

УДК 342.951

І. Д. Пастух

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ВИКЛАДАЦЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ І КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, що регулюють актуальні проблеми сумісництва роботи публічного службовця з викладацькою діяльністю, а також можливостям виникнення конфлікту інтересів у таких ситуаціях. Звертається увага на проблемні питання відповідного законодавства та практики його застосування, визначаються конкретні пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: сумісництво, суміщення, викладацька діяльність, конфлікт інтересів, публічний службовець.

Постановка проблеми. П. 1 ч. 1 ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» встановлена заборона займатися іншою оплачуваною (крім деяких видів, зокрема, викладацькою) або підприємницькою діяльністю [1]. Водночас наявні на даний час положення чинного законодавства не повною мірою розкривають зміст і межі викладацької діяльності, що створює відповідні проблеми в правозастосовчій практиці спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а також суддів стосовно визначення її тривалості, можливості здійснення в робочий час тощо, а також виникнення конфлікту інтересів у зв'язку з таким сумісництвом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто констатувати низьку активність науковців і практиків стосовно дослідження проблем виникнення конфлікту інтересів у зв'язку із суміщенням і сумісництвом роботи публічного службовця з іншими видами діяльності. Серед праць, присвячених окремим аспектам означеної проблеми, можна виділити дослідження таких авторів, як: Т. Василевська, В. Галуцько, О. Єщук, О. Онищук, С. Рівчаченко, О. Токар-Остапенко. Загалом питання протидії корупції вивчали В. Александров, В. Колпаков, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогульський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та ін. Проте

проблеми сумісництва роботи публічного службовця з викладацькою діяльністю, а також можливості виникнення конфлікту інтересів у таких ситуаціях спеціально не досліджувалися.

Мета статті – виявити на основі аналізу чинного законодавства, результатів загальнотеоретичних і спеціальних досліджень наявні проблем сумісництва роботи публічного службовця з викладацькою діяльністю, а також виникнення конфлікту інтересів у таких ситуаціях, запропонувати напрями їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити законодавство у сфері запобігання корупції та практику його застосування.

Виклад основного матеріалу. Антикорупційна реформа, основною метою якої є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України в міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції, визнана Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, однією з першочергових. Від вирішення проблеми протидії корупційним проявам у системі публічної служби багато в чому залежить успіх проведення економічної, соціальної, муніципальної, правоохоронної, адміністративної та інших реформ.

Із цією метою в державі вживаються антикорупційні заходи, які повинні мати комплексну, системну, адресну спрямованість,

будуватися на використанні заходів попередження, створенні ситуації невідповідності корупційної поведінки. До таких заходів належать: декларування майнового стану публічних службовців, перевірка доброчесності службовців і моніторинг їхнього способу життя, посилення заходів кримінальної й адміністративної відповідальності за порушення, обмеження спільної роботи близьких осіб, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а також заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що можуть мати місце в таких ситуаціях.

Відповідно до ст. 25 «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» Закону «Про запобігання корупції», особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, забороняється, по-перше, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, по-друге, 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 (наглядовій раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Спершу варто з'ясувати різницю між сумісництвом та суміщенням. Суміщення – це виконання на тому самому підприємстві, в установі, організації разом з основною роботою, яка обумовлена трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника без звільнення від основної роботи. Сумісництвом, у свою чергу, варто вважати виконання працівником, крім основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому ж або іншому підприємстві. З таким працівником укладається окремий трудовий дого-

вір. На відміну від сумісництва, суміщення відбувається в межах одного трудового договору, одного підприємства, установи та в межах встановленої тривалості робочого дня. Зазвичай має місце в разі тимчасової відсутності працівника через хворобу, відпустку, відрядження, з інших причин. Як свідчить судова практика, більшість порушень розглядуваного обмеження стосується сумісництва.

Аналіз норм ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» свідчить, що вказані обмеження стосуються не всіх суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, а лише частини тих, які відносяться до категорії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, крім депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних.

Розглядаючи обмеження суміщення та сумісництва для вказаних категорій публічних службовців, варто мати на увазі, що діють вони по-різному, залежно від покладених на них функцій. Так, відповідно до ч. 1 ст. 120 Конституції України, члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої в позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи організації, що має на меті одержання прибутку. У Законі «Про статус народного депутата» вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності дозволяють народному депутату України займатися викладацькою, науковою та творчою діяльністю, а також медичною практикою у вільний від виконання обов'язків народного депутата час. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський не може під час проходження служби здійснювати іншу оплачувану діяльність, крім науково-педагогічної, наукової або творчої. Не має права взагалі на іншу оплачувану або підприємницьку діяльність Президент України (ч. 4 ст. 103 Конституції України).

Розглянемо зміст викладацької діяльності. Так, відповідно до Закону України «Про освіту», викладацькою визнається лише та діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетенцій, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо), та яка провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору [2]. Правомірною в такій ситуації варто вважати ту діяльність, за якої службовця наказом зараховано на викладацьку посаду закладу освіти, де він викладає за сумісництвом із визначеним навчальним навантаженням, або така діяльність здійснюється без зарахування на посаду на умовах погодинної оплати праці.

У цьому контексті варто звернути на деякі проблемні питання застосування даних норм законодавства. Так, останнім часом трапляються непоодинокі випадки порушення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних із корупцією, передбачені ст. 172–4 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (зокрема за ініціативи Національного агентства з питань запобігання корупції) стосовно суміщення діяльності публічних службовців із викладацькою у вигляді роботи на посаді голів державних екзаменаційних комісій [3]. Причина направлених до суду протоколів про адміністративні правопорушення полягає в тому, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції вважають, що оплата праці за роботу голови державної екзаменаційної комісії здійснюється не тільки за його викладацьку діяльність (приймання екзаменів, захист дипломних, кваліфікаційних робіт), але й за організаційну, зокрема контрольну, роботу як голови, що не охоплюється такою діяльністю. Відповідно до ст. 6 Закону «Про вищу освіту», атестація – це встановлення відповідності засвоєних здобувачами вищої освіти рівня й обсягу

знань, умінь, інших компетенцій вимогам стандартів вищої освіти, здійснюється екзаменаційною комісією, до складу якої можуть включатися представники роботодавців та їх об'єднань, відповідно до положення про екзаменаційну комісію, що затверджується вченою радою закладу вищої освіти (наукової установи) [4]. На голову комісії покладаються, зокрема, обов'язки щодо забезпечення її роботи відповідно до затвердженого розкладу, контролю роботу секретаря державної комісії щодо підготовки необхідних документів, складання звіту про результати роботи комісії, які не належать до видів навчальних занять або форм підсумкового контролю здобувачів вищої освіти. Відповідно до ч. 1 ст. 50 Закону «Про вищу освіту», однією з форм організації освітнього процесу в закладах вищої освіти, крім навчальних занять, є контрольні заходи. Тобто державна атестація є продовженням освітнього процесу. Водночас робота комісії включається до графіку навчального процесу, фіксується в картці обліку виконаного навчального навантаження. Визначальною в такій ситуації є оплата праці. Відповідно до п. 5 примітки до п. 14 «Ставки погодинної оплати праці працівників, зайнятих в усіх галузях народного господарства, за проведення навчальних занять» Інструкції про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, що затверджена наказом Міністерства освіти України № 102 від 15 квітня 1993 р., «у вищих навчальних закладах ставки погодинної оплати праці, передбачені цим пунктом, застосовуються для оплати висококваліфікованих спеціалістів та діячів науки і мистецтва, які запрошуюються для читання окремих лекцій, а також у вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації для оплати праці голів та членів державних екзаменаційних комісій» [5]. Дане положення підтверджує факт того, що робота голови державної екзаменаційної комісії оплачується тільки як за проведення навчальних занять, а значить, не порушує встановлені антикорупційним законодавством обмеження щодо суміщення та сумісництва. Водночас хибною варто вважати практику (зокрема судів)

застосування п. 3 Додатку до Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій, затвердженого наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 р. № 43, в якому визначається перелік робіт, які не є сумісництвом (зокрема, педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більш як 240 годин на рік; керівництво аспірантами в науково-дослідних установах і вищих навчальних закладах науковців та висококваліфікованих спеціалістів, які не перебувають у штаті цих установ та навчальних закладів, з оплатою їхньої праці в розрахунку 50 годин на рік за керівництво кожним аспірантом; завідування кафедрою висококваліфікованими спеціалістами, зокрема й тими, що обіймають керівні посади в навчальних закладах і науково-дослідних установах з оплатою в розрахунку 100 годин за навчальний рік тощо), оскільки дане Положення не поширюється на службовців, які працюють в органах державної влади, інших державних органах, органах місцевого самоврядування.

Відповідно до § 1.2.2. Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) від 29 вересня 2017 р. № 839 [6], обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності НАЗК відносить до окремих видів обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів. Щодо конфлікту інтересів у таких ситуаціях варто зазначити, що він може мати місце незалежно від того, порушує службовець дане обмеження, чи ні. Крім того, сам факт сумісництва не створює взагалі ситуації конфлікту інтересів, оскільки під час здійснення викладацької або іншої дозволеної оплачуваної діяльності особа не виступає як публічний службовець, не реалізує службові чи представницькі повноваження, що може вплинути або впливає на об'єктивність чи неупередженість ухвалення нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, навіть

за умов наявності в неї приватного інтересу. Навпаки, здійснення іншої оплачуваної діяльності створює той самий приватний інтерес (сукупність позаслужбових стосунків) як обов'язковий елемент конфлікту інтересів, який згодом не повинен перетинатися з основною роботою публічного службовця. Наприклад, сам факт здійснення викладацької (як іншої оплачуваної) діяльності у вищому закладі освіти службовцем підрозділу контролю в галузі освіти Держаудитслужби України не створює ситуацію конфлікту інтересів. Але, якщо згодом цей службовець прийде перевіряти в межах своєї компетенції фінансовий бік діяльності навчального закладу, зокрема й оплату праці науково-педагогічних працівників-сумісників, то наявний конфлікт інтересів між його службовими повноваженнями та приватним інтересом, що виник у зв'язку зі здійсненням освітньої діяльності в цьому закладі освіти.

Водночас конфлікт інтересів може виникати за відсутності використання службових або представницьких повноважень публічного службовця, наприклад, під час приймання екзаменів, застосування інших форм підсумкового контролю в близьких осіб. Це пояснюється тим, що під час здійснення викладацької діяльності особа з категорії тих, хто уповноважений на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»), переходить до категорії осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме: особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги.

Остаточно законодавчо невирішеним також залишається питання часу здійснення викладацької діяльності: тільки в позаробочий час чи також і в робочий час публічного службовця. Щодо зазначеного варто навести деякі положення рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання

та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 р. № 21-рп/2010 [7], в якому зазначається, що з метою ефективного використання робочого часу державними посадовими особами законодавцем можуть бути передбачені додаткові дозвільні механізми (регулятори), які унормовують їх участь у науковій і викладацькій діяльності не за основним місцем роботи, але не шляхом визнання цих дій корупційними і встановлення адміністративної відповідальності лише за сам факт здійснення її не в позаробочий час. Варто виходити з того, що будь-яке обмеження прав людини і громадянина повинне бути не тільки юридично обґрунтованим, а й соціально виправданим і адекватним. Конституційний Суд України вважає, що визнання «корупційним правопорушенням» зайняття особами, вказаними в п. п. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 2 Закону № 1506, викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту в межах робочого часу, крім осіб, визначених у ч. 1 ст. 120 Конституції України, не відповідає положенням ст. ст. 3, 22, 64, 78, 127 Конституції України, а отже, положення п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону № 1506 стосовно застосування словосполучення «що здійснюються в позаробочий час» щодо застосування словосполучення «у позаробочий час» є неконституційними. Незважаючи на те, що положення Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» вже втратили чинність, рішення Конституційного Суду України не втрачає своєю юридичної сили, оскільки підтвердило факт порушення встановленими обмеженнями займатися іншою дозволеною діяльністю тільки в робочий час основних положень Конституції України. Спеціальних обмежень щодо зазначеного Закон України «Про запобігання корупції» не встановлює.

Сьогодні в Україні працює суттєва кількість публічних службовців, які здобули наукові ступені кандидата (доктора філософії) та доктора наук, і конструктивне поєднання досвіду практичної роботи та викладацької діяльності безумовно сприятиме вирішенню основної проблеми сучасної освіти – поєднання теорії та практики, сприятиме підвищенню рівня підготовки, кваліфікації здобувачів освіти.

Висновки і пропозиції. Здійснення публічним службовцем викладацької діяльності, що об'єктивно має відбуватися в загальноновстановлений робочий час (зокрема, аудиторна викладацька робота), може мати місце в його робочий час, але з дозволу керівника відповідного державного органу, його територіальних органів, органу місцевого самоврядування, якщо інше прямо не передбачено Конституцією та законами України. Водночас норми тривалості такої діяльності протягом дня, тижня, місяця або року законодавчо не встановлені і мають визначатися з урахуванням особливостей проходження публічної служби осіб, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

У контексті положень статей Закону України «Про запобігання корупції», що регулюють обмеження щодо сумісництва з іншими видами діяльності, та запобігання конфлікту інтересів можна зробити висновок, що безпосередньо факт сумісництва не створює ситуації конфлікту інтересів, оскільки під час здійснення іншої оплачуваної (викладацької також) діяльності особа не виступає як публічний службовець, не реалізує службові чи представницькі повноваження, що може вплинути або впливає на об'єктивність чи неупередженість ухвалення нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Навпаки, здійснення іншої оплачуваної діяльності може створювати той самий приватний інтерес (сукупність позаслужбових стосунків) як обов'язковий елемент конфлікту інтересів, який не повинен перетинатися з основною роботою публічного службовця.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Про освіту: Закону України від 5 вересня 2017 р. № 2145–VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № № 38–39. Ст. 380.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68750280>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65828436>.
4. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556–VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № № 37–38. Ст. 2004.
5. Про затвердження Інструкції про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти: наказ Міністерства освіти України № 102 від 15 квітня 1993 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0056-93>.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 839 від 29 вересня 2017 р. URL: <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi>.
7. Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 р. № 21-пп/2010. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-10>.

Пастух И. Д. Преподавательская деятельность публичных служащих и конфликт интересов

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов, регулирующих актуальные проблемы совмещения работы публичного служащего с преподавательской деятельностью, а также возможностям возникновения конфликта интересов в таких ситуациях. Обращается внимание на проблемные вопросы соответствующего законодательства и практики его применения, вносятся конкретные предложения по их устранению.

Ключевые слова: *совместительство, совмещение, преподавательская деятельность, конфликт интересов, публичный служащий.*

Pastukh I. Teaching activities of public employee and conflicts of interests

The article is devoted to the analysis of normative and legal acts regulating the actual problems of combining the work of a public employee with teaching activities, as well as the possibility of the emergence of a conflict of interests in such situations. Attention is drawn to problematic issues of the relevant legislation and practice of its application, specific proposals are proposed for their elimination.

Key words: *part-time, combining, teaching, conflict of interests, public employee.*