверне до традиційної європейської триланкової формули зі спеціалізацією суддів замість судів. У цьому контексті виникає запитання, чому законотворець забув про трудові суди?

Трудові суди є ординарним явищем для європейської юстиції (зокрема, у таких країнах, як Австрія, Бельгія, Великобританія, Норвегія, Фінляндія, Франція, ФРН, Швейцарія, Швеція та ін.) та вимогою часу для українського суспільства. Про необхідність створення трудових судів зазначають як українські фахівці [9], так і зарубіжні експерти. Зокрема, під час роботи українських та шведських спеціалістів над розробкою «Нової моделі вирішення трудових спорів в Україні» [11], що стало можливим за сприяння Національної служби посередництва та примирення і шведського Агентства з питань розвитку і співробітництва (Sida), серед іншого, наголошувалось на необхідності розбудови трудової юстиції.

На наше глибоке переконання, порядок вирішення трудових спорів повинен встановлюватися спеціальним законом, у якому мають бути детально регламентовані засади позасудового вирішення спору та окреслені загальні засади судового порядку вирішення трудових спорів про права. Детальніше про це викладено в авторській монографії та дисертаційному дослідженні [12]. Зауважимо, що принциповим моментом формування та розвитку трудової юстиції має стати кваліфікаційний поділ трудових спорів на спори про права та спори про інтереси. При цьому трудовими спорами про права, а саме невинувато розбіжностями, що виникають через виконання прав і обов'язків, встановлених нормативно-правовими актами з питань трудових правовідносин, колективними договорами й угодами, нормативними актами роботодавця, трудовим договором (контрактом) та необхідністю тлумачення колективних договорів і угод та трудового договору (контракту), мають опікуватися судові органи, окрім позасудових органів (наприклад, трудового арбітражу).

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що:

1. Трудові спори про права повинні розглядатися судами загальної юрисдикції на засадах спеціалізації, викладених у Цивільно-процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України) та у спеціальному законі про порядок вирішення трудових спорів.

2. Виключно в судовому порядку мають розглядатися справи у разі індивідуального звернення щодо: поновлення на роботі незалежно від підстав припинення трудових відносин; зміни формулювання причин і дати звільнення; оплати часу вимушеного прогулу, викликаного незаконним звільненням працівника з роботи; невідповідності зарплати та інших виплат, що належать працівникові; відмови у прийнятті на роботу; визнання акції протесту незаконною; скасування рішення трудового арбітражу у випадках, визначених законодавством.

3. За заявою сторін трудового спору та в інших випадках, передбачених ЦПК України, трудовий спір має розглядатися колегіально у складі професійного судді та народних засідателів, які пропорційно представлені сторонами найманих працівників та роботодавців і мають досвід вирішення соціально-трудова питань.

4. На попередньому судовому засіданні за ухвалою суду можуть встановлюватися досудові примирні процедури з обов'язковим залученням трудового медіатора. Медіатор із трудових спорів може призначатися судом із відповідного Реєстру Національної служби посередництва і примирення.

5. Суд може скасовувати рішення трудового арбітражу у виняткових випадках, передбачених ЦПК України.

6. Рішення суду із трудових спорів про права передбачає його негайне виконання.

Враховання цих та інших позицій, які вже оприлюднені та декілька років проходять обговорення серед сторін соціального діалогу, дозволить вивести трудову юстицію на рівень реального захисту прав та свобод сторін трудових відносин в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Реформування судової влади в Україні : інтерв'ю Голови Верховного Суду України Я. Романюка головному редактору журналу «Право України» О. Святоцькому [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/>.

2. Пекар В.О. Судова реформа в Україні дуже повільна і песимістична / В.О. Пекар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uainfo.org/blognews/1440926300-sudova-reforma-v-ukrayini-duzhe-povilna-i-pesimistichna.html#>.

3. Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2013)14 до проекту Закону про внесення змін до Конституції, що посилюють незалежність суддів (включаючи пояснювальну записку та порівняльну таблицю), на зміни до Конституції, запропоновані Верховною Радою України, та про внесення змін до Конституції, запропоновані Конституційною Асамблеєю України, прийнятий Венеціанською комісією на її 95-ій пленарній сесії (Венеція, 14–15 червня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3).

4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України (зі змінами і доповненнями) від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.

5. Спільний Висновок Венеціанської комісії і Директорату із прав людини, Генерального директорату із прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до Закону «Про Вищу раду юстиції» України № 801/2015 (м. Страсбург, 23 березня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>.

6. Про пропозиції Верховного Суду України Тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради України з

питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховного Суду України від 14 квітня 2014 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/614AB29B6D45096FC2257CBD001C78C1](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/614AB29B6D45096FC2257CBD001C78C1).

7. Висновок Консультативної ради європейських суддів від 13 листопада 2012 р. № 15 (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/\\$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA_%E2%84%96_15_\(2012\).pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA_%E2%84%96_15_(2012).pdf).

8. Проміжний Висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 р. № 803/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3).

9. Чанишева Г.І. Спеціалізована трудова юстиція у країнах Європи: досвід для України / Г.І. Чанишева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik02_10.pdf.

10. Заржицький О.С. Про необхідність створення спеціалізованих трудових судів в Україні / О.С. Заржицький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com/article-761.html>.

11. Запара С.І. Захист права на працю: теоретичні засади становлення та розвитку : [монографія] / С.І. Запара. – Суми : Вид-во Сумського нац. аграр. ун-ту, 2013. – 379 с.

12. Запара С.І. Генеза та доктринальні засади інституту захисту права на працю в сучасній Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» ; С.І. Запара. – К., 2014. – 450 с.

Запара С.І. ПЕРСПЕКТИВА СТВОРЕННЯ ТРУДОВИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу проблем здійснення судової влади в Україні. Автор публікації виконує аналіз рекомендацій авторитетних міжнародних організацій із питань здійснення судової влади. При цьому автор наголошує на необхідності розвитку трудової юстиції в Україні.

Ключові слова: судова реформа, трудові суди, правосуддя, судова влада, спеціалізована юстиція.

Запара С.И. ПЕРСПЕКТИВА СОЗДАНИЯ ТРУДОВЫХ СУДОВ В УКРАИНЕ

Статья посвящена анализу проблем осуществления судебной власти в Украине. Автор публикации выполняет анализ рекомендаций авторитетных международных организаций по вопросам осуществления судебной власти. При этом автор обращает внимание на развитие трудовой юстиции в Украине.

Ключевые слова: судебная реформа, трудовые суды, правосудие, судебная власть, специализированная юстиция.

Zapara S.I. PROSPECTS FOR LABOUR COURTS IN UKRAINE

The author of the article believes that a qualifying division of labour disputes into the disputes over rights and disputes over interests should become an important issue of formation and development of labour justice in Ukraine. At the same time except for extra-judicial bodies (such as labour arbitration) courts should deal with labour disputes over rights, namely the unresolved differences arising on the implementation of the rights and obligations established by regulations on labour relations, collective agreements, regulation acts of the employer, the labour contract (agreement) and the need for interpretation of collective agreements and the labour contract (agreement).

The main conclusions of this study are as follows:

1. Labour disputes over rights must be considered by the courts of general jurisdiction on the basis of specialization set out in the Civil Procedure Code of Ukraine (CPC) and in the special law on the procedure for settling labour disputes.

2. The following cases of individual complaint should only be considered in the courts: reinstatement regardless of the grounds for termination of labour relations, changes in the wording of the reasons and the date of dismissal, wage recovery for the period of forced absenteeism caused by the illegal dismissal of workers; unpaid salaries

and other payments owed to the worker; when employment is refused; when the protest is admitted illegal; the nullification of a decision of the labour arbitration in cases specified by law.

3. According to the parties of the labour dispute and in other cases stipulated by the Civil Procedural Code of Ukraine, the labour dispute must be considered collectively including professional judges and lay judges, submitted by the parties in proportion to the employees and employers and have experience in social and labour issues.

4. At the preliminary hearing a pre-trial conciliation procedure with the mandatory involvement of labour mediator can be set. The mediator of the labour dispute may be appointed by the court from the relevant register of the National Mediation and Conciliation Service.

5. The court may overrule the decisions of labour arbitration in exceptional cases stipulated by the Civil Procedural Code of Ukraine.

6. The court's decision on a labour dispute over the rights provides for its immediate execution.

Taking into account these and other positions that have already been published and have being discussed for some years by the parties to the social dialogue will bring justice to the level of real protection of the rights and freedoms of the parties to labour relations in Ukraine.

Key words: judicial reform, labour courts, justice, judiciary, specialized justice.