



УДК 349.2

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУДОВОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ПРИ ЗАХИСТІ ТРУДОВИХ ПРАВ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Боева О.С., к. ю. н.,
суддя
Господарський суд Запорізької області

У статті висвітлюються проблемні питання визначення судової юрисдикції при захисті трудових прав за Законом України «Про державну службу». З метою підвищення ефективності судового захисту трудових прав запропоновано внесення відповідних змін та доповнень до Закону України «Про державну службу».

Ключові слова: трудові права, трудовий спір, судовий захист, судова юрисдикція.

В статье освещаются проблемные вопросы определения судебной юрисдикции при защите трудовых прав по Закону Украины «О государственной службе». С целью повышения эффективности судебной защиты трудовых прав предложено внесение соответствующих изменений и дополнений в Закон Украины «О государственной службе».

Ключевые слова: трудовые права, трудовой спор, судебная защита, судебная юрисдикция.

Boieva E.S. DEFINITION OF THE COURT JURISDICTION DURING THE PROTECTION OF LABOR RIGHTS BY THE LAW OF UKRAINE "ON STATE SERVICE".

This article highlights to the problematic issues of the court jurisdiction during the protection of labor rights by the Law of Ukraine "On State Service". To increase the efficiency of judicial protection of labor rights, it was offered to make appropriate amendments and modifications to the Law of Ukraine "On State Service".

Key words: labor rights, labor dispute, judicial protection, court jurisdiction.

Постановка проблеми. У нашій державі за всі роки незалежності правосуддя здійснювалося виключно судами відповідно до Конституції України шляхом конституційного, адміністративного, цивільного, господарського, кримінального судочинства на основі процесуальних норм, а термін «юрисдикція» закріплено на конституційному рівні для визначення повноважень і предмета діяльності Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції. Зазвичай виділяють такі види судової юрисдикції, як конституційна та загальна, а в межах загальної судової юрисдикції існує поділ на цивільну, кримінальну, адміністративну, господарську.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р. стаття 124 Конституції України має нову редакцію: зокрема, нею визначено, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Стаття 125 Конституції України теж викладена в новій редакції: «Судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації й визначається законом. Суд утворюється, реорганізовується й ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України. Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається» [1].

Ступінь розробленості проблеми. Аналіз судової практики свідчить про те, що питання віднесення трудових спорів до тієї чи іншої судової юрисдикції, тобто питання розмежування судових юрисдикцій, викликає певні труднощі не тільки у сторін позовного провадження й адвокатів, але й у суддів.

Наукові дослідження щодо визначення та розмежування судової юрисдикції при розгляді трудових спорів і конфліктів не мали характеру всебічних та фундаментальних. Деякі аспекти судового захисту трудових прав з урахуванням судової юрисдикції висвітлювалися в працях відомих теоретиків у галузі трудового права: Н.Б. Болотіної, В.С. Венедіктова, С.В. Венедіктова, Г.С. Гончарової, В.В. Жернакова, І.В. Зуба, М.І. Іншина, І.П. Лаврінчука, В.В. Лазора, Л.І. Лазор, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, В.Г. Ротаня, П.М. Рабіновича, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка, а також у дисертаційних дослідженнях І.В. Дашутіна, В.О. Кабанця, І.В. Лагутіної, В.Ю. Поплавського, І.Ф. Шелеп, О.В. Яснолобова.

До часу набрання чинності (01.09.2005 р.) Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), пунктом 2 частини 2 статті 17 якого передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [2], та до моменту доповнення (згідно із Законом України № 5518-VI від 06.12.2012 р.) частини 1 статті 12 Господарського процесуального кодексу України пунктом 7 [3] усі трудові спори вирішувалися в порядку цивільного судочинства, як передбачено частиною 1 статті 15 Цивільного

процесуального кодексу України [4]. Тому не було крайньої необхідності досліджувати питання, пов'язані з визначенням судової юрисдикції при захисті трудових прав, і комплексні дослідження в цій сфері не проводилися.

Мета статті – висвітлити проблемні питання визначення судової юрисдикції при захисті трудових прав за Законом України «Про державну службу», основні положення якого набрали чинності з 01.05.2016 р. [5], оскільки він являє собою вельми складну юридичну конструкцію, в якій мають місце певні колізії, що в подальшому неухильно призведе до неоднозначної судової практики у сфері судового захисту трудових прав держслужбовців, зокрема в питаннях визначення або розмежування судових юрисдикцій.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з поставленої мети, необхідно дослідити деякі загальні аспекти розмежування судових юрисдикцій, які пропонуються науковцями в галузі процесуального права, оскільки виходячи саме з критеріїв, визначених ними, можна знайти оптимальний спосіб розмежування судових юрисдикцій у разі подачі працівником позову про захист трудових прав чи інтересів.

Більшість науковців вважають за необхідне при визначенні належної судової юрисдикції відштовхуватися від того, чи дійсно та чи інша справа має розглядатися в межах конкретної юрисдикції: зокрема, справу слід вважати такою, що належить до цивільної юрисдикції суду, при наявності трьох критеріїв: неналожність до інших видів судочинства, характер спірних правовідносин, необхідність захисту суб'єктивного права та інтересу [6, с. 33].

Також критеріями розмежування юрисдикцій можуть слугувати певні ознаки судових справ, які свідчать про те, що їх слід розглядати саме в відповідному провадженні, при цьому науковці визначають такі критерії розмежування: суб'єктний склад сторін спору; предмет спірних правовідносин; характер спірних правовідносин [7, с. 25–27], [8, с. 82–83].

Тертишніков В.І. вважає, що критеріями розмежування цивільної та суміжних юрисдикцій є: 1) наявність спору про право; 2) суб'єктна ознака цивільної юрисдикції (судам підвідомчі справи, в яких хоча б однією стороною в спорі є фізична особа); 3) зміст спору [9, с. 42].

Проте в разі виникнення трудового спору такий критерій, як наявність спору, не застосовується, оскільки в трудових спорах завжди є ознаки спору про право, а розглядаються трудові спори за правилами цивільного, адміністративного, господарського судочинства та навіть у конституційному провадженні – тобто в межах різних юрисдикцій.

Цей висновок узгоджується з позицією П.І. Радченко, який указує, що наявність спору про право, а також його характер не дозволяє повною мірою розподілити судові справи між цивільними, господарськими й адміністративними судами [10, с. 305–306].

На думку науковців у галузі процесуального права, сьогодні КАС України оформив специфічну модифікацію адміністративної юрисдикції, яку можна назвати розшире-

ною, оскільки об'єктивно вона призводить до конкуренції юрисдикційних справ, що розглядаються цивільними, адміністративними й господарськими судами. Ця проблема, як свідчить судова практика, не може бути вирішена лише завдяки формуванню судової практики Верховним Судом України або відповідними вищими спеціалізованими судами, її вирішення потребує відповідних змін у законодавстві [11, с. 89].

Так, статтею 17 КАС України передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Згідно з пунктом 15 частини 1 статті 3 КАС України публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

У пункті 4 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 від 20.05.2013 р. «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» зазначено: «Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

- понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, наведене в пункті 1 частини 1 статті 3 КАС України;

- визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у частині 1 статті 17 КАС України;

- установа переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (частина 2 статті 17 КАС України);

- установа переліку публічно-правових спорів, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (частина 3 статті 17 КАС України).

Суди повинні враховувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути встановлена законом, зокрема статтею 23 Закону України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», статтями 28, 30 Закону України від 22.03.2012 р. № 4572-VI «Про громадські об'єднання», частинами 4, 5 статті 82 Закону України від 21.04.1999 р. № 606-XIV «Про виконавче провадження» [12].

Розглянемо, як саме питання щодо належної судової юрисдикції визначається у вказаних законах. Частиною 3 статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [13], а частиною 2 статті 28 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачено, що справа про заборону громадського об'єд-



нання розглядається в порядку, установленому Кодексом адміністративного судочинства України [14].

Посилання в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 р. № 8 на частини 4, 5 статті 82 Закону України від 21.04.1999 р. № 606-XIV «Про виконавче провадження» утратило актуальність, оскільки нині чинним є Закон України № 1404-VIII від 02.06.2016 р. «Про виконавче провадження». Щодо визначення належної судової юрисдикції, то в частині 1 статті 74 Закону України «Про виконавче провадження» зазначено, що рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до суду, який видав виконавчий документ, у порядку, передбаченому законом.

Згідно з частиною 2 цієї статті рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб), у тому числі постанов державного виконавця про стягнення виконавчого збору, постанов приватного виконавця про стягнення основної винагороди, витрат виконавчого провадження та штрафів, можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом [15]. Тобто на законодавчому рівні передбачено, в порядку якої судової юрисдикції слід розглядати той чи інший спір або скаргу.

Нагадаємо, що роз'яснення, викладені в відповідних постановах Пленумів Вищого адміністративного суду України, Вищого господарського суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, певною мірою забезпечували правильне розмежування судових юрисдикцій при розгляді трудових спорів. Проте за умов, коли в системі судоустрою України натепер відсутні вищевказані судові інстанції, відповідні постанови Пленумів не можуть застосовуватися при здійсненні судочинства. Отже, на сучасному етапі видається найбільш оптимальним варіант вирішення питання щодо розмежування судових юрисдикцій при судовому захисті трудових прав із зазначенням у відповідних законодавчих актах, якими врегульовані питання трудових відносин, судової юрисдикції в разі необхідності захисту трудових прав.

Зокрема, це стосується Закону України «Про державну службу», основні положення якого набрали чинності з 01.05.2016 р. З його змісту вбачається, що захист трудових прав державних службовців та працівників патронатної служби передбачено в судовому порядку [5].

На перший погляд, судовий захист трудових прав працівників, які підпадають під дію цього закону, має здійснюватися в порядку адміністративного судочинства, виходячи зі змісту пункту 2 частини 2 статті 17 КАС України, якою передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публіч-

но-правові спори, зокрема, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби та з урахуванням того, що згідно з пунктом 15 частини 1 статті 3 КАС України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Проте за змістом і структурою Закону України № 889-VIII від 10.12.2015 р. «Про державну службу» являє собою вельми складну юридичну конструкцію, в якій мають місце певні колізії, що в подальшому неухильно призведе до неоднозначної судової практики у сфері судового захисту трудових прав держслужбовців, зокрема, у питаннях визначення або розмежування судових юрисдикцій.

Так, частиною 1 статті 1 Закону України «Про державну службу» визначено, що державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їхнім використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

За змістом частини 2 статті 1 цього Закону державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

У пункті 4 частини 1 статті 2 Закону України «Про державну службу» вказано, що посада державної служби – визначена структурою й штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками в межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону, а в пункті 6 цієї ж статті зазначено, що рівнозначна посада – посада державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу.

Пунктом 8 частини 1 статті 2 цього Закону встановлено, що функції з обслуговування – діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних із виконанням завдань і функцій, визначених частиною 1 статті 1 цього Закону.

Статтею 3 Закону України «Про державну службу» визначено сферу дії цього Закону. Частиною 1 статті 3 встановлено, що цей Закон регулює відносини, які виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця.

Відповідно до частини 2 статті 3 дія цього Закону поширюється на державних службовців:

- 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) місцевих державних адміністрацій;
- 4) органів прокуратури;
- 5) органів військового управління;
- 6) закордонних дипломатичних установ України;
- 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону;
- 8) інших державних органів.

Згідно з частиною 3 статті 3 Закону України «Про державну службу» дія цього Закону не поширюється на:

- 1) Президента України;
- 2) Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників;
- 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;
- 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення й радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів;
- 5) Секретаря Ради національної безпеки й оборони України та його заступників;
- 6) Голову Державного комітету телебачення й радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників;
- 7) народних депутатів України;
- 8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників;
- 9) службовців Національного банку України;
- 10) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим;
- 11) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування;
- 12) суддів;
- 13) прокурорів;
- 14) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування;
- 15) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господа-

рювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами;

16) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону;

17) осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом;

18) працівників патронатних служб.

Частиною 4 статті 3 Закону України «Про державну службу» передбачено, що критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за поданням керівника державної служби в відповідному органі [5].

Висновки. З вищенаведеного вбачається, що вже можна спрогнозувати появу трудових спорів, позивачами в яких будуть працівники державних органів, які виконують функції з обслуговування, або працівники патронатних служб (на яких дія Закону України «Про державну службу» не поширюється), а тому з'являться й питання щодо визначення судової юрисдикції для вирішення таких спорів.

Крім того, слід звернути увагу на те, що хоча за змістом пункту 7 частини 2 статті 3 дія цього Закону поширюється на державних службовців державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону, зміст статті 91 Закону України «Про державну службу» не узгоджується з іншими нормами цього Закону, а тому в разі подання посадовцем, зазначеним у цій статті, позову про захист трудових прав виникне непорозуміння щодо визначення судової юрисдикції.

З метою усунення питань при визначенні суду належної юрисдикції було б доцільним внести зміни до цього Закону, враховуючи також позицію Конституційного Суду України стосовно того, що КАС України регламентує порядок розгляду не всіх публічно-правових спорів, а лише тих, які виникають у результаті здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських функцій і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших судів [16].

З огляду на викладене, пропонуємо:

– статтю 1 Закону України «Про державну службу» доповнити частиною 3 такого змісту: «Спори з приводу прийняття громадян на державну службу, її проходження, звільнення з державної служби розглядаються відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України»;

– частину 4 статті 3 Закону України «Про державну службу» доповнити таким реченням: «Трудові спори працівників державних



органів, які виконують функції з обслуговування, розглядаються відповідно до Цивільного процесуального кодексу України»;

– частину 1 статті 91 Закону України «Про державну службу» доповнити таким реченням: «Трудові спори, позивачами в яких є вищевказані особи, розглядаються відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України»;

– частину 4 статті 92 Закону України «Про державну службу» доповнити таким реченням: «Спори з приводу прийняття громадян до патронатної служби, її проходження, звільнення з патронатної служби розглядаються відповідно до Цивільного процесуального кодексу України».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 28. – Ст. 532.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : № 2747-IV від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
3. Господарський процесуальний кодекс України : № 1798-XII від 06.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
4. Цивільний процесуальний кодекс України : № 1618-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, № 42. – Ст. 492.
5. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
6. Цивільний процес : [навчальний посібник] / А.В. Андрушко, Ю.В. Білоусов, Р.О. Стефанчук, О.І. Угриновська та ін. / За ред. Ю.В. Білоусова. – К. : Прецедент, 2005. – 172 с.
7. Сердюк В.В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією / В.В. Сердюк. – К. : Прецедент, 2005. – 192 с.
8. Логуш Л.В. Проблемні питання визначення господарської юрисдикції / Л.В. Логуш // Наукові записки НаУКМА. – 2011. – Т. 116 : Юридичні науки. – С. 81–83.
9. Тертишніков В.І. Цивільний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар [Текст] / В.І. Тертишніков. – Х. : Ксилон, 2006. – 448 с.
10. Радченко П.І. Пріоритет юрисдикції цивільних судів між іншими видами судової юрисдикції / П.І. Радченко // Матеріали науково-практичної конференції, присвяченій пам'яті професора О.А. Пушкіна (22.05.2010 р.). – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 456 с.
11. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : [монографія] / В.В. Комаров, В.І. Тертишніков, В.В. Баранкова та ін. ; за заг. ред. В.В. Комарова. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 928 с.
12. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.
13. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.
14. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст. 1.
15. Про виконавче провадження : Закон України № 1404-VIII від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 30. – Ст. 542.
16. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>.