

СУДОВА РЕФОРМА ТА ТРУДОВІ СУДИ: АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВА

JUDICIAL REFORM AND LABOR COURTS: ANALYSIS AND PERSPECTIVE

Запара С.І.,

*доктор юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету*

Сумського національного аграрного університету

Стаття присвячена аналізу проблем здійснення судової влади в Україні. Автор публікації проводить аналіз рекомендацій авторитетних міжнародних організацій з 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.

Статья посвящена анализу проблем осуществления судебной власти в Украине. Автор публикации проводит 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.

This article analyzes problems of judiciary in Ukraine. The author analyzes publication of recommendations of international organizations on implementation of judiciary. The author draws attention to development of labor justice in Ukraine.

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

Актуальність теми. Всі спроби реформування національної системи правосуддя часом нагадують гру у фрісбі (літаючий диск), адже яким би динамічним, видовищним, швидкісним не був пас гравця, диск все одно повернеться у початкове місце. Тим паче, що без відновлення довіри до судової влади говорити про суттєві зрушення у розбудові державних інституцій в Україні на новій демократичній платформі із беззаперечними цінностями прав та свобод людини було б явним перебільшенням.

Одним із останніх статистичних досліджень, що здійснювало аналіз відношення громадян до судової влади, здійснив Інститут соціології НАН України, який провів опитування, результати якого показали таке: українці найбільше не довіряють міліції – 76,7% опитаних, дещо нижчий показник недовіри до політичних партій – 71,9%, суди ж – на третьому місці, їм не довіряють 69,1% респондентів, прокуратурі – 67,8%, Верховній Раді – 65,3%, уряду – 53,3% [1]. З огляду на ситуацію, в якій опинилася Україна, важко знайти універсальне рішення, здатне запрограмувати державу на системні зміни, а суддю, що 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. Боєва, О.Я. Бурак, В.Ф. Безп'ята, С.В. Васильєв, Р.С. Веприцький, Ю.М. Гриценко, О.С. Гусарєва, І.В. Дашутін, Д.І. Дедов, К. Еріксон, С.В. Єрохін, І.В. Зуб, В.О. Кабанець, І.Я. Кисельов, С.М. Коссак, В.Б. Кузьменко, В.В. Ладиченко, В.В. Лазор, І.О. Лосиця, О.А. Любчик, С.В. Лозовий, В.І. Миронов, 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. Ясинок та ін. Тим паче, аналіз, проведений у даній публікації, свідчить, що судова реформа не враховує напрацьованої теоретичної бази, пов'язаної із розбудовою трудової юстиції в Україні.

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

Виклад основного матеріалу дослідження. З останнього брифінгу з двома заступниками глави Адміністрації Президента України Олексієм Філатовим та Ростиславом Павленком, що прокоментував журналіст Валерій Пекар [2], можна зробити висновок, що влада обирає щось середнє між:

1. Поступовим очищенням суддівського корпусу Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Передбачається, що остання розпочне діяльність із 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. Переформування 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, щоб 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. З цього питання слід зауважити, що Венеціанська комісія раніше наголошувала на необхідності уніфікувати систему судів загальної юрисдикції й трансформувати вищі спеціалізовані суди в підрозділи Верховного Суду України за (ймовірним) 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 б призвести до скорочення тривалості судового розгляду, яка повинна бути розумною відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і 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 в своїх рішеннях («Тудор проти Румунії» від 24 березня 2009 року та «Шварцкопф і Тауссік проти Чехії» від 2 грудня 2008 року) Європейський суд з прав людини, зокрема, розбіжності в судовій практиці є невід'ємним наслідком будь-якої судової системи; разом з тим роль найвищої судової інстанції полягає в тому, щоб вирішувати такі суперечності. Отже, аналіз проектних матеріалів щодо конституційної реформи дає стверджувальну відповідь щодо 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]. З приводу розмежування судів за предметною спеціалізацією існують різні точки зору. 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 існуючому правовому полі цю ситуацію виправити не можливо. У державі немає єдиного органу, який забезпечує єдність судової практики, і, як наслідок, відсутність такої єдності стає дедалі очевиднішою та загрозливішою проблемою. Не має система також дієвих механізмів до консолідації, об'єднання судового корпусу. Відокремлення спеціалізованих судів все більше поглиблює прірву між суддями 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» [6]. Необхідність реформи є очевидною, але у який спосіб планується змінити судову владу?

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

Відповідно до постанови Верховного Суду України № 1 від 14 квітня 2014 року «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 відповідатиме конституційному принципу поділу державної влади (стаття 6 Конституції України). У цьому розділі має бути визначено структуру органів влади, їх статус та конституційні засади діяльності. До складу судової влади мають входити: 1) суди загальної юрисдикції; 2) Конституційний Суд України. 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 в зазначеному розділі» [7]. Отже, Постанова № 1 пропонує серед іншого відмовитися від спеціалізованих судів, проте не заперечує діяльність спеціалізованих суддів.

Зазначений підхід повністю збігається із Висновком Консультативної ради європейських суддів (далі КРЕС) № 15 (2012), в якому, зокрема, стосовно спеціалізації суддів зазначено, що спеціалізація в судовій системі може вводитися різними способами,

найпоширенішим із яких все ж 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 (пункти 41, 42, 56). У цьому ж Висновку КРСС визнає, що в багатьох європейських системах традиційно є декілька різних судових ієрархій (наприклад, звичайні та адміністративні суди), але Рада вважає, що такі відокремлені ієрархії можуть ускладнити адміністрування та доступ до правосуддя [8].

Важливим моментом змістовної складової Постанови № 1 є також звернення до альтернативного правосуддя, згадуються міжнародні рекомендації щодо безпосереднього застосування альтернативного розв'язання спорів, зокрема рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 16 вересня 1986 р. № R (86) 12 щодо заходів із попередження та зменшення надмірного навантаження в судах, рекомендація № R (81) 7 щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, № R (99) 19 щодо медіації в кримінальних справах, № Rec (2001) 9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами, № Rec (2002) 10 щодо медіації в цивільних справах тощо. На думку авторів Постанови № 1 застосування 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» [10].

Цікаво, що в своїх висновках Венеціанська комісія, аналізуючи проект змін до Конституції України щодо правосуддя, зокрема наступне положення – «Законом може бути передбачений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору». Ця можливість не потребує конституційної основи, але й не викликає жодних проблем, оскільки забезпечує подальший доступ до суду. На практиці такі процедури повинні бути швидкими для уникнення невинновано довгої тривалості провадження (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод)» [11].

Відповідно до оприлюднених пропозицій голови Верховного Суду України слід «реформувати судову систему в триланкову, яка діятиме на принципах територіальності та спеціалізації суддів, а не судів. Виглядатиме вона так: 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 з професійних суддів чотирьох спеціалізацій – кримінальної, цивільної, господарської та адміністративної. Залежно

від кількісного складу суддів можливе утворення відповідних спеціалізованих колегій у кожному місцевому суді. Апеляційна інстанція – апеляційні суди. Знаходяться в кожному обласному центрі, столиці Автономної Республіки Крим, містах Київ та Севастополь. Юрисдикція поширюється на відповідний регіон (область, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь). Діють у складі судових колегій (або палат) чотирьох спеціалізацій – кримінальної, цивільної, господарської та адміністративної. Касаційна інстанція – Верховний Суд України. Знаходиться в Києві. Юрисдикція поширюється на всю територію України. Діє у складі судових палат чотирьох спеціалізацій – кримінальної, цивільної, господарської та адміністративної [12]. Отже, виглядає так, що судова реформа поверне до традиційної європейської триланкової формули із 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 інших) та вимогою часу для українського суспільства. Про необхідність створення трудових судів зазначають як українські фахівці [13], так і зарубіжні експерти. Зокрема, під час роботи українських та шведських спеціалістів щодо розробки «Нової моделі вирішення трудових спорів в Україні» [14], який став можливим за сприяння Національної служби і посередництва та сприяння та шведського агентства з питань розвитку і співробітництва (Sida), серед іншого наголошувалося на необхідності розбудови трудової юстиції.

На наше глибоке переконання порядок вирішення трудових спорів повинен встановлюватися спеціальним законом, в якому мають бути детально регламентовані засади позасудового вирішення спору та окреслені загальні засади судового порядку вирішення трудових спорів про права. Детальніше про це викладено у авторській монографії та дисертаційному дослідженні [15]. 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, невиннованими розбіжностями, що виникають із приводу виконання прав і обов'язків, встановлених нормативно-правовими актами з питань трудових правовідносин, колективними договорами і угодами, нормативними актами роботодавця, трудовим договором (контрактом) та необхідністю тлумачення колективних договорів і угод та трудового договору (контракту), мають окрім позасудових органів (наприклад, трудовим арбітражем) опікуватися судові органи.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що:

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

2. Виключно в судовому порядку мають розглядатися справи у випадку 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; невиклони заробітної плати 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 із соціально-трудомих 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.

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

Врахування 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Реформування судової влади в Україні. Інтерв'ю Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка головному редакторові журналу «Право України» Олександрі 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. – [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) та на зміни до Конституції, запропоновані Верховною Радою України, та пронесення змін до Конституції, запропоновані Конституційною Асамблеєю України, прийняті Венеціанською комісією на її 95 пленарній сесії (Венеція, 14–15 червня 2013 року) – [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 (із змінами і доповненнями) від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

5. Спільний Висновок Венеціанської комісії й Директорату з прав людини, Генерального директорату з 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 року. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>.

6. Реформування судової влади в Україні. Інтерв'ю Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка головному редакторові журналу «Право України» Олександрі Святоцькому. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/>.

7. Постанова Верховного Суду України № 1 від 14 квітня 2014 року «Про пропозиції Верховного Суду України Тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України». – [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).

8. Висновок Консультативної ради європейських суддів (далі КРЄС) № 15 (2012) від 13 листопада 2012 року. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/58f4a4dd76aaafd0c2257d87004971a6/\\$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/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/58f4a4dd76aaafd0c2257d87004971a6/$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA_%E2%84%96_15_(2012).pdf).

9. Проміжний Висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя № 803/2015 від 24 липня 2015 року. – [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).

10. Постанова Верховного Суду України № 1 від 14 квітня 2014 року «Про пропозиції Верховного Суду України Тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України». – [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).

11. Проміжний Висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя № 803/2015 від 24 липня 2015 року. – [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).

12. Реформування судової влади в Україні. Інтерв'ю Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка головному редакторові журналу «Право України» Олександрі Святоцькому. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/>.

13. Чанишева Г.І. Спеціалізована трудова юстиція у країнах Європи: досвід для України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.vgu.gov.ua/content/article/visnik02_10.pdf; Заржицький О.С. Про необхідність створення спеціалізованих трудових судів в Україні. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article-761.html>; Запара С.І. Захист права на працю: теоретичні засади становлення та розвитку : монографія / С.І. Запара. – Суми : видавництво Сумського національного аграрного університету, 2013. – 379 с.

14. Запара С.І. Захист права на працю: теоретичні засади становлення та розвитку : монографія / С.І. Запара. – Суми : видавництво Сумського національного аграрного університету, 2013. – 7 с.

15. Запара С.І. Захист права на працю: теоретичні засади становлення та розвитку : монографія / С.І. Запара. – Суми : видавництво Сумського національного аграрного університету, 2013. – 379 с.; Запара С.І. Генеза та доктринальні засади інституту захисту права на працю в сучасній Україні. Дис. на здобуття наук. ступ. д. ю. н., спеціальність 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень». – Київ. – 2014. – 450 с.