



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5749 від 12.07.2021  
Народні депутати України  
Ю. Гришина та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо протидії порушенню прав у сфері праці»**

Метою законопроекту, як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є «захист учасників трудових відносин від різних форм мобінгу і встановлення адміністративної відповідальності за такі дії».

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою статтею 173-5 «Мобінг (цькування)», надавши право складати протоколи про такі порушення уповноваженим посадовим особам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю (зміни до ст. 255 КУпАП), а обов'язок розглядати відповідні справи – на суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (зміни до ст. 221 КУпАП).

Законопроект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Законопроект, що розглядається, змістовно пов'язаний з проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії порушенню прав у сфері праці»» (реєстр. № 5748 від 12.07.2021; далі – проект № 5748).

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

1. Законопроектом пропонується доповнити КУпАП новою статтею 173-5, якою встановити адміністративну відповідальність за мобінг (цькування), тобто, «діяння роботодавця або окремих працівників трудового колективу, які спрямовані на приниження гідності та честі працівника, його професійної (ділової) репутації у формі психологічного та/або економічного тиску, зокрема із застосуванням засобів електронних комунікацій, створення стосовно нього напруженої, ворожої, образливої атмосфери, у тому числі, що змушує особу недооцінювати власну професійну придатність» (див. ч. 1 ст. 2-2 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) у редакції проекту № 5748).

Така пропозиція, на наш погляд, викликає низку зауважень.

1.1. Як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту, його прийняття допоможе *«забезпечити захист від дискримінації й психологічного тиску в трудовому колективі»*. Проте видається сумнівним, що запровадження адміністративної відповідальності за такі діяння в окремій статті КУпАП вирішить проблеми цькування на робочому місці. *По-перше*, одним з основних принципів адміністративної відповідальності є презумпція невинуватості. При цьому відповідно до ч. 2 ст. 251 КУпАП обов'язок щодо збирання доказів покладається на осіб, уповноважених на складання протоколів про адміністративні правопорушення, визначених ст. 255 цього Кодексу.

Однак провадження у справах про адміністративні правопорушення відрізняється від кримінального провадження відсутністю досудового розслідування. Таким чином, тягар доказування епізодів мобінгу під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 173-5 КУпАП, фактично, покладеться на можливу жертву, яка змушена буде й надалі потерпати від проявів мобінгу (цькування) з метою збирання фактичних даних, що можуть бути використані як докази у справі.

*По-друге*, наявність великої кількості спеціальних норм не підвищує, а навпаки – знижує ефективність притягнення винних осіб до відповідальності. Адже наразі кваліфікація діянь, про які йдеться у ст. 173-5 КУпАП, можлива, як за низкою статей чинного КУпАП, так і Кримінального кодексу України (далі – КК), в залежності від того, хто виступає суб'єктом правопорушення, в якій саме формі проявив себе мобінг та які мав наслідки.

Так, наприклад: 1) якщо мав місце, скажімо, економічний мобінг, то такі дії можна кваліфікувати за ст. 189 КК (вимагання); 2) якщо йдеться про насильство за ознакою статі, тобто, умисне вчинення будь-яких діянь (дій або бездіяльності), зокрема, психологічного чи економічного характеру (погрози, образи чи переслідування тощо), внаслідок чого могла бути чи була завдана шкода психічному здоров'ю потерпілого (в тому числі, якщо потерпілий перебуває у трудових відносинах із тим, хто заподіяв шкоду), то такі діяння охоплюються ст. 173-2 КУпАП («Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або повідомлення про місце свого тимчасового перебування»); 3) доведення особи до самогубства або до замаху на самогубство, що є наслідком жорстокого з нею поводження, шантажу, систематичного приниження її людської гідності або систематичного протиправного примусу до дій, що суперечать її волі, схиляння до самогубства, а також інших дій, що сприяють вчиненню самогубства, підпадають під ознаки злочину, *передбаченого ст. 120 КК*; 4) враховуючи положення ст. 2-1 та абз. 7 ч. 1 ст. 5-1 КЗпП, якими встановлюється заборона будь-якої дискримінації у сфері праці (зокрема, порушення принципу рівності прав і можливостей, прямого або непрямого обмеження прав працівників залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності

захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їх прав, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання та гарантування державою правового захисту від необгрунтованої відмови у прийнятті на роботу і незаконного звільнення, а також сприяння у збереженні роботи), відповідальність за мобінг може наставати також за ч. 1 ст. 41 «Порушення вимог законодавства про працю та охорону праці» КУпАП.

1.2. Що ж стосується випадків, коли мобінг не має явних проявів у матеріальному світі, а шкідливих наслідків зазнає психічний стан особи-жертви, то у такому разі встановлення додаткової адміністративної відповідальності не вирішить проблему, окреслену у супровідних до проекту документах. Звертаючись до досвіду західних країн, зауважимо, що Швеція стала першою країною, де у 1993 році було прийнято законодавство проти переслідувань та цькування. При перших ознаках психологічного насильства керівництво компанії має почати *власне розслідування*, надати підтримку працівнику, у країні створені організації для надання допомоги жертвам мобінгу. У Бельгії діє закон «Про захист від насилля, мобінгу та сексуальних домагань на робочому місці». Роботодавець має здійснювати заходи профілактики, проводити навчання, *розслідувати самотійно* випадки та підтримувати жертв. В Ірландії діє Кодекс добросовісної практики для протидії мобінгу на робочому місці. Існує декілька процедур – формальна та неформальна. Формальна застосовується виключно у випадку нульової ефективності неформальної. В межах неформального порядку відбуваються процедури примирення, формального – розгляд письмової скарги. Розслідування ведеться *інсайдерськими засобами*. У Великій Британії мобінг є елементом *порушення трудового законодавства*<sup>1</sup> (аналогічний підхід можливий також в Україні, про що згадувалось вище).

Звертаємо увагу, що за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я 70% знущань відбувається словесно: принизливі обзивання, глузування, жорстока критика, висміювання та ін. На жаль, кривдник часто залишається непоміченим, однак образи безслідно не зникають для «об'єкта» приниження<sup>2</sup>. Найскладніше ззовні помітити соціальне знущання (систематичне приниження почуття гідності потерпілого через ігнорування, ізоляцію, уникання, виключення), яке, до того ж, знаходиться поза межами регулювання КУпАП або КК. Вирішення цих проблем належить до сфери *кадрової роботи* і має бути направлене на *попередження* таких діянь, а не на покарання *окремих осіб* за їх вчинення.

<sup>1</sup> О. Кравченко. Мобінг у трудовому праві [Електронний ресурс] / Режим доступу до статті : [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_3\\_2018-90-91.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3_2018-90-91.pdf)

<sup>2</sup> Запобігання та протидія насильству. Методичні рекомендації. Міністерство освіти і науки України, Міністерство молоді та спорту України. Додаток до листа Міністерства освіти і науки України від 18.05.2018 № 1/11-5480 [Електронний ресурс] / Режим доступу до Методичних рекомендацій: <https://don.kyivcity.gov.ua/files/2018/5/22/mon.pdf>

Крім того, кожна особа має право на відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав. Моральна шкода відшкодовується *незалежно від майнової шкоди*, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування (див. ст. 23 Цивільного кодексу України).

Реальні матеріальні негативні наслідки для моберів в даному випадку, на наш погляд, будуть не менш дієвими за штраф, як адміністративне стягнення.

**2. Законопроект містить окремі техніко-юридичні недоліки.**

2.1. У п. 3 розділу I законопроекту пропонується «Статтю 255 після цифр «41-1 – 41-3,» доповнити цифрами «173-5,». Враховуючи усталені правила законодавчої техніки, а також те, що ст. 255 КУпАП складається із трьох частин (дві із яких, у свою чергу, поділяються на пункти та абзаци) вважаємо, що у даному випадку відповідні зміни мають вноситися до абз. 17 п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП.

2.2. У п. 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Кабінету Міністрів України доручається «протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом: привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом». На наш погляд, вказані вище приписи є юридично некоректними, оскільки у поданому законопроекті пропонуються зміни до КУпАП, якими встановлюється адміністративна відповідальність за певні діяння. При цьому, звертаємо увагу, що адміністративна відповідальність завжди є вторинною відносно регулятивного законодавства у відповідній сфері (без наявності унормованих правил поведінки відповідальність за їх порушення виключається).

**3. Звертаємо увагу, що на розгляді у Верховній Раді України знаходиться також проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо протидії мобінгу» (реєстр. № 4306 від 02.11.2020), який спрямований на врегулювання тотожних питань, що й поданий законопроект. З огляду на це вважаємо, що проекти реєстр. № 4306 та реєстр. № 5749 слід розглядати одночасно.**

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ругасва



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01  
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/273952 від 31.08.2021



627814