

Особливості розгляду спорів про працю окремої категорії осіб – суб'єктів владних повноважень

Н.В. Дараганова
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного та господарського права, ВНЗ «Національна академія управління»

У статті досліджено питання, пов'язані з розглядом спорів про працю окремої категорії осіб – суб'єктів владних повноважень. Установлено, що на сьогодні існує особливий порядок розгляду спорів про працю стосовно всіх суб'єктів владних повноважень, а не лише окремої категорії, що визначена у ст. 222 КЗпП України.

В статье исследованы вопросы, связанные с рассмотрением споров о труде, отдельной категорией лиц – субъектов властных полномочий. Установлено, что на сегодняшний день существует особый порядок рассмотрения споров о труде, относительно всех субъектов властных полномочий, а не только отдельной категории, определенной в ст. 222 КЗоТ Украины.

In this article the problems of the setting the disputes on right of work of special category of person – officials. The author sets, that today the special order consideration of cases on right of work which belong to all types of officials exists, rather than just separate category that is provided in article item 222 Labor code of Ukraine.

Ключові слова: суб'єкти владних повноважень, публічна служба, державна служба, адміністративне право.

Постановка проблеми

Конституція України визнала людину, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищими соціальними цінностями (ст. 3). Вагоме місце в системі конституційних прав займає й право громадянина на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (ст. 43). Держава ж зобов'язується створити умови для здійснення громадянами цього конституційного права.

За сучасних умов розвитку Української держави проблеми, пов'язані з реалізацією права громадянина на працю значно актуалізувалися. Світова економічна криза, суперечливі економічні, політичні, соціальні та правові реалії в Україні лише загострили проблеми, пов'язані з реалізацією цього права. Разом з демократизацією нашого суспільства, зміною економічного курсу, ліквідацією системи централізованого планування та управління, визнанням різних форм власності та втрати державою

своїєї домінуючої ролі на ринку праці України стикнулася з такими явищами, як: спад виробництва, безробіття, інфляція, посилення майнової нерівності тощо – що спричиняє нестабільність, незадоволеність у суспільстві, стає причиною виникнення різних конфліктних ситуацій, спорів, зокрема й у сфері публічної (державної) служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання, пов'язані з розглядом спорів про працю, традиційно перебувають у сфері уваги представників галузі трудового права – у різні часи їх висвітлювали у своїх працях такі науковці, як: В.С. Венедиктов, І.Я. Кисельов, О.І. Процевський, В.І. Прокопенко, В.Г. Ротань, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева та інші. Серед останніх досліджень із трудового права викликає інтерес праця Н.М. Швець [1], присвячена розглядові питань, пов'язаних із реалізацією права на страйк, у якій автор розглянула випадки, за яких забороняється проведення страйків і, на підставі порів-

няльного правового аналізу вітчизняного законодавства та світового досвіду, сформулювала перелік умов, за яких проведення страйків доцільно заборонити, зокрема й стосовно окремих категорій працівників.

У сфері адміністративного права застосовує на увагу наукове дослідження М.І. Цуркана [2], у якому автором уперше було здійснено спробу дослідити питання, пов'язані з судовим розглядом спорів щодо проходження публічної служби в Україні.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Нині одним із пріоритетних завдань української держави є створення системи заходів як економічного, соціального, так і юридичного характеру, які допомагали б нейтралізувати або хоча б пом'якшити негативні для населення та, зрештою, небезпечні для всього суспільства наслідки дії ринкових відносин у сфері праці та зайнятості населення, зокрема – публічної (державної) служби.

Проте, відзначаючи певні напрацювання у сфері дослідження трудових спорів у цілому, зазначимо, що питання, пов'язані з розглядом спорів такої окремої категорії, як суб'єкти владних повноважень, досі є малодослідженими.

Окрім того, питання щодо розгляду спорів суб'єктів владних повноважень повинні розглядатися насамперед із позиції адміністративного права. Вказане визначає необхідність наукового осмислення різноманітних, часто досить спірних питань, пов'язаних із захистом конституційного права на працю різних категорій осіб, зокрема, суб'єктів владних повноважень.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження питань щодо розгляду спорів, пов'язаних із реалізацією конституційного права на працю такої категорії осіб, як суб'єкти владних повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження

Насамперед зазначимо, що реалізувати своє конституційне право на працю гро-

мадяни можуть у різний спосіб, зокрема й шляхом служіння народові України, перебуваючи на публічній (державній) службі. У зв'язку з прийняттям громадянина на публічну (державну) службу, її проходженням або звільненням з неї може виникнути правовий спір. При цьому, Кодексом законів про працю (далі – КЗпП) [3] у ст. 222 встановлено, що особливості розгляду трудових спорів суддів, прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури, які мають класні чини, встановлюється законодавством. Аналіз зазначеної норми дає змогу зробити висновки, що вказана в цій статті категорія осіб підпадає під дію норм трудового права – інститут трудових спорів притаманний лише галузі трудового права.

Проте, норма ст. 222 КЗпП не враховує положень багатьох нормативно-правових актів, що врегульовують відносини у сфері публічної (державної) служби і є джерелами адміністративного права, зокрема, Законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про Вищу раду юстиції» тощо.

Дослідження цих, а також й інших, базових у сфері публічної (державної) служби нормативно-правових актів дає підставу стверджувати, що на сьогодні існує особливий порядок розгляду спорів, пов'язаних із реалізацією конституційного права на працю (далі – спорів про працю) усіх суб'єктів владних повноважень, а не лише тих осіб, про які зазначено у ст. 222 КЗпП. Цей порядок регулюється згідно з нормами адміністративного права, насамперед відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) [4], згідно зі ст. 4 якого правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами, а їх юрисдикція поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. Урегульовано цей особливий порядок також іншими джерелами

адміністративного права, зокрема, вищевказаними законами.

Для визначення всіх осіб, які підпадають під сферу дії цього особливого порядку, нами застосовано термін «суб'єкт владних повноважень», урахувавши те, що згідно зі ст. 3 КАС України до суб'єктів владних повноважень належить посадова чи службова особа органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Зазначимо, що в Україні існує значна кількість законодавчих актів, що регулюють правовий статус суб'єктів владних повноважень. Це створює певні ускладнення в процесі їх застосування, зокрема під час визначення законодавства, що є пріоритетним для розв'язання спірних правовідносин. За загальним правилом, у ході вирішення адміністративних справ пріоритетними є норми спеціальних законів, а трудове законодавство підлягає застосуванню лише в разі, коли нормами спеціальних законів не врегульовано спірні правовідносини або коли це прямо визначено у спеціальному законі.

Беручи до уваги те, що 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 (ст. 3 КАС України) – усі спори щодо захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів владних повноважень, зокрема, й у сфері праці, повинні бути розглянуті та вирішені відповідно до вимог адміністративного судочинства в межах компетенції адміністративних судів. Отже, адміністративні суди є тими органами, що мають право розглядати всі спори про працю, у яких стороною спору виступають суб'єкти владних повноважень.

Специфіку судового розгляду спорів про працю суб'єктів владних повноважень насамперед відображує предмет цього спо-

ру. До кола найтипівіших питань, із яких виникають подібні спори, належать такі: відмова у прийнятті громадян на публічну службу; порядок прийняття громадян на публічну службу; зарахування до кадрового резерву; присвоєння рангу; проходження стажування; стягнення заробітної плати або грошового утримання; притягнення до відповідальності; надання відпустки; результати атестації; переведення на іншу посаду; забезпечення права особи на соціальний захист під час проходження служби; звільнення з посади (найчисленніша категорія спорів); зміни формулювання підстав звільнення; поновлення на посаді; стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування шкоди, завданої неправомірним звільненням тощо.

Слід також ураховувати, що припинення діяльності на публічній (державній) службі може здійснюватися як на підставах, передбачених КЗпП, так і на підставі спеціальної норми, у тому числі згідно з вимогами законів України «Про державну службу» [9], «Про прокуратуру» [10] тощо. Наприклад, відповідно до ст. 30 Закону України «Про державну службу» підставами припинення державної служби є недотримання вимог, пов'язаних із проходженням державної служби, виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі тощо.

Позивачем у справах і, відповідно, ініціаторами спору про працю можуть бути: особи, які претендували на зайняття посад на публічній (державній) службі; державні службовці, посадова особа органів місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень-фізичні особи; особи, звільнені з публічної (державної) служби; особи, яким відмовлено в наданні попередньої роботи на публічній (державній) службі після звільнення з виборчої посади.

Особливим у цих спорах є й строк звернення до суду. Так, за загальним правилом, згідно з ч. 2 ст. 99 КАС України, для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється

шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають такому суб'єкту право на пред'явлення передбачених законом вимог. При цьому, КАС України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду. Зокрема, строк в один місяць встановлюється: у справах про прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби (ч. 3 ст. 99 КАС України); якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком (у цьому разі, відповідно до ч. 4 ст. 99 КАС України, строк обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень); щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення коштів (ч. 5 ст. 99 КАС України).

Властивістю розгляду цих видів спорів є й те, що, на відміну від загальної норми, згідно з якою адміністративні справи вирішуються судом за місцезнаходженням відповідача (ч. 1 ст. 19 КАС України), адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної особи, можуть бути вирішені за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача (ч. 2 ст. 19 КАС України). Ураховуючи те, що у спорах з приводу прийняття осіб на публічну службу, її проходження, звільнення з неї предметом оскарження, як правило, є правовий акт індивідуальної дії та/або дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, то більшість цих справ вирішуються адміністративними судами за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

До особливостей розгляду цих спорів належить і те, що згідно з нормами ч. 2 ст. 71 в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

У зв'язку з ускладненням визначення правового статусу осіб, які провадять діяльність у сфері публічної служби, на практиці має місце проблема визначення юрисдикції справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. Критеріями віднесення особи до категорії суб'єктів владних повноважень повинна бути наявність запису в трудовій книжці особи про складання Присяги державного службовця та присвоєння відповідного рангу державного службовця; наявність виплати сум за ранг у загальній сумі заробітної плати [11].

І хоча у трудовому праві вже традиційною є точка зору про те, що особливий порядок розгляду спорів про працю стосується лише такої окремої категорії осіб, як судді, прокурорсько-слідчі працівники, а також працівники навчальних, наукових та інших установ прокуратури, які мають класні чини, та лише розгляду тих спорів, що пов'язані із застосуванням дисциплінарної відповідальності щодо цих осіб [5, с. 763], дійсно, й нині суддя місцевого чи апеляційного суду має право оскаржити рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про притягнення його до дисциплінарної відповідальності до Вищої ради юстиції не пізніше одного місяця з дня вручення йому чи отримання поштою копії рішення (ст. 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6]). Однак, по-перше, на сьогодні порядок досудового розгляду спорів про працю встановлений не лише щодо суддів і прокурорсько-слідчих працівників, а й щодо інших суб'єктів владних повноважень. Для прикладу, згідно зі Статутом про дисципліну працівників спеціальних (воєнізованих) аварійно-рятувальних

служб [7] за невиконання, неналежне виконання службових обов'язків або порушення трудової дисципліни до працівників служб застосовуються такі види дисциплінарних стягнень: зауваження; догана; звільнення (розірвання контракту). Накладати дисциплінарні стягнення на підлеглих мають право командири (начальники) служб, а працівник, на якого накладено дисциплінарне стягнення, має право оскаржити його старшому командирові (начальнику) служби протягом одного місяця з дня накладення дисциплінарного стягнення або звернутися за захистом своїх прав до суду відповідно до законодавства (п. 8 ч. VI цього статуту). По-друге, досудовий розгляд спорів про працю суб'єктів владних повноважень передбачає, що оскаржувати можна й інші питання. Наприклад, згідно зі ст. 29-2 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [8] Вища рада юстиції здійснює розгляд скарг на рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, прийнятих у процесі призначення чи обрання суддів на посаду. У зв'язку з цим, до Вищої ради юстиції можуть бути оскаржені рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо: 1) встановлення результатів кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді; 2) відмови у рекомендуванні для обрання кандидатом на посаду судді безстроково.

Висновки

Дослідження базових у сфері публічної (державної) служби нормативно-правових актів дає підставу стверджувати, що на сьогодні існує особливий порядок розгляду спорів, пов'язаних із реалізацією конституційного права на працю всіх суб'єктів владних повноважень, а не лише тих осіб, про яких зазначено у ст. 222 КЗпП. Цей порядок регулюється згідно з нормами адміністративного права, насамперед КАС України, і адміністративні суди є тими органами, що мають право розглядати всі спори про працю, у яких стороною спору виступають суб'єкти владних повноважень. Специфіку судового розгляду цих спорів насамперед відображає особливе коло позивачів, предмет цього спору, строк звернення до суду, територіальна підсудність, обов'язок щодо доказування.

У ході дослідження було встановлено, що крім судового розгляду спорів про працю суб'єктів владних повноважень на сьогодні існує можливість досудового розгляду спорів про працю цієї категорії осіб. Предметом досудового розгляду, зазвичай, є оскарження рішень про притягнення цих осіб до дисциплінарної відповідальності, хоча законодавством встановлено можливість оскарження й інших питань. Досудовий розгляд встановлений як щодо суддів та прокурорсько-слідчих працівників, так і щодо інших суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел

1. Швець Н.М. Право на страйк та механізм його реалізації : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Н.М. Швець; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2008. – 18 с.
2. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.І. Цуркан; Одеський нац. юрид. акад. – Одеса, 2009. – 18 с.
3. Кодекс законів про працю від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс] : [редакція від 05.01.2012]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс] : [поточна версія – тлумачення від 25.01.2012]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / В.Г. Ротань, І.В. Зуб, Б.С. Стичинський. – 8-е вид., доп. і перероб. – К. : А.С.К., 2008. – С. 763.
6. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний ресурс] : [редакція від 31.12.2011]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Статут про дисципліну працівників спеціальних (воєнізованих) аварійно-рятувальних служб, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2000 р. № 1540 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

8. Закон України «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 № 22/98-ВР [Електронний ресурс] : [редакція від 18.03.2012]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [Електронний ресурс] : [редакція від 30.12.2011]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ [Електронний ресурс] : [остання версія – тлумачення від 12.10.2011]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Аналітична довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби від 01.02.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>