

УДК 340.121.5

Т. В. Колєсник

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ

Стаття присвячена висвітленню актуальних питань дисциплінарної відповідальності. Особлива увага приділена характеристиці негативних правових наслідків, яких може зазнати працівник у випадку зловживання керівником владою та перевищення владних повноважень. У статті проаналізовані норми проекту Трудового кодексу України, надані пропозиції щодо їх вдосконалення з питань дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: дисциплінарний проступок, дисциплінарний вплив, перевищення влади, службові повноваження, правові наслідки.

Постановка проблеми. Розвиток економічних відносин, виникнення нових організаційно-правових форм господарювання, засобів виробництва, реорганізація значної кількості підприємств, низький рівень правової свідомості суттєво загострюють проблему зловживання правом. В умовах сьогодення підвищеної актуальності набувають питання боротьби з протиправними методами управління у сфері службової діяльності, про що свідчать і вислови вищих посадових осіб держави, і зацікавленість із вказаного приводу суспільства та засобів масової інформації. Виходячи із цього, слід звернути увагу на найбільш вагомий питання окресленої проблематики, а до них відносяться: перевищення влади або службових повноважень, зловживання владою або службовим становищем.

Аналіз публікацій. Дослідженню окресленої проблематики приділяли та приділяють увагу такі вітчизняні науковці, як: В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, С.С. Ковальов, П.С. Луцук, М.О. Міщук, М. І. Хавронюк, Н.М. Хуторян, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та ін. Наукові праці зазначених та інших вчених склали теоретичну й методологічну основу цього дослідження.

Метою статті є аналіз основних аспектів юридичної відповідальності суб'єктів трудових правовідносин за зловживання правом й установлення ефективного механізму правового захисту сторін трудового договору.

Виклад основного матеріалу. Дисциплінарна відповідальність як один із правових засобів забезпечення дисципліни не позбавлена недо-

ліків та практичних проблем у застосуванні. Вплив на поведінку працівника за допомогою правових норм у значній мірі залежить від дієвості самих норм та волевиявлення сторін, які застосовують правові норми, що регулюють дисциплінарну відповідальність задля забезпечення дисципліни праці. Також необхідно відмітити, що дисциплінарна відповідальність не може бути відокремлена від інших норм трудового права, які мають істотне значення для з'ясування обставин невиконання або неналежного виконання працівником своїх трудових обов'язків.

Так, усе частіше в повсякденному житті лунає критика щодо недієвості дисциплінарної відповідальності, і в певній мірі це слушна критика, зважаючи на соціально-економічні зміни в державі. О.М. Ярошенко обґрунтовано стверджує, що «просування України в напрямі ринкових перетворень обумовлює необхідність формування якісно нових підходів до взаємовідносин найманого працівника та роботодавця. Передусім це стосується обсягу прав і обов'язків, які повинні мати і виконувати сторони трудових правовідносин, а також можливості застосування до них юридичної відповідальності [1, с. 131]. При цьому, досліджуючи питання притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності та окремих категорій працівників, науковець наголошує, що «в цій ситуації неконституційною вважається практика затвердження статутів і положень про дисципліну постановами Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України» [1, с. 136]. Тобто на часі не лише формування нових підходів до дисциплінарної відповідаль-

ності, а й реалізація конституційних положень стосовно того, що підстави та умови дисциплінарної відповідальності мають бути врегульовані на рівні закону. Саме положення ст. 92 п. 22 Конституції України [2] вимагають врегулювання відповідальності працюючих у законах.

На підтримку такого підходу до дисциплінарної відповідальності свідчить практика зловживання своїми правами роботодавцями та їх посадовими особами. В умовах тотального безробіття та відсутності належного громадського контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні сформувалися тенденції до мовчазної згоди на вимоги роботодавця. Тому в питаннях дисциплінарної відповідальності умови та підстави має визначати закон, а не рішення державного органу, який, до речі, в переважній більшості виступає в таких відносинах скоріше роботодавцем, ніж органом державної влади.

Щодо проблеми «обсягу прав і обов'язків, які повинні мати і виконувати сторони трудових правовідносин», то ситуація останнім часом характеризується нестабільністю. Так, приписи ст. 31 КЗпП України забороняють власнику або уповноваженому ним органу вимагати від працівника виконання роботи, не обумовленої трудовим договором [3]. Однак на практиці, де переважна більшість трудових договорів укладається усно, довести з боку працівника умови трудового договору, які були обумовлені при прийомі на роботу, майже неможливо.

Більше того, інтенсивність розвитку інформаційних технологій призводить до зміни вимог для працівників з боку роботодавців. Необґрунтовані вимоги роботодавця до працівників стосовно виконання роботи, не обумовленої трудовим договором, стають нормою, а працівник під страхом застосування до нього дисциплінарної відповідальності погоджується виконувати «супутню» роботу без відповідної оплати.

Окрім додаткових обов'язків, які виконують працівники за окремими дорученнями роботодавця, проблемою є обсяг виконуваної роботи. Економічні проблеми, яких зазнають роботодавці, вимушують їх шукати засоби збалансування своїх витрат та доходів, у результаті чого на підприємствах, в установах, організаціях відбуваються скорочення чисельності штату. Такі реорганізації призводять до збільшення обсягів виконуваної роботи одним працівником, хоча б і в межах його трудових функцій. Зворотна сторона збільшення обсягу виконуваної роботи підвищує ризик невиконання або неналежного

виконання працівником його трудових обов'язків і, як наслідок, притягнення його до дисциплінарної відповідальності (догана, звільнення). Тобто завищені вимоги щодо обсягів виконуваної роботи ставлять працівника перед вибором: або звільнитися і залишитися без роботи, або ж перебувати під «гнітом» дисциплінарної відповідальності.

Вихід із цієї складної ситуації вбачається через впровадження практики укладання письмових трудових договорів, де однією з необхідних умов слід закріпити «обсяги виконуваної роботи». Також необхідно звернути увагу на нормування праці. Так, ст. 85 КЗпП України закріплює, що норми праці – це норми виробітку, часу, обслуговування, чисельності, що встановлюються для працівників відповідно до досягнутого рівня техніки, технології, організації виробництва і праці [3]. Такі норми підлягають заміні, наприклад, при впровадженні нової техніки чи технологій.

Отже, норми праці повинні переглядатися залежно від об'єктивних обставин, однак на практиці такий перегляд якщо і здійснюється, то за принципом «збільшення обсягу роботи» з посиланням на «автоматизацію процесів» і, відповідно, зменшення фізичного чи розумового навантаження. Однак ми вважаємо, що збільшення обсягів роботи із застосуванням новітніх технологій не завжди полегшує працю працівника, а подекуди ускладнює її.

Прикладом такого ускладнення можна привести необхідність ведення документації в електронних формах та дублювання цих форм на паперових носіях. До цього ж долучаються проблеми щодо «помилки» та їх усунення в електронних формах, де не передбачено «людського фактору» і, відповідно, кожна помилка може стати приводом для порушення питання про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності. На наш погляд, практичні проблеми реалізації дисциплінарної відповідальності набувають ознак суб'єктивізму та «ручного інструменту» впливу на працівника в інтересах власника.

З іншого боку, застосування заходів дисциплінарного впливу до окремих категорій працівників взагалі втратило свою значимість. Так, керівництво (адміністрація) підприємств, установ, організацій нехтує внутрішнім трудовим розпорядком, використовуючи своє службове становище. Високопосадові та місцеві чиновники, які працюють за трудовими договорами, доз-

воляють собі і запізнення на роботу, і невихід на роботу, і невиконання своїх обов'язків. Однак стосовно такої категорії працівників дисциплінарна відповідальність майже не застосовується. Така ситуація щодо керівників та їх заступників спостерігається як у державному, так і приватному секторах економіки. Все це ставить під сумнів невідворотність відповідальності за невиконання чи неналежне виконання трудових обов'язків.

Отже, ситуацію стосовно підвищених обсягів роботи та тиску на рядових працівників, на наш погляд, необхідно виправляти за допомогою колективно-договірного регулювання та посилення ролі профспілкових організацій у життєдіяльності трудових колективів та його членів. Стосовно топ-менеджерів та керівництва реалізувати принцип «невідворотності відповідальності» необхідно запровадженням громадського контролю за діяльністю такої категорії працівників. Більше того, імовірно доцільно було б збільшити повноваження профспілок із питань застосовування дисциплінарної відповідальності до топ-менеджерів. Також, за прикладом із дисциплінарною відповідальністю адвокатів, імовірно необхідно закріпити, що ініціювати питання притягнення топ-менеджерів (визначити посади) до дисциплінарної відповідальності може будь-яка особа, якій стало відомо про порушення таким працівником своїх трудових обов'язків.

Сьогодні нагально існують проблеми щодо підстав притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, в літературі висловлюються думки, що «фактично підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок – неправне, винне (умисне або необережне) діяння, що полягає в невиконанні чи неналежному виконанні покладених законодавством обов'язків, зловживанні або перевищенні прав, порушенні заборон чи обмежень» [4, с. 109]. Тобто обов'язки, зловживання, перевищення прав, порушення заборон чи обмежень свідчать про практичні проблеми визначення прав і обов'язків працівників за укладеним трудовим договором та окреслення тієї межі, де починається зловживання або перевищення прав. Постає питання, до якої категорії працівників необхідно застосовувати дисциплінарну відповідальність за зловживання або перевищення прав.

Певну ясність у питання зловживання та перевищення прав вносить Пленум Верховно-

го Суду України, який у своїй постанові «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» зазначає, що «при вирішенні питання про те, чи є вихід за межі наданих прав або повноважень явним, суди мають враховувати, наскільки він був очевидним для службової особи і чи усвідомлювала вона протиправність своєї поведінки. Мотиви та мета вчинення таких дій можуть бути різними і на кваліфікацію злочину, як правило, не впливають. Ставлення службової особи до наслідків вчинюваних нею дій можливе як умисне, так і необережне. Згідно з п. 1 примітки до ст. 364 Кримінального кодексу України (далі – КК) службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням [5].

Судам необхідно відмежовувати перевищення влади або службових повноважень від зловживання владою або службовим становищем. Зловживання – це «умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотну шкоду». Тобто службова особа незаконно, всупереч інтересам служби використовує надані їй законом права і повноваження (ст. 364 КК України).

Під перевищенням влади або службових повноважень треба розуміти: а) вчинення дій, які є компетенцією вищестоящої службової особи цього відомства чи службової особи іншого відомства; б) вчинення дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках, або з особливого дозволу, або з додержанням особливого порядку, – за відсутності цих умов; в) вчинення одноособово дій, які могли бути вчинені лише колегіально; г) вчинення дій, які ніхто не має права виконувати або дозволяти» [6].

Незважаючи на те, що Верховний Суд України надав роз'яснення стосовно кваліфікації кримінальних правопорушень, все ж таки стосовно фактичних підстав дисциплінарної відповідальності така правова позиція є цікавою.

По-перше, одразу зрозуміло, що таке неналежне виконання своїх трудових обов'язків може вчинити не будь-який працівник, а працівник з відповідними правами, який, реалізуючи свої права, порушує права та інтереси інших осіб. Стосовно підприємств, установ, організацій, на наш погляд, до таких категорій працівників необхідно віднести керівництво (адміністрацію).

По-друге, зловживання правами в такому випадку з трудовими правами може реалізовуватися як у діях, так і в рішеннях, які порушують права та інтереси рядових працівників.

По-третє, перевищення прав, хоча б і трудових, – це вчинення керівництвом (адміністрацією) дій та прийняття рішень, що не належать до їх компетенції, або ж порушення процедури прийняття рішення.

Зловживання владою або службовим становищем є одним із найпоширеніших злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, підтвердженням чого є офіційні відомості Генеральної прокуратури України. Так, якщо у 2014 р. За ознаками ст. 364 КК України було обліковано 1975 суспільно небезпечних діянь, то у 2015 р. їх кількість досягла 2238, а в 2016 р. – 2331. При цьому поступово збільшується й їх питома вага в структурі злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (з 16,5% у 2014 р. до 22,8% у 2016 р.), внаслідок чого цей злочин стабільно посідає друге за поширеністю місце в структурі всіх облікованих злочинів цієї групи після службового підроблення. При цьому слід відмітити, що показники щодо засудження осіб за ст. 364 КК України різко знижуються (якщо у 2014 р. Засуджено 80 осіб, у 2015 р. – 43, то у 2016 р. – лише 22 особи). Вочевидь, що причина такої негативної тенденції в тому числі пов'язана зі складністю встановлення ознак складу зловживання владою або службовим становищем [7, с. 145].

Вбачається, що зміст зловживання владою і перевищення влади є неоднаковим, на що зауважує судова практика, а тому шукати альтернативу ст. 365 КК України для службових осіб (непрацівників правоохоронних органів) у положеннях ст. 364 КК України не виправдано. Саме тому окремі науковці стверджують, що наразі умисне вчинення дій, які явно виходять за межі наданих повноважень (окрім дій, передбачених ч. 2 ст. 365 КК України), будь-якою іншою публічною службовою особою, крім працівників правоохоронних органів, може потягнути за собою

лише адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність, можливість яких треба користатися повною мірою у всіх необхідних випадках через механізми, передбачені Кодексом адміністративного судочинства, Кодексом про адміністративні правопорушення, Цивільним кодексом, законами, що визначають підстави дисциплінарної відповідальності службових осіб [8].

Однак, якщо взяти таку правову позицію в основу розмежування зловживання та перевищення прав у межах трудових прав, то виникає супутня практична проблема щодо особи, яка повинна здійснити таку кваліфікацію дій (бездіяльності) працівника.

Ми вважаємо, що для здійснення такої кваліфікації необхідно мати спеціальні знання та навички, і тому припускаємо, що фактичні підстави дисциплінарної відповідальності можуть бути у вигляді зловживання та перевищення прав. Однак застосування дисциплінарного стягнення повинно здійснюватися після вирішення питання про притягнення працівника-порушника до відповідальності іншого виду. Тобто виключно на підставі кваліфікованої оцінки дій порушника, доведеної у встановленому порядку вини та на підставі прийнятого рішення компетентним органом, який розглядав справу про зловживання чи перевищення прав.

Отже, призначаючи покарання особам, винним у перевищенні влади або службових повноважень, суди мають неухильно виконувати вимоги ст. 65 КК України щодо індивідуалізації покарання, а саме враховувати характер вчиненого діяння, тяжкість наслідків, що настали, дані про особу винного та інші обставини, які пом'якшують чи обтяжують покарання.

Оскільки позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю в усіх частинах ст. 365 КК України передбачене як обов'язкове додаткове покарання, суди можуть не застосовувати його лише за наявності умов, визначених ст. 69 КК України, з обов'язковим наведенням у вирокі мотивів прийнятого рішення.

Вирішуючи питання про трудову дисципліну всіх працівників без виключення, науковці наголошують, що в Трудовому кодексі України термін «трудова дисципліна» має визначатися як обов'язкове для всіх працівників підпорядкування правилам поведінки, визначеним згідно із цим Кодексом, іншими законами та підзаконними актами, колективним договором, угодами,

локальними нормативними актами, трудовим договором [9, с. 9]. З одного боку, такий підхід до трудової дисципліни є виправданим у сучасних умовах, з іншого боку, і закони, і підзаконні акти, і акти соціального партнерства, і трудовий договір, як акти, в яких закріплюються трудові обов'язки тієї чи іншої категорії працівників, розширюють трудові обов'язки працівників до таких меж, де передбачити індивідуальні умови праці й конкретизовані обов'язки майже не видається можливим.

За загальним правилом, укладаючи трудовий договір із конкретним працівником, його трудові права та обов'язки обговорюються індивідуально, однак зі змінами в нормативних актах та актах соціального партнерства може виникати питання про розширення трудових обов'язків працівника. У такому випадку умови трудового договору будуть змінюватися на вимогу роботодавця з альтернативою відмовитися від розширення обсягів роботи та звільнитися або ж погодитися з таким розширенням і прийняти на себе зобов'язання щодо заздалегідь не виконуваного обсягу роботи.

Вихід із такої ситуації, в аспекті невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків, бачиться через прийняття нормативів навантаження на працівника – як того, що здійснює надання послуг, так і тих, які наділені владними повноваженнями.

Разом із тим запровадження показників витрат часу на роботи і послуги невиробничої сфери господарювання дозволить індивідуалізувати трудові угоди таких працівників та мінімізує можливості необґрунтованих звинувачень щодо невиконання або неналежного виконання (бездіяльності) їх трудових обов'язків, визначених у нормативних приписах законодавства, підзаконних актів та актів соціального партнерства.

Незважаючи на те, що дисциплінарна відповідальність працівників виступає засобом координації поведінки працівника в бік дотримання передбачених внутрішнім трудовим розпорядком правил поведінки, все ж таки однією з актуальних проблем залишається захист прав працівника від необґрунтованих утискань на роботі, зокрема і під страхом застосування дисциплінарних санкцій. Тому, вдосконалюючи трудове законодавство в цій частині, дисциплінарну відповідальність необхідно розглядати в її негативному аспекті і, відповідно, захистити працівника від економічно більш сильної сторони трудового договору – роботодавця.

Так, Н.М. Хуторян наголошує, що однією із сучасних проблем є недосконалість положень про дисципліну праці у проекті Трудового кодексу України. Науковець доводить, що названий проект необхідно вдосконалити в частині підвищення гарантій трудових прав працівників [10, с. 57]. Отже, однією із сучасних задач науки трудового права є висунення обґрунтованих пропозицій щодо гарантування та захисту трудових прав працівників, зокрема і в частині застосування до них заходів дисциплінарного впливу.

Ми пропонуємо переглянути діючі положення щодо прийняття рішення про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності. Так, наказ чи розпорядження про застосування до працівника заходів дисциплінарного стягнення приймає особа, наділена правом прийому на роботу, а сам працівник при цьому захищає себе тільки шляхом подання письмового пояснення стосовно обставин справи, за яких відбулось невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків.

Враховуючи той факт, що в приватному секторі економіки таке рішення приймається одноосібно і результатом розгляду обставин справи може бути рішення про звільнення працівника, існуючий порядок не захищає інтереси працівника в повній мірі. Тобто одноосібне рішення та можливість його оскарження працівником не захищає його від необґрунтованого рішення керівника-власника. Також такі одноосібні рішення можуть мати упереджений характер стосовно конкретного працівника, що, на нашу думку, є неправильним.

Вирішення такої проблеми бачиться через запозичення досвіду прийняття рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників, зокрема в тій його частині, яка передбачає колегіальність прийняття рішень стосовно встановлення обставин справи та визначення ступеня вини працівника. Також ми вважаємо, що колегіальні процедури прийняття рішень доцільно застосовувати у вирішенні питання про звільнення працівника за невиконання або неналежне виконання ним своїх трудових обов'язків. Колегіальний розгляд справи підвищить рівень захищеності працівника від необґрунтованих або упереджених рішень, а сам колегіальний орган (наприклад, дисциплінарна комісія), вирішуючи питання про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності, зможе мінімізувати ризик «упередженості робо-

тодавця» та «зловживання господарчою владою» на підприємстві, в установі, організації.

Висновки і пропозиції. Враховуючи вищевикладене, пропонуємо внести відповідні доповнення до ст. 363 «Порядок застосування дисциплінарних стягнень» проекту Трудового кодексу України, де закріпити, що вирішенню питання про застосування до працівника дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення обов'язково передуює розгляд обставин невиконання або неналежного виконання працівником своїх трудових обов'язків у дисциплінарній комісії. Дисциплінарна комісія має винести обґрунтоване рішення в справі та надати роботодавцю мотивовані рекомендації щодо застосування звільнення як дисциплінарної санкції за розглянутою дисциплінарною справою. Такі положення в трудовому законодавстві, на наш погляд, сприятимуть підвищенню рівня захисту трудових прав та інтересів працівника.

Список використаної літератури:

1. Ярошенко О.М. Щодо окремих проблемних питань централізованого правового регулювання внутрішнього трудового розпорядку. Вісник Академії правових наук України: зб. наук. пр. 2013. № 1(72). С. 131–138.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
3. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
4. Дем'янчук Ю.В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності в умовах законодавства України про працю. Молодий вчений. 2014. № 6(09). С. 108–111.
5. Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 р. № 15. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0015700-03> (дата звернення: 12.02.2018).
6. Кримінальний кодекс України від 1 вересня 2001 року № 2341-III ВР. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. ст. 13.
7. Нетеса Н.В. Щодо кримінальної відповідальності за зловживання владою або службовим. Вісник асоціації кримінального права України. 2017. № 2. С. 145.
8. Хавронюк М.І. Науковий висновок щодо способу застосування Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти корупції» від 21 лютого 2014 року № 746-VII. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/5059>.
9. Ковальов С.С. Підстави і порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ: Східноукраїнський нац. ун-т ім. В. Даля, 2012. 189 с.
10. Хуторян Н.М. Проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівника в проєкті Трудового кодексу України // Міждисциплінарні гуманітарні студії. Серія «Правничі науки». 2014. Вип. 1. С. 51–59.

Колесник Т. В. Дисциплинарная ответственность: проблемные аспекты применения

Статья посвящена освещению актуальных вопросов дисциплинарной ответственности. Особое внимание уделено характеристике негативных правовых последствий, которые может понести работник в случае злоупотребления руководителем властью и превышения властных полномочий. В статье проанализированы нормы проекта Трудового кодекса Украины, предоставлены предложения по их совершенствованию по вопросам дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: дисциплинарный проступок, дисциплинарное влияние, превышение власти, служебные полномочия, правовые последствия.

Koliesnik T. V. Disciplinary liability: problem aspects of application

The article is devoted to the coverage of topical issues of disciplinary liability. Particular attention is paid to the characterization of negative legal consequences of which an employee may be exposed in the event of abuse of power by the head of government and excessive authority. The article analyzes the norms of the draft Labor Code of Ukraine, as well as the proposals submitted, regarding their improvement on disciplinary issues.

Key words: disciplinary offense, disciplinary influence, excess of power, official authority, legal consequences.