

UDC (УДК) 342.95
JEL Classification: K 30

Франчук Василь Валерійович,

кандидат юридичних наук,
завідувач відділення міжнародної освітньої діяльності
Львівського державного університету внутрішніх справ
(Львів, Україна)
e-mail: franchuk@ua.fm
ORCID ID: 0000-0001-8204-512X

СУМІСНИЦТВО ТА СУМІЩЕННЯ: РОЗМЕЖУВАЛЬНІ ОЗНАКИ ПОНЯТЬ У СКЛАДІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Анотація. Розглянуто окремі теоретичні проблеми стосовно адміністративної відповідальності за порушення особою встановлених законом обмежень щодо сумісництва і суміщення з іншими видами діяльності. Досліджено особливості понятійного апарату цього правопорушення, яке пов'язане з корупцією. Визначено деякі проблемні питання, що виникають під час застосування положень адміністративного законодавства. На підставі аналізу чинного адміністративного законодавства, а також позицій дослідників адміністративного права сформульовано розмежувальні ознаки понять сумісництва й суміщення для вирішення визначених проблем.

Ключові поняття: адміністративна відповідальність; суміщення; сумісництво; розмежування; правопорушення, пов'язане з корупцією.

Franchuk Vasyl,

PhD (Law),
Head of International Educational Activities Department,
Lviv State University of Internal Affairs
(Lviv, Ukraine)
e-mail: franchuk@ua.fm
ORCID ID: 0000-0001-8204-512X

PART-TIME JOB AND COMBINATION OF DUTIES: DISTINGUISHING SIGNS OF CONCEPTS IN ADMINISTRATIVE OFFENSE

Abstract. Analysis of some practical and theoretical issues of administrative responsibility for violation of limitations on part-time job and combination of duties with different types of activity was made. Research on certain features of current corruption-related offenses was done.

Prominent existing issues of current administrative legislation provisions on definition of constitutive signs of violation of limitations on part-time job and combination of duties with different types of activity were detected.

Fight against corruption is a tight, combined and long-lasting case that can be solved in case of compliance of legislation which determine an order, as well as of successful operation of authorities responsible for anti-corruption and judicial sphere. One of the reasonable steps to consolidate state control on activity of official, who performs functions of state or local government was to provide liability for violation of limitations on part-time job and combination of duties with different activity. Given this, to assure other law subjects to exactly apply similar law there is a need to have a clear and expressive legislative concept.

It was determined that some basic features of concepts of part-time job and combination of duties are of joint nature and some of features vary.

Administrative law provisions theoretical aspect and Ukrainian legislation that defines "part-time job" and "combination of duties" concepts were analyzed.

In conclusion, part-time job and combination of duties mainly differs in that that: during combination of duties person can work in different occupation, post, unlike part-time job; extra job is performed during combination at the same firm, agency or institution, when part-time job can be performed at another agency or institution;

during combination of duties performance of different duties should be on the regular basis; combination of duties is realizable only in free from main job time, unlike part-time job; during part-time job payment for other job is individual, unlike combination of duties, where for combination of duties of certain position (post), as well as of temporarily absent worker only additional pay is provided to the salary on the main post.

Key concepts: administrative liability, part-time job, combination of duties, differentiation, corruption-related offenses.

DOI 10.32518/2617-4162-2020-4-43-48

Вступ

Належний рівень протидії корупції залежить від багатьох чинників, зокрема якісного антикорупційного законодавства, яке не лише правильно визначає зміст і ознаки того чи іншого діяння, а й не спричиняє труднощів для застосування цих положень у правозастосовній практиці. Адже будь-який закон повинен бути лаконічний, зрозумілий і положення, які він містить, не мають суперечити положенням інших нормативно-правових актів.

З огляду на задекларовану тему, науковий інтерес становить співвідношення двох понять, які є, так би мовити, ключовими під час визначення змісту діяння, передбаченого ст. 172⁴ КУпАП.

Як відомо, ч. 1 ст. 172⁴ КУпАП передбачає відповідальність за порушення особою встановлених законом обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, а також за порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ч. 2 цієї статті).

Законодавець у цій статті використав одразу два поняття, які мають дещо схоже, попри це, вони очевидно повинні бути різними за своїм змістом. У протилежному випадку їх спільне використання видається невиправданим, і безпосередньо впливатиме на якість застосування цієї норми на практиці.

Відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо сумісництва та суміщення присвятили свої праці такі науковці, як К. Берднікова, К. Бугайчук, О. Гладун, К. Годуєва, О. Дудоров, М. Желік, З. Загинеї, Д. Йосифович, В. Киричко, В. Мозгова, І. Оль-

шанецький, А. Титко, С. Рошупкін, А. Савченко, М. Хавронюк, О. Шевчук, Н. Ярмиш та ін.

Незважаючи на чималу кількість праць про відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо сумісництва та суміщення, деякі аспекти і надалі є дискусійними, а окремі недослідженими взагалі. Проблеми, пов'язані з розумінням змісту понять, а саме «сумісництво» та «суміщення», які є ключовими у складі цього правопорушення, а також проблеми, пов'язані з співвідношенням ознак цих понять, свідчать про актуальність задекларованої теми і доцільність подальших наукових пошуків, спрямованих на вдосконалення антикорупційного законодавства.

З огляду на це *метою статті* є дослідження положень адміністративного законодавства, а також норм інших галузей права, які регламентують відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо сумісництва та суміщення, визначення проблем, пов'язаних із регламентацією такої відповідальності, а також можливих способів їх вирішення.

1. Проблеми, пов'язані з розмежуванням понять «сумісництво» та «суміщення»

Насамперед потрібно наголосити, що «сумісництво» та «суміщення» хоча і містять спільні ознаки, проте не є тотожними. Зважаючи на відмінні ознаки категорій, часто виникають випадки хибного застосування того чи іншого поняття, і, як наслідок, помилкового застосування законодавчих положень. Із метою чіткого розмежування вказаних дефініцій, їхні особливості певним чином мають нормативне закріплення. Так, у спільному наказі Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28.06.1993 року № 43, яким затверджено положення «Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» визначено, що сумісництвом вважається виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина (підприємця, приватної особи) за наймом [1].

Науковці стосовно визначення цього поняття загалом одноставні, й визначають його з урахуванням положень законодавства України. Так, наприклад, як зазначає Т. Г. Головань, сумісництво – це виконання працівником, окрім своєї основної, передбаченої при укладенні трудового договору (контракту), іншої роботи на умовах трудового(их) договору(ів) на тому ж або на іншому підприємстві, в установі, організації, або у фізичної особи, у вільний від основної роботи час, а суміщення професій (посад) – виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) у межах того самого робочого часу з доплатою в розмірах, передбачених у колективному договорі [2, с. 14].

У наукових публікаціях із цього приводу зазначається, що на практиці також використовуються поняття «зовнішнє сумісництво» та «внутрішнє сумісництво». Якщо працівник працює на двох підприємствах, одне з яких є основним місцем роботи, а інше – місцем роботи за сумісництвом, то ця робота вважається зовнішнім сумісництвом. Якщо працівник працює на тому самому підприємстві як основний працівник і у вільний від основної роботи час здійснює роботу за сумісництвом, то ця робота вважається внутрішнім сумісництвом [3, с. 13].

Законодавець встановив для визначеної категорії осіб обмеження щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю. Однак безпосередньо у вказаній статті передбачив і певні винятки, зокрема ця заборона не поширюється на випадки, коли такі особи суміщають діяльність із викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною та суддівською практикою, інструкторською практикою із спорту. Цікавим є те, що для інших осіб, які не належать до категорії суб'єктів правопорушень, пов'язаних із корупцією, перелік видів діяльності, які не утворюють сукупності, є значно ширший.

2. Законодавче визначення видів сумісництва та суміщення

Вимога передбачення відповідальності за займання іншою оплачуваною діяльністю певної категорії осіб (паралельно з основною роботою) ґрунтується також і на положеннях міжнародних нормативно-правових актів. Наприклад, у додатку до Рекомендації № R(2000) 10 від 11 травня 2000 року Комітету Міністрів державам, що є членами Ради Європи, а саме у ст. 15 Модельного кодексу поведінки державних службовців зазначається наступне – державний службовець не повинен брати участь у:

– будь-яких діях чи угодах;

– займати будь-яку посаду;

– здійснювати функцію на платній чи безоплатній основі, яка є несумісною або перешкоджає належному виконанню обов'язків державного службовця.

Також передбачено й рекомендацію, що у разі існування ситуації, де нечітко зрозуміло, яка діяльність є сумісною, особа повинна звернутися по пораду до свого керівника. Крім того, враховуючи вимоги кожного із законодавств держав-учасниць, державний службовець повинен бути зобов'язаним повідомляти або отримувати дозвіл від свого керівника для того, щоб здійснювати певну діяльність (платно/безоплатно), або обіймати певні посади, чи виконувати функції поза своїми основними посадовими обов'язками [5].

Указані вимоги відповідно втілені у ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», ст. 172⁴ КУпАП та положенні «Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій». Зокрема, в останньому нормативно-правовому документі визначено, що не є сумісництвом:

1) літературна робота, в тому числі робота по редагуванню, перекладу та рецензуванню окремих творів, яка оплачується з фонду авторського гонорару;

2) технічна, медична, бухгалтерська та інша експертиза з разовою оплатою праці;

3) педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більш як 240 годин на рік;

4) виконання обов'язків медичних консультантів установ охорони здоров'я в обсязі не більш як 12 годин на місяць з разовою оплатою праці;

5) керівництво аспірантами в науково-дослідних установах і закладах вищої освіти науковців та висококваліфікованих спеціалістів, які не перебувають у штаті цих установ та учбових закладів, з оплатою їх праці в розрахунку 50 годин на рік за керівництвом кожним аспірантом; завідування кафедрою висококваліфікованими спеціалістами, у тому числі тими, що займають керівні посади в навчальних закладах і науково-дослідних установах з оплатою в розрахунку 100 годин за навчальний рік;

6) проведення консультацій науковими працівниками науково-дослідних інститутів, викладачами вищих навчальних закладів та інститутів удосконалення лікарів, головними спеціалістами органів охорони здоров'я в лікувально-профілактичних установах в обсязі до 240 годин на рік з погодинною оплатою праці;

7) робота за договорами провідних наукових, науково-педагогічних і практичних працівників по короткостроковому навчанню кадрів на підприємствах і в організаціях;

8) робота без зайняття штатної посади на тому самому підприємстві, в установі, організації, виконання учителями середніх загальноосвітніх та викладачами професійних навчально-освітніх, а також закладів вищої освіти обов'язків по завідуванню кабінетами, лабораторіями і відділеннями, педагогічна робота керівних та інших працівників учбових закладів, керівництво предметними та цикловими комісіями, керівництво виробничим навчанням та практикою учнів і студентів, чергування медичних працівників понад місячну норму робочого часу тощо.

Робота учителів і викладачів середніх загальноосвітніх, професійних та інших навчально-виховних закладів, а також закладів вищої освіти, прирівняних до них по оплаті праці працівників, концертмейстерів і акомпаніаторів навчальних закладів по підготовці працівників мистецтв та музичних відділень (факультетів) інших закладів вищої освіти, у тому самому навчальному закладі понад установлену норму учбового навантаження, педагогічна робота та керівництво гуртками в тому самому навчальному закладі, дошкільному виховному, позашкільному навчально-виховному закладі;

9) переписування нот, яке виконується за завданнями підприємств;

10) організація та проведення екскурсій на умовах погодинної або відрядної оплати праці, а також супроводження туристських груп у системі туристично-екскурсійних установ профспілок;

11) інша робота, яка виконується в тому разі, коли на основній роботі працівник працює неповний день і відповідно до цього отримує неповний оклад (ставку), якщо оплата його праці по основній та іншій роботі не перевищує повного окладу (ставки) за основним місцем роботи [1].

Натомість законодавче визначення суміщення міститься у ч. 1 ст. 105 Кодексу законів про працю. Зокрема, зазначається, що працівникам, які виконують на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд з своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткову роботу за іншою професією (посадою) або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи, провадиться доплата за суміщення професій (посад) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника [4].

Видається доцільним окремо також зазначити і перелік осіб, яких законодавець визначив як можливих суб'єктів вчинення розглядуваного правопорушення. Отже, відповідно до примітки ст. 172⁴ КУпАП, суб'єктом правопорушень є

особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», а саме:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віцепрем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів закладів вищої освіти, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, додаткової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалі-

зує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

- є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції;
- ж) члени Центральної виборчої комісії;
- з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

- і) члени державних колегіальних органів;
- ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, радники, помічники, уповноважені, прес-секретар Президента України, помічники суддів.

Одночасно законодавець встановив винятки, виключивши з загального переліку 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.

3. Практичні аспекти встановлення розмежувальних ознак понять «сумісництво» та «суміщення»

З огляду на зазначене, сумісництво характеризується такими ознаками, як:

- 1) виконання працівником, окрім своєї основної, іншої роботи;
- 2) така робота повинна здійснюватися на умовах трудового договору;
- 3) бути на регулярній основі;
- 4) така робота повинна бути оплачуваною;
- 5) здійснюватися у вільний від основної роботи час;
- 6) працівник виконує іншу роботу на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина (підприємця, приватної особи) за наймом. Звісно за виключенням випадків, визначених законодавством, про які вказано вище.

Схожі ознаки виокремлюють й науковці. Так, у наукових працях до головних ознак пропонують відносити: виконання роботи за сумісництвом здійснюється тільки на підставі трудового договору чи контракту; виконання роботи сумісником може здійснюватися не тільки за місцем основної роботи, а й одночасно на іншому підприємстві, в установі, організації чи у фізичної особи, яка використовує найману працю; виконання роботи за сумісництвом від-

бувається у вільний від основної роботи час [2, с. 15].

Натомість суміщення характеризується такими ознаками:

- 1) виконання працівником поряд із своєю основною роботою додаткової роботи;
- 2) така додаткова робота повинна виконуватися виключно на тому ж підприємстві, в установі, організації;
- 3) додаткова робота здійснюється виключно за іншою професією (посадою) або особа виконує обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи;
- 4) провадиться доплата за суміщення професій (посад) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника.

На думку окремих науковців, для суміщення професій (посад) найбільш характерними є такі ознаки:

- суміщення професій (посад) відбувається лише за наявності домовленості сторін трудового договору;
- працівник одночасно з трудовими обов'язками за своєю основною професією (посадою) виконує трудові обов'язки за іншою додатковою професією або на іншій посаді;
- виконання працівником трудових обов'язків за своєю основною та суміщеною професією (посадою) здійснюється в межах одного трудового договору;
- виконання роботи в умовах суміщення професій (посад) здійснюється впродовж робочого дня нормальної тривалості завдяки інтенсифікації праці;
- виконання основної та суміщеної роботи відбувається виключно в межах однієї виробничої одиниці, тобто на одному підприємстві, в установі, організації чи в одній фізичній особі;
- за виконання трудових обов'язків із додаткової професії чи посади працівник одержує доплату, розмір якої встановлюється колективним договором відповідно до чинного законодавства [2, с. 15].

Висновки

Як підсумок відповідно ключовими відмінностями між поняттями «сумісництво» та «суміщення» можна визначити:

- по-перше, при суміщенні додаткова робота здійснюється на тому ж підприємстві, установі чи організації, оскільки при сумісництві допускається робота на іншому підприємстві, в іншій установі чи організації;
- по-друге, при суміщенні, на відміну від сумісництва, робота здійснюється за іншою професією (посадою);

– по-третє, при сумісництві інша робота оплачується окремо, а при суміщенні проводиться лише доплата до заробітної плати за основним місцем праці за суміщення професій (посад) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника;

– по-четверте, сумісництво, на відміну від суміщення, можливе лише у вільний від основної роботи час;

– по-п'яте, при сумісництві виконання працівником іншої роботи повинно мати регулярний характер.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій : Наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28.06.1993 року № 43. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93>
2. Головань Т. Г. Сумісництво та суміщення професій (посад) в трудовому праві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2007. 19 с.
3. Бугайчук К. Л., Безпалова О. І., Джафарова О. В., Іванцов В. О., Шатрава С. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані із корупцією : практич. посіб. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2016. 100 с.
4. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/322-08>
5. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000). URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

References

1. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro umovy roboty za sumisnyctvom pratsivnykiv derzhavnykh pidpryemstv, ustanov i orhanizatsii: Nakaz Ministerstva pratsi Ukrainy, Ministerstva justitsii Ukraini, Ministerstva finansiv Ukraini vid 28.06.1993 roku № 43 [On approval of the Regulation on part-time job working conditions for employees of state enterprises, institutions and organizations: order of the Ministry of Labor of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine № 43 of 28.06.1993] [Web source]. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93> [in Ukr.].
2. Holovan, T. H. (2007). Sumisnyctvo ta sumishchennia profesii (posad) v trudovomu pravi [Part-time job and combination of occupations (positions) in Labor Law]. Kharkivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv [in Ukr.].
3. Buhaichuk, K. L., Bezpalova, O. I., Dzhafarova, O. V., Ivantsov, V. O., & Shatrava S. O. (2016). Administrativna vidpovidalnist za pravporushennia poviazani iz koruptsiieiu [Administrative liability for corruption-related offenses]. Kharkiv: Kharkivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav [in Ukr.].
4. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukraini: Zakon Ukrainy vid 10.12.1971 № 322-VIII [Code of Labor Laws of Ukraine: Law of Ukraine № 322-VIII of 10.12.1971]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/322-08> [in Ukr.].
5. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000). Retrieved from [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

Стаття: надійшла до редакції 12.10.2020

прийнята до друку 26.11.2020

The article: is received 12.10.2020

is accepted 26.11.2020