

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.6>

**І. Г. Бухтіярова, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ**

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУМІЩЕННЯ ПОСАД В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

Громадяни України, які здійснюють управління суспільством від імені держави, а саме працюють у публічних органах під час проходження служби стикаються з певними обмеженнями щодо її проходження. Для належного регулювання діяльності публічних службовців необхідне чітке визначення всіх обмежень, які з'являються одночасно з вступом на публічну службу. Одним із найактуальніших питань є обмеження займатися сумісництвом та суміщенням, яке закріплене в Законі України «Про запобігання корупції». Суть зазначеної норми полягає в тому, що особи уповноважені на виконання функцій держави, а саме особи перелічені у п. 1 частини першої зазначеного закону не мають право одночасно займатися іншою оплачуваною діяльністю крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорт або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Одночасно з цим публічним службовцям заборонено входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Проаналізувавши законодавство України щодо даного питання ми з'ясували, що законодавець не надав чіткого регулювання всіх категорій публічних службовців отже це питання потребує конкретизації та подальшого вивчення.

Доведено, що суміщення є поєднання працівником своїх функціональних обов'язків разом з додатковими у межах одного трудового договору і у одній державній установі в межах свого робочого часу, яке не відображається у таблиці робочого часу і за умови домовленості службовця і керівництва на таку роботу за умови вільної штатної одиниці для виконання роботи за суміщенням.

Ключові слова: публічна служба, суміщення, запобігання корупції, сумісництво, управління.

I. G. Bukhtiyarova. Administrative and legal characteristics of combining positions in the public service

Citizens of Ukraine who manage society on behalf of the state, namely, work in public bodies, face certain restrictions regarding their service during their service. In order to properly regulate the activities of public servants, a clear definition of all restrictions that appear simultaneously with entry into public service is necessary. One of the most urgent issues is the restriction of engaging in part-time work and combining, which is enshrined in the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption». The essence of the specified norm is that the persons authorized to perform the functions of the state, namely the persons listed in clause 1 the first part of the mentioned law do not have the right to simultaneously engage in other paid activities except teaching, scientific and creative activities, medical practice, instructor and referee practice in sports or entrepreneurial activity, unless otherwise provided by the Constitution or laws of Ukraine. At the same time, public officials are prohibited from being members of the board, other executive or control bodies, the supervisory board of an enterprise or organization that aims to make a profit (except for cases when individuals perform functions of managing shares (parts, shares) belonging to the state or territorial community, and represent the interests of the state or territorial community in the council (supervisory council), audit commission of an economic organization), unless otherwise provided by the Constitution or laws of Ukraine. Having analyzed the legislation of Ukraine on this issue, we found out that the legislator did not provide a clear regulation of all categories of public servants, so this issue needs to be specified and further studied.

It is proved that the combination is a combination of the employee's functional duties together with additional ones within the limits of one employment contract and in one state institution within the limits of his working hours, which is not reflected in the time sheet and under the condition of the agreement of the employee and the management for such work under the condition free full-time unit to perform work by combination.

Key words: public service, co-operation, prevention of corruption, co-operation, management.

Постановка проблеми. Вступаючи до органів публічної служби особа разом зі своїми повноваженнями набуває низку обмежень і це насамперед стосується зайняттям іншої оплачуваної діяльності. Обмеження чітко визначені в законодавстві і тому особа притягується до відповідальності, а іноді навіть звільняється зі служби за порушення встановлених обмежень. Для належного регулювання діяльності публічних службовців необхідне чітке визначення всіх обмежень, які з'являються одночасно з вступом на публічну службу. Одним із найактуальніших питань є обмеження щодо суміщенням, яке закріплене в Законі України

© І. Г. Бухтіярова, 2022

«Про запобігання корупції». Проаналізувавши законодавство України щодо даного питання з'ясувано, що законодавець не надав чіткого регулювання всіх категорій публічних службовців отже це питання потребує конкретизації та подальшого вивчення.

Аналіз останніх досліджень. Проблемні питання правового регулювання питання суміщення посад в публічній службі зокрема у питанні дослідження заборони займатися іншою оплачуваною діяльністю певним категоріям публічних службовців можна виокремити праці таких авторів, як Т. Василевська, В. Галунько, І. Пастух, О. Стрельченко. Питання суміщення посад в публічній службі належить до порушення антикорупційного законодавства, яке свого часу вивчали такі науковці як, В. Александров, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Мельник, С. Стеценко, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та ін. Натомість особливості службового суміщення поліцейських цілеспрямовано не досліджували.

Формування мети статті. Метою статті є ґрунтовний аналіз правової категорії «суміщення посад» в публічній службі України.

Виклад основного матеріалу. Для належного розвитку держави потрібно насамперед плідної праці працівників публічних органів, а саме їх повноцінної віддачі своїм функціональним обов'язкам, що можливо лише про належній оплаті праці. Сьогодні інше. Публічні службовці повинні поєднувати виконання деяких функціональних обов'язків і не лише тому, що їм цікаво виконувати якусь іншу роботу, окрім своєї основної, а для додаткової заробітної плати. Економічна криза сьогодні змушує їх так вчиняти, а тому такі поняття як «суміщення» та «суміщення» є звичайними в публічній службі.

Коли особа стає державним службовцем на неї покладаються певні права і обов'язки, окрім цього у зв'язку зі специфікою займаної посади, відносно неї починають діяти передбачені антикорупційним законодавством обмеження і заборони. Ці обмеження і заборони для державних службовців викликані певними особливостями виконуваних ними державних функцій і службових повноважень. Основною метою цих правових обмежень є забезпечення прозорого, неупередженого й ефективного існування й функціонування інституту державної служби, створення захисних бар'єрів, щоб унеможливити зловживання державних службовців, створення необхідних умов для належного виконання посадових повноважень. Державний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватись обмежень і заборон, які передбачені антикорупційним законодавством, а також уникати дій, які можуть стати підставою для підозри його в корупційних діях.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, а також відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди цій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [1]. На основі цього визначення корупції, у статті 25 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено спеціальні обмеження які поширюються на діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а саме щодо: суміщення та суміщення з іншими видами діяльності. Ці обмеження створені з метою запобігання корупції в Україні і мають превентивний характер. Саме заборона паралельно займатися оплачуваною діяльністю (окрім деяких її видів) і становить їх сутність. Враховуючи те, що ці обмеження закріплено на законодавчому рівні, то строком їх дії є весь період перебування особи на державній службі. Зміни і винятки до них можуть бути внесені виключно іншими законами. До того ж, законодавством України передбачено кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність за порушення державними посадовцями цих обмежень і заборон.

Досить цікавим фактом, є те, що в Законі України «Про державну службу» законодавець не висвітлив дане питання щодо суміщення державних службовців в окремі статті, тому, слід аналізувати інші законодавчі акти в яких згадується «суміщення».

Правильне розуміння поняття «суміщення» посад у публічній службі має важливе значення і сприяє формуванню обізнаності, компетентності і в подальшому законному виконанню покладених обов'язків на осіб, що перебувають на публічній службі.

Суміщення однозначно слід відрізняти від суміщення, оскільки це зовсім різні поняття. Відповідно до частини 2 статті 21 Кодексу законів про працю України встановлено, що працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або на декількох підприємствах, установах, організаціях якщо інше не передбачено законодавством, колективним договором чи угодою. Така заборона також не поширюється на викладацьку, наукову і творчу діяльність, медичну практику, інструкторську та суддівську спортивну практику [2].

Під суміщенням посад, загалом розуміють поєднання працівником із своєю основною роботою на основі трудового договору, додаткової роботи, що передбачена іншою посадою. Тобто, на працівника покладаються додаткові функції, наприклад, тимчасово виконуючого обов'язки, у разі тимчасової відсутності працівника (перебування у відпустці, на лікарняному або ця посада є вакантною) без звільнення від основної роботи [2; 5]. Отже, це розширення кола обов'язків працівника з подальшим отриманням за це певної доплати (компенсації). Суміщення може бути постійним або тимчасовим. При суміщенні робота виконується

паралельно з основною, додатковий час на виконання роботи не надається і окремий графік теж не встановлюється.

Таким чином, можна зазначити, що суміщення посад допускається тільки в тих випадках, коли працівник за своєю кваліфікацією зможе забезпечити ефективно і якісно виконання як основної, так і додаткової роботи пов'язаної з суміщенням. Суміщення посад можливе, як правило, в межах тієї ж категорії персоналу, до якої відноситься даний працівник.

До ознак, що характеризують суміщення, належать наступні: важливою передумовою суміщення посад, є наявність у штатному розписі зазначених посад, при цьому вони повинні бути вакантними, і у штатному розписі ці посади повинні бути визначені як окремі штатні одиниці з відповідними посадовими інструкціями; суміщення посад можливе лише тоді, коли сторони трудового договору домовились про це, тобто керівник з працівником узгоджують доручення йому виконання додаткової роботи в порядку суміщення і розмір доплати до заробітної плати; суміщення – це завжди виконання додаткової роботи в межах одного трудового договору; суміщення обов'язково відбувається в межах робочого часу за основною роботою; суміщення можливе лише на одному і тому ж самому місці роботи на підприємстві, в установі чи організації; суміщення оформлюється наказом роботодавця; записи про суміщення не вносяться до трудової книжки; працівник отримує заробітну плату за основну роботу, а за суміщення, тобто, виконання додаткових функцій та обов'язків – передбачені додаткові виплати, премії чи надбавки; у таблиці використання обліку робочого часу робота за суміщенням посад не відображається [4; 6].

Відмінності роботи за суміщенням та суміщенням професій (посад) зазначені і у Постанові Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 26 серпня 2020 № 127/26237/17 [3].

Суміщення професій (посад) – це виконання працівником на тому ж підприємстві поряд із основною роботою, встановленою його трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою).

У разі суміщення професій (посад): робота за другою посадою не відображається в таблиці обліку використання робочого часу; друга посада залишається вакантною; для допущення працівника до роботи за суміщенням посад, за загальним правилом, достатньо подання заяви працівником та видачі керівником наказу про суміщення; окремий трудовий договір не укладається, запис у трудову книжку про суміщення не вноситься; порядок оплати праці встановлюється на підставі положень колективного договору та вказується у наказі про суміщення; оплата роботи за другою посадою на законодавчому рівні класифікується як надбавка до заробітної плати.

Суміщення професій (посад) дозволяється, як правило, в межах тієї ж категорії персоналу, до якої відноситься даний працівник. При виконанні робіт за суміщенням працівникові встановлюються доплати до основної заробітної плати.

Передумовою суміщення професій (посад) є наявність вакансії суміщуваної професії (посади) в штатному розписі.

Щодо питання оплати праці при суміщенні професій (посад) необхідно зауважити, що в обов'язковому порядку до звичайної заробітної плати працівника здійснюється нарахування відповідної доплати.

На відміну від роботи за суміщенням, що оплачується пропорційно відпрацьованому часу, доплати при суміщенні професій (посад) встановлюються у фіксованих відсотках до тарифної ставки (окладу).

Розмір доплат встановлюється у колективному договорі підприємства або в іншому локальному акті, що регулює питання оплати праці (наприклад, положення про оплату праці). Чинне законодавство України не визначає конкретні розміри відповідних доплат для приватної (небюджетної) сфери [3].

При цьому, суміщенням є виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника.

Обмеження щодо суміщення з іншими видами діяльності не поширюються на: депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі); присяжних; помічників-консультантів народних депутатів України; працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України; працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України; працівників патронатних служб у державних органах [1].

Європейський вибір нашої держави – це рух до реальної демократії, інформаційного громадянського суспільства, соціально – орієнтованого ринкового господарства, що базується на засадах верховенства права й забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. Реалізація зазначеного вибору вимагає глибоких внутрішніх трансформаційних процесів на користь європейських цінностей, реформування інституційної системи нашої держави в інститути європейського зразка, утвердження європейських стандартів соціально-економічного та політичного розвитку, відповідного рівня та якості життя населення. Реалізація таких перетворень вимагає спільних зусиль українських політиків, керівників держави та самого суспільства, що першочергово стосується структуризації європейських стандартів системи публічної адміністрації та публічного адміністрування по задоволенню публічних потреб суспільства в межах встановлених державою публічних зобов'язань [7].

Сьогодні рівень організуючого впливу органів публічної служби на процеси в Україні не задовольняє потреби динамічного розвитку суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного

укладу та демократичної, соціальної правової держави. На жаль, Україні за останні роки не вдалося досягти такого рівня організації публічної служби, який властивий функціонально-ефективній і структурно узгодженій системі [7].

Висновок. З'ясовано, що суміщення є поєднання працівником своїх функціональних обов'язків разом з додатковими у межах одного трудового договору і у одній державній установі в межах свого робочого часу, яке не відображається у таблиці робочого часу і за умови домовленості службовця і керівництва на таку роботу за умови вільної штатної одиниці для виконання роботи за суміщенням. Встановлено, що в існуючому законодавстві, на жаль, не має чітко визначення часу тривалості роботи, відмінної від основної, а тому для забезпечення ефективної роботи публічних службовців під час виконання роботи за основним місцем роботи і для запобігання втрати якості виконаної роботи як за основною посадою так і за посадою при суміщенні пропонуємо доповнити Постанову Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 03 квітня 1993 року, а саме змінити назву на «Про роботу за сумісництвом та суміщення працівників державних підприємств, установ і організацій» доповнивши пунктом 2.2. в якому визначити тривалість робочого часу за суміщенням посад.

Досліджуючи дану проблематику виявлено, що суперечливих та чітко не врегульованих питань вдалося, тому вивчення цього питання є актуальним і надалі для вивчення правниками та науковцями.

Список використаних джерел:

1. «Про запобігання корупції» Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
2. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
3. Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 26 серпня 2020 року № 127/26237/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/91314115>
4. Бухтіярова І.Г., Осіпова Я.О. Адміністративно-правова характеристика сумісництва в публічній службі. *Часопис Київського університету права*. 2021. Випуск 4. С. 75-79.
5. Галунько В. В. Адміністративне право України. Повний курс. 2020. С. 331-334.
6. Пастух І. Д. Службове сумісництво поліцейських. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1(15) С. 283-295.
7. Бухтіярова І.Г., Осіпова Я.О. Особливості суміщення та сумісництва під час проходження публічної служби. *The I International Scientific and Practical Conference «The latest problems of modern science and practice»*, January 11–14, 2022, Boston, USA. 487 p. С. 223-226.