

**ПРАВООБМЕЖЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
ЩОДО СУМІСНИЦТВА ТА СУМІЩЕННЯ З ІНШИМИ ВИДАМИ  
ДІЯЛЬНОСТІ: ДО АНАЛІЗУ МОДИФІКАЦІЙ,  
ВИКЛИКАНИХ ВОЄННИМ СТАНОМ В УКРАЇНІ**

**Федчишин Сергій Анатолійович**

*доктор юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
м. Харків, Україна*

В умовах повномасштабного вторгнення та введення воєнного стану в Україні постала низка актуальних завдань, пов'язаних, зокрема, зі збереженням керованості держави та забезпеченням спроможності публічної служби в умовах воєнного стану, своєчасним виявленням раніше невідомих корупційних ризиків, зумовлених зміною обстановки та нестабільністю, адекватним реагуванням на них тощо. Поряд з іншим з огляду на виклики та потреби воєнного стану виникла необхідність у модифікації існуючих «антикорупційних» правообмежень публічних службовців, на що було спрямовано прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» від 08.07.2022 р. У зв'язку із наведеним за сучасних умов важливого значення набуває дослідження змісту відповідних законодавчих новацій, аналіз їх доцільності та обґрунтованості за існуючих викликів воєнного стану. Безпосередньо це стосується й аналізу тимчасових норм стосовно правообмеження публічних службовців щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

Зокрема, у ході вдосконалення законодавства Розділ XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. було доповнено новим пунктом 2-8 такого змісту: *«Установити, що на період дії воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», обмеження, встановлені пунктом 1 частини першої статті 25 цього Закону, не поширюється на державних службовців (крім державних службовців категорії «А»), посадових осіб місцевого самоврядування (крім посадових осіб, посади яких віднесені до першої – третьої категорії), якщо такі особи перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або у разі простою, за умови що трудові договори (контракти), цивільно-правові договори про надання послуг або правочини у сфері підприємницької діяльності укладаються з юридичними особами приватного права*

*або фізичними особами – підприємцями, стосовно яких такі державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування протягом останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців. Такі особи зобов'язані припинити зайняття іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) чи підприємницькою діяльністю відповідно до частини другої статті 25 цього Закону протягом 15 робочих днів з дня припинення простою або закінчення відпустки».*

Наведена новація являє собою тимчасовий «модифікований» («пом'якшений» порівняно з існуючим до запровадження воєнного стану) варіант правообмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності на час воєнного стану. Слідом, станом на сьогодні законодавство України дозволяє виокремити два варіанти такого правообмеження: а) «базовий» («повний», «довоєнний») варіант – врегульований у ст. 25 Закону «Про запобігання корупції»; б) «модифікований» («усічений», «пом'якшений», «воєнний») – модифікований варіант базової норми, з урахуванням змін у п. 2-8 Розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону.

Сутність модифікації правообмеження полягає у пом'якшенні заборони – дозволі окремим публічним службовцям за визначених умов займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону «Про запобігання корупції»). Модифікація вирізняється наступними особливостями:

1) *строковий характер модифікації* – вона діє виключно під час воєнного стану, а слідом скасовується із припиненням або скасуванням воєнного стану. Із початком повномасштабного вторгнення воєнний стан в Україні був введений Указом Президента України від 24.02.2022 р. первинно на 30 діб, що було затверджено Верховною Радою України. Водночас, строк дії воєнного стану низку разів продовжувався Президентом України, що отримувало схвалення парламенту;

2) *суб'єкти поширення модифікації*. Привертає увагу, що модифікація поширюється не на всіх суб'єктів, відносно яких діє правообмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Вона стосується виключно: по-перше, державних службовців категорій «Б» та «В»; по-друге, посадових осіб місцевого самоврядування четвертої-сьомої категорій. Тобто, на державних службовців категорії «А» (вищий корпус державної служби) та посадових осіб місцевого самоврядування першої-третьої категорій модифікація не поширюється. Крім того, поза сферою поширення модифікації залишилися й низка інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Наприклад, поза дією модифікації лишилися службовці Національного банку України, прокурори, представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також багато інших осіб, які не є державними службовцями згідно з Законом України «Про державну службу» (ст. 3), але, водночас, на яких поширюється

правообмеження щодо сумісництва та суміщення, що закріплене ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції»). Слідом, важливим питанням, що потребує окремого дослідження, є визначення обґрунтованості вибіркового підходу до визначення суб'єктів непоширення норми;

3) *умови застосування модифікації:*

– *неактивний службовий стан публічного службовця.* Модифікація поширюється лише на тих державних службовців категорій «Б» та «В» (посадових осіб місцевого самоврядування четвертої-сьомої категорій), котрі: а) або перебувають у відпустці без збереження заробітної плати; б) або у разі простою. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р. протягом періоду дії воєнного стану роботодавець на прохання працівника може надавати йому відпустку без збереження заробітної плати без обмеження строку, встановленого ч. 1 ст. 26 Закону України «Про відпустки», без зарахування часу перебування у такій відпустці до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, передбаченого п. 4 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про відпустки». Крім того, у період дії воєнного стану роботодавець за заявою працівника, який виїхав за межі території України або набув статусу внутрішньо переміщеної особи, в обов'язковому порядку надає йому відпустку без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у заяві, але не більше 90 календарних днів, без зарахування часу перебування у відпустці до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, передбаченого п. 4 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про відпустки». Відповідно до ст. 34 Кодексу законів про працю України простій – це зупинення роботи, викликане відсутністю організаційних або технічних умов, необхідних для виконання роботи, невідворотною силою або іншими обставинами. При цьому, встановлено, що час простою не з вини працівника оплачується з розрахунку не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові розряду (окладу).

Отже, модифікація поширюється на осіб, котрі перебувають у особливих неактивних службових станах – формально продовжують перебувати у публічно-службових відносинах, але фактично не виконують завдання та повноваження за посадою державної служби (посадою в органах місцевого самоврядування), адже перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або у разі простою. При цьому, необхідно підкреслити, що випадки відпустки без збереження заробітної плати або простою негативно відзначаються на фінансовому забезпеченні публічного службовця (від неоплати праці взагалі – при відпустці без збереження заробітної плати, до скорочення оплати праці до однієї третини – у разі простою);

– *обмеження щодо контрагентів публічного службовця по підприємницькій діяльності.* Модифікація передбачає, що визначені публічні службовці можуть займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю за умови, що трудові договори (контракти), цивільно-правові договори про надання послуг або правочини у сфері підприємницької діяльності укладаються з юридичними особами приватного права або фізичними

особами – підприємцями, стосовно яких такі службовці протягом останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців. Отже, і за умов модифікації має місце певний антикорупційний «фільтр» – відповідні публічні службовці, на яких поширює дію модифікація, не зможуть скористатись своїм службовим становищем та пов'язаними з ним можливостями у корупційних цілях (аналогічно до відповідної складової вимог обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування);

4) *покладення на суб'єктів, які «користуються» модифікацією, додаткового обов'язку* – відповідні «особи зобов'язані припинити зайняття іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) чи підприємницькою діяльністю відповідно до частини другої статті 25 цього Закону протягом 15 робочих днів з дня припинення простою або закінчення відпустки».

Підсумовуючи, зазначимо, що модифікація (пом'якшення) правообмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності стала реагуванням держави на виклики воєнного стану та спрямовувалась на сприяння публічним службовцям, які опинилися у складній матеріальній ситуації через вимушене переселення та інші обставини, у отриманні доходу для існування, а відповідно – й на запобігання відтоку кадрів із публічної служби в умовах воєнного стану. Як зазначають Т.О. Коломоєць та Д.С. Кремова, зберігаючи «зв'язок» особи із публічною службою у визначених умовах існування держави й не надаючи їй коштів (або ж розмір яких є недостатнім для задоволення мінімальних потреб) для існування, держава має передбачити легальні підстави для існування особи у вказаний період<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Коломоєць, Т.О., Кремова, Д.С. (2022). «Антикорупційні обмеження» для публічних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні: чи можливою є зміна «базової» нормативної моделі? *Юридичний науковий електронний журнал*, 4, 79-80. URL: [http://lsej.org.ua/4\\_2022/16.pdf](http://lsej.org.ua/4_2022/16.pdf) (дата звернення: 18.03.2024)