

Іншин М. І.,

завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрН України,

заслужений юрист України

СЛУЖБОВЕ СУМІСНИЦТВО ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

В статті здійснюється аналіз положень нового Закону України «Про національну поліцію» щодо сумісництва поліцейських. Визначаються особливості сумісництва даної категорії працівників. Пропонується розширення дозволених видів діяльності для поліцейських

Ключові слова: поліцейський, сумісництво, науково-педагогічна діяльність, творча діяльність, викладацька діяльність

Національні органи внутрішніх справ наразі переживають кардинальну реформу, при цьому не тільки «міліція» замінена на «поліцію», але й вся правоохоронна система має зазнати суттєвих змін. Як зазначається в пояснювальній записці до Закону України «Про національну поліцію», «основною метою прийняття законопроекту є створення Національної поліції в Україні – органу виконавчої влади, який служитиме суспільству і призначений для охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки» [1]. Наразі законопроект вже прийнято і він набрав чинності майже рік тому. Разом із тим, якою б вдалою не була концепція реформування ОВС, яким би досконалим не був законодавчий фундамент, все ж загальновідомим є факт, що «кадри вирішують все», і, як наслідок, якість роботи будь-якої організації чи органу цілком і повністю залежить від людей, які виконують покладені на них функції. Отже, в даному

дослідженні ставимо собі за мету визначити такий аспект правового регулювання трудової діяльності поліцейських як сумісництво. Дане питання є актуальним в силу того, що від його вирішення в певній мірі залежить задоволення потреби людини, що проходить службу в статусі поліцейського, в самореалізації, накопиченні та передачі досвіду, в усесторонньому розвитку особистості. В роботі використано наукові здобутки І. Й. Снігур, О.В. Мельник, а також здійснено аналіз цілої низки законодавчих актів.

Відомо, що сумісництво забезпечується ч. 2 ст. 21 КЗпП, в якій вказано, що працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачене законодавством, колективним договором або угодою сторін [2]. Згідно з пунктом 1 Положення «Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій», 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 [3]. На практиці в реалізації даного положення слід керуватися рядом законодавчих та підзаконних актів. Наприклад, Постановою № 245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» встановлюється, що для державних службовців для роботи за сумісництвом згоди адміністрації за місцем основної роботи не потрібно. Тривалість роботи за сумісництвом не може перевищувати чотирьох годин на день і повного робочого дня у вихідний день. Загальна тривалість роботи за сумісництвом протягом місяця не повинна перевищувати половини місячної норми робочого часу. Оплата праці сумісників провадиться за фактично виконану роботу [4].

Щодо поліцейських право на сумісництво обмежується наступним чином: «Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої» (ст.

66 Закону України «Про національну поліцію») [5]. Відмітимо, що п. 15 Положення «Про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» зазначається інше обмеження: «Особам рядового і начальницького складу забороняється займатися будь-якими видами іншої оплачуваної (крім викладацької, наукової, творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) та підприємницької діяльності безпосередньо або через інших осіб...»[6]. Вбачається, що невідповідність між Положенням та новим Законом зумовлюється застарілістю першого та новим підходом до служби в ОВС, що застосовується в Законі. З одного боку, суттєве зменшення можливостей поліцейського на сумісництво обумовлюється, по-перше, стратегією реформування ОВС, а з іншого – усуненням обставин, що сприятимуть корупції.

Так, щодо стратегії реформування ОВС, то передбачається, що Міністерство внутрішніх справ перетвориться в цивільний орган. Структурні підрозділи МВС будуть цивільними службами, персонал яких, хоча й частково, буде виконувати службові обов'язки в уніформі, проте не матиме спеціальних звань, аналогічних військовим, та не буде використовувати військову атрибутику чи символіку. Поряд з цим у службі Національної поліції, Національної гвардії, службі з надзвичайних ситуацій та прикордонній службі атестованими працівниками (особами рядового і начальницького складу та військовослужбовцями) залишатимуться лише працівники тих підрозділів, які безпосередньо виконуватимуть завдання з охорони громадського порядку, гасіння пожеж, боротьби зі злочинністю, охорони державного кордону, державних органів та важливих об'єктів тощо. При цьому, за Службою національної поліції буде закріплено функцію превенції та охорони громадського порядку як за основним виконавцем, тому основними будуть служби дільничних інспекторів та патрульної поліції, які концентруватимуть до 70% персоналу Служби. 30% складатиме персонал чергових частин, служби детективів з розкриття загальнокримінальних злочинів, служб інформаційного

та логістичного забезпечення. Одночасно поліція буде поділятися на адміністративну поліцію та кримінальну поліцію, які працюватимуть у сферах власної компетенції, не дублюючи одна одну. МВС повинне мати таку структуру, щоб жодним чином не асоціюватися з «міністерством поліції», виконуючи при цьому роль цивільного та відкритого Home office, в якому Служба національної поліції є лише складовою частиною. Відтак, планується розатестування (відміна спеціальних звань) працівників ОВС, яке відбуватиметься за принципом: «Форму та табельну зброю мають лише ті працівники, хто виконує безпосередні обов'язки з охорони громадського порядку тощо» [7].

Отже, обмеження у можливостях щодо сумісництва поліцейського пов'язані із тим, що законодавець та уряд бачать в рядах кадрового складу поліцейських, які виконують суто правоохоронні обов'язки. Цілком підтримуючи таке бачення, все ж зауважимо на деяких нюансах.

По-перше, зауважимо, що на необхідність такого підходу вже неодноразово нами наголошувалося раніше, коли підкреслювалася потреба у диференціації пенсійного забезпечення. Зокрема, нами вже зазначалося, що «апарат органів внутрішніх справ складається зі значної кількості посад і професій, серед яких є як ті, що безпосередньо пов'язані із виконанням правоохоронних функцій, так і ті, що виконують організаційні чи обслуговуючі функції...», тому необхідною є розробка посад, за якими особа матиме право на пільгову пенсію за вислугу років (тобто ті посади, які мають супроводжуватися спеціальними званнями), при цьому на нашу думку, для інших посад вислуга має бути збільшена, а для деяких – взагалі відмінена, тобто «деякі посади взагалі не слід долучати до списку, згідно з яким особа має право на спеціальну пенсію за вислугу років» [8, с. 203]. Однак, слід звернути увагу, що в представленій стратегії реформування ОВС ніякого конкретного списку посад не представлено (є лише узагальнене бачення того, що певні підрозділи мають бути передані до інших служб, а деякі – розформовані). До того ж, в наукових колах, та навіть в ЗМІ, висловлювалися нарікання на те, що сучасний склад

ОВС занадто роздутий, при цьому наголос робився і на те, що доцільно ряд обслуговуючих служб вивести за штат. До таких, наприклад, відноситься і прес-служба, і кадрове управління. Натомість в стратегії вказується, що служби інформаційного та логістичного забезпечення будуть все ж присутні у складі ОВС. Про що саме в даному випадку йде мова – невідомо через відсутність доступних розгорнутих стратегічних програм та концепцій. Тому, за відсутності чіткої послідовної лінії реформувань розпочата реформа може перетворитися на чергову «перестановку кадрів із пустою зміною назви з «міліція» на «поліція»» без суттєво відчутних наслідків та результатів.

По-друге, вважаємо, що з переліку дозволених видів сумісної діяльності необґрунтовано виключили інші, раніше передбачені, види діяльності. Наразі дозволеними є «науково-педагогічна», «наукова» та «творча» діяльність. Так, згідно із Законом України «Про наукову та науково-технічну діяльність»: наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження (п.12 ч.1 ст.1); науково-педагогічна діяльність – педагогічна діяльність в університетах, академіях, інститутах та закладах післядипломної освіти, що пов'язана з науковою та (або) науково-технічною діяльністю (п.24 ч.1 ст.1) [9]. Ст.1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» визначає творчу діяльність як індивідуальну чи колективну творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність [10]. Творчість, в свою чергу, це – діяльність, що породжує нові цінності (матеріальні, світ ідей) [11].

При цьому, звернемо увагу на те, що Законом України «Про запобігання корупції» встановлено, що поліцейським, як одній з категорій державних службовців (п. «3»), заборонено «займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України»

(ст. 25) [12]. Тобто в антикорупційному законі перелік дозволених видів діяльності є ширшим. Закон про поліцію є спеціальним щодо вказаного, тому може звужувати права поліцейських. Однак, постає питання чи доцільне таке звуження?

Як вказується в методичних рекомендаціях з організації роботи щодо запобігання та протидії корупції в органі влади, «законодавчого визначення викладацької діяльності, суддівської практики та інструкторської практики із спорту наразі не існує, ці поняття є оціночними і повинні встановлюватись в кожному конкретному випадку окремо. Звернувшись до наказу Міністерства освіти України від 15.04.1993 р. № 102, яким затверджено Інструкцію про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, можна зробити висновок, що викладацька діяльність здійснюється не тільки у вищих навчальних закладах, а і загальноосвітніх школах. Тобто в загальноосвітніх школах викладання є одним із видів педагогічної діяльності, яка здійснюється у цілісному педагогічному процесі» [13, с.12]. Разом із тим, там же робиться примітка: «викладацька робота є тільки одним із видів педагогічної роботи. До педагогічної роботи належать також методична, виховна робота, заняття з гуртками та інші, якими однак законодавство займатися не дозволяє» [13, с.13].

Цікаво, що Положенням № 43 «Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» в п. 4 навіть керівникам державних підприємств, установ, організацій, їхнім заступникам, керівникам структурних підрозділів державних підприємств, установ, організацій (цехів, відділів, лабораторій тощо) та їхнім заступникам дозволено за сумісництвом займатися науковою, викладацькою, медичною і творчою діяльністю, а п. 11 – висококваліфікованим спеціалістам народного господарства дозволено за погодженням з власником або уповноваженим ним органом здійснювати педагогічну діяльність у вищих навчальних закладах та навчальних закладах (підрозділах) підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів за сумісництвом навіть у робочий час до 4 годин на

тиждень із збереженням за ними заробітної плати за місцем основної роботи [3].

Відмітимо, що старий Закон «Про міліцію» містив такі ж самі заборони: «Працівникам міліції забороняється займатися будь-якими видами іншої оплачуваної (крім викладацької, наукової, творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) та підприємницької діяльності, а також організувати страйки або брати в них участь». Для порівняння також наведемо зміст п. 4 ч. 1 Ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата», де вказується, що народним депутатам заборонено: «займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час» [14].

Отже, в новому Законі про поліцію констатуємо, по-перше, звуження можливостей щодо сумісництва для поліцейських, по-друге, введення у правове поле нового терміну «науково-педагогічна діяльність», яке також за своєю суттю є звуженням викладацьких можливостей: якщо викладацька діяльність є різновидом педагогічної діяльності, при цьому вона може здійснюватися як у вищих навчальних закладах, так і у закладах середнього рівня освіти, то науково-педагогічна обов'язково має здійснюватися тільки в університетах, академіях, інститутах та закладах післядипломної освіти, а також зумовлюватися науковим аспектом. Зокрема, ч.9 ст.55 Закону України «Про вищу освіту» встановлено, що «посади науково-педагогічних працівників можуть займати особи, які мають науковий ступінь або вчене звання, а також особи, які мають ступінь магістра» [15].

Відмітимо, що ще у 2010 році висловлювалися справедливі зауваження щодо необґрунтованого та неправомірного на той час обмеження наукової та викладацької діяльності державних службовців, передбачених діючим тоді Законом № 1506-VI, оскільки: «1) здійснення зазначених видів діяльності (в статті йде мова про наукову та викладацьку – *прим. автора*) не може вважатися корупцією, адже не пов'язано з використанням наданих особі службових

повноважень та не має на меті одержання неправомірної вигоди; 2) міжнародно-правові акти та законодавство зарубіжних країн не визнають корупційного характеру за викладацькою та науковою діяльністю (а також творчою та іншими видами діяльності, які належать до категорії так званих «вільних» професій)» [16, с.32]. У науковому дослідженні І.Й. Снігур та О.В. Мельник доречно цитується Конвенція ООН проти корупції 2003 року, якою «не вимагається від держав-учасниць категоричної заборони виконувати будь-яку іншу роботу державними посадовими особами, а передбачається запровадження лише їх обов'язку надавати відповідним органам відомості про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб (ч. 5 ст. 8)» [16, с.31]. Отже, з боку захисту від корупційних ризиків – заборона на зайняття викладацькою діяльністю, а так само, на нашу думку, і медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту, – не є обґрунтованими та доцільними. Тим більше, що, наприклад, до творчої діяльності належить журналістська діяльність, тобто виходить, що поліцейський може працювати за сумісництвом журналістом, а от, наприклад, викладачем без наукової роботи вже не може, чи наприклад, бути інструктором з виду спорту – також не може. Хоча друга ситуація взагалі має високу ступінь ймовірності в реальності, оскільки поліцейські цілком можуть мати професійне спортивне минуле в силу фізичних вимог до такого роду служби.

Також, що стосується викладацької діяльності, то слід погодитись, що «комплексне поєднання навичок викладацької, досвіду наукової діяльності з набутими на державній службі фаховими знаннями сприяє налагодженню зворотного зв'язку відповідних закладів із висококваліфікованими кадрами, які займають посади в органах державної влади. Зрештою залучення таких фахівців помітно підвищує рівень підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, забезпечує більш якісне надання цими закладами освітніх послуг, забезпечує реалізацію принципу зв'язку теорії з практикою. Не можна

заперечувати користь від зазначених видів діяльності також і для самих державних службовців, які підвищуватимуть свою професійну кваліфікацію, що є одним з їх основних обов'язків» [16, с. 33].

Отже, на нашу думку, традиційне виключення із заборони щодо сумісництва наукової, викладацької, творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту є більш раціональним та доцільним стосовно поліцейських, аніж нововведення у вигляді «науково-педагогічної» діяльності.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що звуження обсягу права поліцейського на сумісництво є необґрунтованим ані антикорупційними, ані раціональними доводами: збереження за поліцейськими можливості займатися викладацькою діяльністю, медичною практикою чи інструкторською діяльністю з виду спорту не підвищує ризик вчинення корупційних правопорушень, а з раціональної точки зору, по-перше, позбавляє заклади освіти різного рівня можливостей залучати до викладання спеціальних правоохоронних дисциплін досвідчених фахівців, якщо в них немає бажання займатися науковою діяльністю додатково; по-друге, наявність в лавах поліцейських осіб, які матимуть вищі спортивні розряди із можливістю продовжувати інструкторську спортивну діяльність може сприяти суттєвому підвищенню рівня фізичної підготовки за умови ефективного використання набутих знань та навичок поліцейського на основному місці роботи; по-третє, медична практика, безумовно, може бути тільки в нагоді для поліцейських для надання необхідної допомоги в різних складних ситуаціях, які обов'язково супроводжують такий складний вид службової діяльності. Тому, на нашу думку, ст. 66 Закону України «Про національну поліцію» цілком могла би бути розширена наступним чином: «Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту». Разом із тим, обов'язковим, на нашу думку, є законодавче зазначення висловленого в методичних рекомендаціях зауваження, що

«державний службовець зобов'язаний утримуватися від виконання іншої дозволеної законом роботи, якщо вона заважає йому належним чином виконувати свої повноваження або, якій він повинен приділяти увагу протягом всього свого робочого часу» [13, с.14], але цей аспект, навіть у разі його законодавчого закріплення в якості частини 2 ст. 66 Закону України «Про національну поліцію», все ж має вирішуватися на самостійний розсуд та совість самого поліцейського та, можливо, бути під контролем безпосереднього керівника.

Література:

1. Пояснювальна записка до Закону України «Про національну поліцію»: Офіц. портал Верховної Ради / [Електрон. ресурс] – режим доступу: [//w1.c1.rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua)
2. Кодекс Законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971 р. – Дод. до № 50
3. Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Положення від 28.06.1993 № 43 // Офіц. портал Верховної Ради / [Електрон. ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0076-93>
4. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова від 03.04.1993 № 245 // Офіц. портал Верховної Ради / [Електрон. ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/245-93-%D0%BF>
5. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відом. Верхов. Ради. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
6. Про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Положення від 29.07.1991 № 114 // Офіц. портал Верховної Ради / [Електрон. ресурс] – режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>

7. Стратегія реформування ОВС // Офіц. портал Національної поліції України / [Електрон. ресурс] – режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221365>
8. Іншин М.І. Належне пенсійне забезпечення як фактор попередження корупції в ОВС / М.І. Іншин // Публічне право. – № 2(6). – С. 199–205.
9. Про наукову та науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII // Відом. Верхов. Ради. – 2016. – № 3. – Ст.25.
10. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР // Відом. Верхов. Ради. – 1997. – № 52. – Ст. 312.
11. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди. – К.: Абрис, 2002. – 742 с.
12. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 49. – Ст.2056.
13. Організація роботи щодо запобігання та протидії корупції в органі влади: Методичні рекомендації та поради / Л.В. Бойчук, М.М. Матковська.– Серія: Довідково-інформаційні матеріали Випуск 52/12. – Івано-Франківськ, 2012. – 32 с.
14. Про статус народного депутата: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII// Відом. Верхов. Ради. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
15. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 37-38. – Ст. 2004.
16. Снігур І.Й., Мельник О.В. Обмеження наукової та викладацької діяльності державних службовців: аналіз антикорупційних новел / Снігур І.Й., Мельник О.В.// ВААУ. – 2010. – № 1 (17). – С. 29–36.

В статье проводится анализ положений нового Закона Украины «О национальной полиции» по совместительству полицейских. Определяются особенности совмещения данной категории работников. Предлагается расширение разрешенных видов деятельности для полицейских

Ключевые слова: полицейский, совместительство, научно-педагогическая деятельность, творческая деятельность, преподавательская деятельность

In the article analyzed provisions of the new Law of Ukraine "On the national police" about policeman moonlighting. Defined moonlighting features of this category of workers. Proposed expansion of permitted activities for policeman.

Keywords: policeman, moonlighting, scientific and educational activities, creative activity, teaching activity