

А. Ю. КОРОТКИХ,
суддя Київського апеляційного адміністративного суду

ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена аналізу особливостей сформованого в Україні порядку застосування матеріальної відповідальності до державних службовців відповідно до законодавства про працю. Особлива увага в статті приділяється проблемам, які мають місце в практиці притягнення держслужбовців до такої відповідальності, а також формулюванню практичних рекомендацій, спрямованих на вирішення основних проблем матеріальної відповідальності держслужбовців, що можуть бути враховані в рамках триваючої по сьогоднішній день реформи трудового законодавства в нашій державі.

Ключові слова: державний службовець, погашення шкоди, матеріальна відповідальність, службова дисципліна, юридична відповідальність.

Вступ. Дане наукове дослідження спрямоване на аналіз особливостей та вивчення комплексу основних проблем, що мають місце в процесі застосування матеріальної відповідальності до державних службовців за трудовим законодавством України. Актуальність теми статті на сьогоднішній день є більш ніж очевидною, ураховуючи той факт, що сутність матеріальної відповідальності державних службовців до сьогоднішнього дня є гострою дискусійною проблемою в наукових колах не лише нашої держави, а й ряду зарубіжних держав. При цьому найважливішим елементом розуміння сутності цієї відповідальності є саме процедура притягнення такого службовця до матеріальної відповідальності. Разом з тим, незважаючи на важливість проблеми притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності, чинне законодавство України не містить визначення та чіткого правового змісту такої процедури. У результаті цього спостерігається також дефіцит процесуальних норм у питанні застосування матеріальної відповідальності, що є істотним недоліком правового регулювання зазначеного виду відповідальності. З іншого боку, слід також ураховувати, що в Україні досі триває реформування трудового законодавства, що неефективно вирішує проблеми матеріальної відповідальності державних службовців. Саме тому результати цього наукового дослідження, що направлені на вирішення означених проблем, повинні бути враховані в процесі розробки проекту Трудового кодексу України.

Постановка завдання. Сприятиме досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору фахівців і вчених, що вже раніше досліджували цю

проблему (П. С. Бутов, І. Я. Кисельов, Ю. А. Кузнецов, Н. О. Мельничук), а також вивчення положень діючих нормативно-правових актів України.

Комплексно порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців у разі заподіяння такими службовцями шкоди державі (державному підприємству, установі, організації) чинним законодавством на сьогодні не врегульовано. Норми, що регламентують указане питання, містяться в різних нормативно-правових актах, а саме правилах та стандартах, що містяться в КЗпП України [1], в розділі IV Положення від 13 липня 1976 р. № 4204-ІХ [2] та в різних методиках, затверджених у передбаченому чинним законодавством порядку.

Результат дослідження. Спробу оптимізувати такий порядок у рамках положень одного нормативно-правового акта зробили розробники проекту ТК України (доопрацьованого) від 20 травня 2015 р. [3]. Однак у результаті такої правотворчої оптимізації в тексті доопрацьованої версії проекту ТК України було відтворено існуючий порядок притягнення працівника до матеріальної відповідальності разом із суттєвими недоліками, якими такий характеризується. Зокрема, нормами законопроекту передбачалось надати роботодавцю право одноосібного встановлення вини працівника і прийняття рішення про вирахування коштів із його зарплати у розмірі середньомісячної заробітної плати такого працівника, що є дублюванням відповідних норм КЗпП України. У ст. 342 доопрацьованого проекту зазначаються й такі обставини, що можуть впливати на встановлення розміру відшкодування, як ступінь вини, конкретні обставини заподіяння шкоди, а також майновий стан працівника, проте обов'язок їх урахування поклада-

ється вже на суд і не вимагається при прийнятті рішення роботодавцем. Крім того, слід повністю погодитися з цього приводу із Головним науково-експертним управлінням, яке у своєму Висновку на цей законопроект [4] наголосив на тому, що порівняно зі ст. 136 КЗпП України ст. 371 проекту ТК України від 20 травня 2015 р. не виправдано подвоєє строки на видачу наказу на здійснення відрахувань із заробітної плати з двох тижнів до місяця.

Разом із тим, узагальнюючи сукупність існуючих правил та стандартів, що регламентують порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців-працівників, можна дійти висновку, що такий порядок складається з таких етапів:

1. Виявлення заподіяної державним службовцем-працівником шкоди та повідомлення його про такий факт. Завдані збитки (зокрема, нестача, псування матеріальних цінностей), як правило, виявляють у процесі інвентаризації, яку проводять у встановлені роботодавцем терміни. Виявивши факт шкоди, у відповідного працівника затребується письмове пояснення (у разі відмови від надання пояснень складається акт). Факт повідомлення державного службовця-працівника про шкоду, яку він завдав державі, фіксується у відповідному акті, яку підписує також такий працівник, який, зокрема, повинен містити: обставини за яких виявлено порушення (приміром, у ході інвентаризації, внутрішнього розслідування тощо); дату виявлення шкоди; характеристику шкоди; причинно-наслідковий зв'язок між протиправними діями державного службовця-працівника та фактом настання шкоди; наявність пояснення працівника про шкоду (якщо працівник відмовився надавати письмові пояснення, то про це повинно бути також зазначено); розмір шкоди; додатки (зокрема, такими можуть бути: копія договору з державним службовцем-працівником про повну індивідуальну матеріальну відповідальність; копія акта внутрішнього розслідування; копія робочої інструкції; копія вимоги надати письмове пояснення; копія акта про відмову надати письмове пояснення).

2. Визначення розміру заподіяної державі (державному підприємству, установі, організації) шкоди державним службовцем-працівником. Аналізуючи чинне законодавство, можна дійти висновку, що визначення та доказування розміру заподіяної підприємству, установі, організації шкоди покладається на заінтересовану сторону, а сама шкода визначається, головним чином, за наступними показниками та фактичними даними:

1) фактичними втратами, на підставі даних бухгалтерського обліку, виходячи з балансової вартості (собівартості) матеріальних цінностей за вирахуванням зносу згідно з установленими нормами. Це за-

гальне правило також конкретизується суб'єктами правотворчої діяльності в залежності від специфіки проблеми фактичних втрат. Так, приміром, фактичні витрати на об'єкт незавершеного будівництва (будівельно-монтажні роботи) є балансовою вартістю такого об'єкта, яка підлягає збільшенню на коефіцієнт, що дорівнює добутку індексів зміни вартості будівельно-монтажних робіт, які визначаються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, за період з дати, на яку такі витрати були освоєні, до дати оцінки збитків. В тих же випадках, коли фактичні витрати освоювалися за декілька періодів, оціночна вартість збитків повинна дорівнювати сумі поточної вартості фактичних витрат, розподілених за періодами їх освоєння [5, абз. 3 п. 110];

2) за цінами, що діють у даній місцевості на день відшкодування шкоди, у разі, коли шкода державним службовцем-працівником була спричинена розкраданням, недостачею з його вини, умисним знищенням ним або умисним зіпсуттям ним матеріальних цінностей роботодавця;

3) за цінами, встановленими для продажу (реалізації) продукції і товарів, якщо шкода державним службовцем-працівником була завдана на підприємствах громадського харчування (на виробництві та в буфетах) і в комісійній торгівлі шляхом розкраданням або недостачею такої продукції і товарів;

4) за окремими спеціальними порядками визначення розміру шкоди, що підлягає покриттю, в тому числі у кратному обчисленні, заподіяної державному підприємству, установі, організації розкраданням, умисним зіпсуттям, недостачею або втратою окремих видів майна та інших цінностей, а також у тих випадках, коли фактичний розмір шкоди перевищує її номінальний розмір.

3. Ознайомлення винуватого державного службовця-працівника з розпорядженням про притягнення такого працівника до матеріальної відповідальності. Відповідно до ч. 1 ст. 136 КЗпП України та п. 15 Положення від 13 липня 1976 р. № 4204-ІХ покриття шкоди державними службовцями в розмірі, що не перевищує середнього місячного заробітку, провадиться за розпорядженням адміністрації державного підприємства, установи, організації, а керівниками підприємств, установ, організацій та їх заступниками – за розпорядженням вищестоящего в порядку підлеглості органу шляхом відрахування із заробітної плати працівника. При цьому слід одразу зауважити, що межі середнього місячного заробітку визначаються відповідно до затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. № 100 Порядку обчислення середньої заробітної плати [6], а саме: виходячи з виплат за останні два календарні місяці роботи, що передують ви-

рішенням судом справи про відшкодування шкоди, або за фактично відпрацьований час, якщо працівник пропрацював менше двох місяців, а в разі коли працівник останні місяці перед вирішенням справи не працював або справа вирішується після його звільнення – виходячи з виплат за попередні два місяці роботи на даному державному підприємстві (в державній установі, організації)

Указане розпорядження адміністрації або вищестоящего в порядку підлеглості органу має бути зроблено не пізніше двох тижнів з дня виявлення заподіяної державним службовцем-працівником шкоди та вже потім може бути звернено до виконання не раніше семи днів з дня повідомлення про це працівникові. Однак, якщо працівник не згоден з відрахуванням або його розміром, трудовий спір за його заявою буде розглядатись, головним чином, у судовому порядку.

У тих випадках, коли працівник відсутній на роботі, наймач повинен вислати копію розпорядження працівникові поштою рекомендованим листом з повідомленням, зберігши поштову квитанцію.

4. Покриття шкоди винуватим державним службовцем-працівником. Таке покриття шкоди може відбуватись такими способами: а) у добровільному порядку; б) у примусовому порядку, якщо така шкода не перевищує середнього місячного заробітку; в) у примусовому порядку шляхом звернення до суду.

Добровільне покриття шкоди винуватим державним службовцем-працівником регламентоване в ст. 130 КЗпП України та Положенням від 13 липня 1976 р. № 4204-ІХ, які закріплюють правило, відповідно до якого державний службовець-працівник, який заподіяв шкоду, може добровільно покрити її повністю або частково. Крім того, за згодою адміністрації державного підприємства, установи, організації державний службовець може добровільно передати для покриття заподіяної шкоди рівноцінне майно або поправити пошкоджене.

Що стосується покриття шкоди винуватим державним службовцем-працівником, якщо така шкода не перевищує середнього місячного заробітку, то слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 1 ст. 136 КЗпП України та п. 15 Положення від 13 липня 1976 р. № 4204-ІХ покриття шкоди державними службовцями в розмірі, що не перевищує середнього місячного заробітку, провадиться шляхом відрахування із заробітної плати такого працівника. Проблематичним у такому порядку відшкодування шкоди є той факт, що ро-

ботодавцю законодавцем надається широке право одноосібного встановлення вини працівника і прийняття рішення про вирахування коштів із зарплати працівника у розмірі середньомісячної заробітної плати працівника. Така обставина, безумовно, створює умови для зловживань з боку роботодавця. Однак слід звернути увагу на те, що державний службовець як суб'єкт трудового права в тих випадках, коли не погоджується із таким відрахуванням у повній мірі чи частково, може оскаржити такі дії керівництва в судовому порядку в рамках трудового спору.

Поряд із цим варто наголосити на тому, що специфічною в питанні, яке ми розглядаємо, є проблема покриття шкоди винуватим державним службовцем-працівником шляхом подання адміністрацією позову в районний чи міський суд. Такий метод притягнення працівника до матеріальної відповідальності застосовний в усіх випадках, крім тих, коли покриття шкоди працівником відбувається добровільно чи працівником була спричинена шкода, яка не перевищує середнього місячного заробітку.

Висновок. Отже, підводячи підсумки вищевикладеному, слід зауважити, що порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців у нашій державі до сьогодні комплексно не врегульовано. При цьому, узагальнюючи наявну сукупність діючих норм, що регламентують порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців, можна дійти висновку, що такий порядок складається з наступних етапів: 1) виявлення заподіяної державним службовцем шкоди та повідомлення його про такий факт; 2) визначення розміру заподіяної службовцем державі шкоди (така шкода визначається за відповідними показниками та фактичними даними); 3) ознайомлення винуватого державного службовця з розпорядженням про притягнення його до матеріальної відповідальності; 4) покриття шкоди винуватим державним службовцем (у добровільному порядку; у примусовому порядку, якщо така шкода не перевищує середнього місячного заробітку; у примусовому порядку шляхом звернення до суду), яке здійснюється передбаченими законодавством способами (шляхом утримання із заробітної плати працівника за його заявою або на підставі рішення суду; шляхом внесення грошових коштів у касу або на банківський рахунок роботодавця; шляхом передачі працівником для покриття заподіяної шкоди рівноцінного майна або виправлення пошкодженого майна).

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.

2. Об утверждении Положения о материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации : Указ Президиума Верхов. Совета СССР от 13.07.1976 № 4204-IX // Ведомости Верхов. Совета СССР. – 1976. – № 29. – Ст. 427.
3. Проект Трудового кодексу України (доопрацьований) [Електронний ресурс] : від 20.05.2015 № 1658. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
4. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Трудового кодексу України (№ 1658 від 20.05.2015, доопрацьований) [Електронний ресурс] : від 12.06.2015. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
5. Про затвердження Методики оцінки майна : Постанова КМУ від 10.12.2003 № 1891 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51, т. 1. – Ст. 2669.
6. Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати [Електронний ресурс] : постанова КМУ від 08.02.1995 № 100 [в ред. від 07.08.2015 р.]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.

REFERENCES

1. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10.12.1971 r. N 322-VIII. [Labor Code of Ukraine: the Law of Ukraine of 10.12.1971 g. N 322-VIII.] (1971). *Vidom. Verkh. Rady URSR*. – 1971. N 50, 375 [In Ukrainian].
2. Ob utverzhdenii Polozheniya o materialnoy otvetstvennosti rabochikh i sluzhashchikh za ushcherb. prichinennyu predpriyatiyu. uchrezhdeniyu. organizatsii: Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR ot 13.07.1976 g. N 4204-IX. [Approval of the Regulation on the liability of workers and employees for damages caused to the enterprise, institution, organization: the Decree of the Supreme Soviet of the USSR from 13.07.1976, N 4204-IX] *Vedom. Verkh. Soveta SSSR. – Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR*, 29, 427 [In Russian].
3. Proekt Trudovoho kodeksu Ukrainy (doopratsovanyi) vid 20.05.2015 r. N 1658 [Draft Labor Code of Ukraine (revised) on 05.20.2015 was. N 1658] zakon4.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/> [In Ukrainian].
4. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia na proekt Trudovoho kodeksu Ukrainy (N 1658 vid 20.05.2015 r., doopratsovanyi) vid 12.06.2015 r. zakon4.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/> [In Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Metodyky otsinky maina: Postanova KМУ vid 10.12.2003 r. N 1891. [On approval of the calculation of the average wage, CMU from 08.02.1995 g. N 100] (2003) *Ofits. visn. Ukrainy. – Official Bulletin of Ukraine*, 51, 1, 2669 [In Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Poriadku obchyslennia serednoi zarobitnoi platy: Postanova KМУ vid 08.02.1995 r. N 100 [v red. vid 07.08.2015 r.] zakon4.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/> [In Ukrainian].

А. Ю. КОРОТКИХ

судья Киевского апелляционного административного суда

ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЛУЖАЩИМ

Статья посвящена анализу особенностей сложившегося в Украине порядка применения материальной ответственности к государственным служащим в соответствии с законодательством о труде. Особое внимание в статье уделяется проблемам, которые имеют место в практике привлечения госслужащих к такой ответственности, а также формулировке практических рекомендаций, направленных на решение основных проблем материальной ответственности госслужащих, которые могут быть учтены в рамках продолжающейся по сегодняшний день реформы трудового законодательства в нашем государстве.

Ключевые слова: государственный служащий, погашение ущерба, материальная ответственность, служебная дисциплина, юридическая ответственность.

A. Y. KOROTKYH

The judge of the Kyiv appeal administrative court

THE ORDER OF APPLICATION OF THE MATERIAL LIABILITY OF PUBLIC SERVANTS

Problem setting. This research study aims to analyze and study the complex features of the main problems that occur in the application of liability to public servants under the labor laws of Ukraine.

Target of research. Will contribute to achieving this goal in the process of scientific inquiry request to related areas of law, the analysis points of view of experts and scientists have already studied this problem (P. S. Butov, I. J. Kiselyova, Y. A. Kuznetsov, N. A. Melnychuk) as well as study the existing provisions of legal acts of Ukraine.

Article's main body. The article analyzes the features formed in Ukraine by the application of liability for civil servants in accordance with labor legislation. Special attention is given in the article the problems that occur in the practice of bringing state officials to that responsibility as well as the formulation of practical recommendations aimed at solving the main problems of liability of civil servants, which could be considered as part of the ongoing reforms to date labor legislation in our country.

Conclusions and prospects for the development. So, summing up the above, it should be noted that the order of application of the liability to civil servants in our country until now not resolved comprehensively.

Key words: civil servant, redemption damage liability, service discipline, legal responsibility.