

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/39221550>

Бориченко К. В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Тарасенко В. С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУМІСНИЦТВА ПРАЦІВНИКІВ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ, ОРГАНІЗАЦІЙ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF EMPLOYEES' CO-EMPLOYMENT IN COMUNAL ENTERPRISES, INSTITUTIONS, ORGANIZATIONS

Стаття присвячена дослідженню проблем правового регулювання сумісництва працівників комунальних підприємств, установ, організацій. Нормативно-правовою базою регулювання роботи працівників за сумісництвом тривалий час була постанова Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 3 квітня 1993 року № 245 (далі – Постанова № 245) та Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, затвердженим наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43 (далі – Положення № 43).

Встановлено, що комунальні підприємства, установи організації застосовують зазначені нормативно-правові акти на працівників, які працюють у них за сумісництвом, що є неправильним.

У статті зроблено висновок, що зазначені нормативно-правові акти не містять жодних посилань на те, що їх дія поширюється на працівників, що працюють за сумісництвом в комунальних закладах, утворених органом місцевого самоврядування, та комунальних установах, організаціях, що фінансуються з бюджету. Крім того, відсутні будь-які інші нормативно-правові акти чи офіційні роз'яснення щодо поширення дії Постанови № 245 та Положення № 43 на працівників, що працюють за сумісництвом в комунальних підприємствах, установах, організаціях. На підставі цього доводиться висновок про поширення цих нормативно-правових актів лише на державні підприємства, установи і організації.

Єдиним офіційним роз'ясненням, в якому зроблено висновок про поширення дії вищезазначених нормативно-правових актів на не тільки державні, а і на комунальні підприємства, установи, організації, є листи Міністерства соціальної політики України від 16.09.2010 року № 294/13/116-10 та від 08.09.2011 року № 731/13/84-11.

Доведено, що позиція Міністерства соціальної політики України суперечить положенням чинного законодавства.

Незважаючи на те, що Постанова № 245 та Положення № 43 сьогодні вже втратили свою чинність, в статті констатується, що в провадженні судів до цього часу продовжують перебувати справи за позовами працівників, які працювали за сумісництвом в комунальних підприємствах, установах, організаціях та оскаржують правомірність застосування роботодавцями до них положень зазначених нормативно-правових актів.

У статті досліджено судову практику Верховного Суду щодо правомірності поширення положень Постанови № 245 та Положення № 43 на працівників, які працюють в комунальних підприємствах, установах, організаціях та зроблено висновок про відсутність єдиної правової позиції відносно цього питання.

Ключові слова: *право на працю, трудовий договір, сумісництво, робота за сумісництвом, комунальні підприємства, державні підприємства, робота за сумісництвом працівників комунальних підприємств, установ, організацій, трудове законодавство.*

The article is about studying of the legal regulation's problems of employees' co-employment in communal enterprises, institutions, and organizations. The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Employees' co-employment in State Enterprises, Institutions and Organizations" dated April 3, 1993 № 245 (hereinafter – Resolution № 245) and the Regulation on the Conditions of employees' co-employment in state enterprises, institutions and organizations, approved by the order of the Ministry of Labour of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine dated June 28, 1993 № 43 (hereinafter – Regulation № 43) were the legal basis for the regulation of part-time work for a long time.

It has been established that communal enterprises, institutions and organizations apply the proper legal acts to their co-employees, that is wrong.

The article concludes that the mentioned normative legal acts do not contain any reference to affect to co-employees in communal institutions established by the local self-government body and communal institutions, organizations financed from the budget. In addition, there are no other legal acts or official explanations regarding the extension of the effect of Resolution № 245 and Regulation № 43 to co-employees in communal enterprises, institutions, and organizations.

Based on this, the conclusion that these normative legal acts are extended only to state enterprises, institutions and organizations is proved.

The letters of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated September 16, 2010 № 294/13/116-10 and dated September 8, 2011 № 731/13/84-11 are the only official clarification, which conclude about the extension of the above-mentioned normative legal acts not only to state, but also to communal enterprises, institutions, organizations.

It has been proved that the position of the Ministry of Social Policy of Ukraine contradicts to the the current legislation norms.

Despite the fact that Resolution № 245 and Regulation № 43 have already lost their validity today, the article states that there are still courts' cases after the lawsuits of co-employees who worked in communal enterprises, institutions, and organizations and challenge the legality application of the provisions of the specified normative legal acts to them by employers.

The article examines the judicial practice of the Supreme Court regarding the legality of extending the provisions of Resolution № 245 and Regulation № 43 to employees working in communal enterprises, institutions, and organizations, and concludes that there is no unified legal position on this issue.

Key words: *right to work, employment contract, co-employment, communal enterprises, state enterprises, co-employment of employees in communal enterprises, institutions, organizations, labour legislation.*

Постановка проблеми. Не дивлячись на всі зміни правового регулювання трудових відносин, які відбулися у відповідь на нові виклики, пов'язані з оголошенням в Україні з 24 лютого 2022 року воєнного стану, актуальним питанням науки трудового права було та залишається унормування праці осіб, які працюють на умовах сумісництва. Трудові відносини з працівниками-сумісниками вже давно є поширеним явищем на ринку праці в Україні. В окремих галузях роботу за сумісництвом можна вже вважати типовою формою реалізації людиною права на працю. Водночас наукова дискусія, яка не вщухає, точиться з приводу порядку узгодження роботи сумісників, особливості трудово-правового статусу яких полягає у тому, що вони є суб'єктами трудових відносин, як мінімум, з двома роботодавцями. Особливо гостро це питання тривалий проміжок часу стояло щодо застосування праці сумісників на підприємствах, установах, організаціях державної і комунальної форм власності, де було чимало прогалин, колізій законодавства, які не знайшли однозначного вирішення у сфері правозастосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання трудових відносин сумісників свої наукові здобутки присвячувати у різні проміжки часу В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, М. І. Наньєва, Б. А. Римар, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та ін. Проте у вітчизняній науці трудового права до цього часу відсутні наукові напрацювання, присвячені особливостям правового регулювання сумісництва працівників комунальних підприємств, установ, організацій.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення засад правового регулювання роботи за сумісництвом працівників комунальних підприємств, установ, організацій.

Виклад основного матеріалу. Гарантована Конституцією України рівність прав і свобод громадянина, право кожного на працю і рівні можливості у виборі професії, а також роду трудової діяльності забезпечує кожній дієздатній фізичній особі можливість у законний спосіб на свій власний розсуд вступати у трудові відносини з будь-яким суб'єктом господарювання. Основуючись на цитованих конституційних гарантіях законодавцем, у КЗпП України закрі-

плено право працівника 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 (ч. 3 ст. 21 КЗпП України) [1].

Сумісництвом вважається виконання працівником, крім основної, іншої оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому самому або іншому підприємстві, в установі, організації або у роботодавця – фізичної особи (ст. 102-1 КЗпП України).

Робота працівників за сумісництвом тривалий час регулювалась постановою Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 3 квітня 1993 року № 245 (далі – Постанова № 245) [2] та Положенням про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, затвердженим наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43 (далі – Положення № 43) [3].

22 листопада 2022 року Постановою Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» № 1306 [4] скасована Постанова № 245, а розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 р. № 43» № 1047-р [5] – Положення № 43. Інших нормативно-правових актів, які б регулювали роботу за сумісництвом працівників державних або комунальних підприємств, установ, організацій не прийнято.

Хоча в зазначених Постанові № 245 та Положенні № 43 прямо згадуються тільки державні підприємства, установи, організації, Міністерство соціальної політики України надало роз'яснення в своїх інформаційних листах від 16 вересня 2010 року № 294/13/116-10 «Про сумісництво посадових осіб державних і комунальних установ» та від 08 вересня 2011 року

№ 731/13/84-11 «Про надання роз'яснень» щодо суб'єктів, на яких поширюються ці нормативно-правові акти.

Так, в листі від 16 вересня 2010 року № 294/13/116-10 Міністерство праці та соціальної політики України вказує на те, що «на час прийняття і дії цих нормативно-правових актів відповідно до Закону України «Про власність» до державної власності відносились загальнодержавна власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність). Зазначені нормативно-правові акти врегульовували питання роботи працівників на умовах сумісництва як на державних (комунальних) підприємствах, так і в державних (комунальних) установах, організаціях, що фінансуються з бюджетів всіх рівнів. Незважаючи на втрату чинності Закону України «Про власність» (Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27.04.2007 р. № 997), зазначені нормативно-правові акти врегульовують питання роботи на умовах сумісництва в установах, організаціях, що фінансуються з бюджетів всіх рівнів» [6].

Отже, Міністерством праці та соціальної політики України зроблено висновок про поширення дії вищезазначеної Постанови Кабінету Міністрів України від 03 квітня 1993 року № 245 не тільки на державні, а і на комунальні підприємства, установи, організації.

У своєму листі від 08 вересня 2011 року № 731/13/84-11 Міністерство соціальної політики України підтримало попередній висновок про те, що на час прийняття і дії цих нормативно-правових актів відповідно до Закону України «Про власність» до державної власності відносились загальнодержавна власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність). Зазначені нормативно-правові акти врегульовували питання роботи працівників на умовах сумісництва як на державних (комунальних) підприємствах, так і в державних (комунальних) установах, організаціях, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів. При цьому на думку Міністерства, незважаючи на втрату чинності Закону України «Про власність» (Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили

чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27.04.2007 р. № 997), зазначені нормативно-правові акти регулюють питання роботи на умовах сумісництва в установах, організаціях, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів [7].

Не можемо погодитися із зазначеною позицією Міністерства соціальної політики України, вважаємо, що вона суперечить положенням чинного законодавства, виходячи з нижченаведеного.

Згідно частини 1 статті 63 Господарського кодексу України (далі – ГК України) залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів:

- приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи);
- підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності);
- комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;
- державне підприємство, що діє на основі державної власності;
- підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності);
- спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами – суб'єктами співробітництва.

В Україні можуть діяти також інші види підприємств, передбачені законом [8].

Таким чином ГК України відрізняє комунальні та державні підприємства одне від одного, зазначаючи, що це різні види підприємств. Крім того, ГК України передбачений різний порядок та підстави створення та діяльності державного унітарного підприємства (стаття 73 ГК України) та комунального унітарного підприємства (стаття 78 ГК України).

Своєю чергою, Постанова № 245 та Положення № 43 не містять жодних посилань на те, що їх дія також поширюється на працівників, що працюють за сумісництвом в комунальних підприємствах, установах, організаціях. Крім

того, відсутні будь-які інші нормативно-правові акти, офіційні роз'яснення чи інформаційні листи (крім вищезгаданих листів Мінсоцполітики) щодо поширення дії Постанови № 245 та Положення № 43 на працівників, що працюють за сумісництвом в комунальних підприємствах, установах, організаціях.

Вищезазначені листи Міністерства соціальної політики України мають інформаційний, не мають обов'язкової сили для підприємств, установ, організацій і фактично суперечать як нормам статей 63, 73 та 78 Господарського кодексу України, так і постанові Кабінету Міністрів України № 245 від 3 квітня 1993 року «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ та організацій», оскільки помилково ототожнюють за своїм правовим статусом державні підприємства із комунальними унітарними підприємствами.

Разом з цим, в своїй роботі комунальні підприємства, установи, організації, що фінансуються з бюджетів всіх рівнів, теж застосовували норми Постанови № 245 та Положення № 43, аргументуючи таке рішення відсутністю будь-якого спеціального законодавства, яке б регулювало умови роботи за сумісництвом працівників комунальних підприємств, установ, організацій та наявністю роз'яснень, викладених в листі Міністерства праці і соціальної політики України від 16 вересня 2010 року № 294/13/116-10 «Про сумісництво посадових осіб державних і комунальних установ» і листі Міністерства соціальної політики України від 08 вересня 2011 року № 731/13/84-11, чим підривають рівень забезпечення законності та верховенства права при регулюванні трудових відносин в Україні.

Так, елементом принципу верховенства права є принцип правової визначеності, який, зокрема, передбачає, що закон, як і будь-який інший акт держави, повинен характеризуватися якістю, щоб виключити ризик свавілля. На думку Європейського суду з прав людини, поняття «якість закону» означає, що національне законодавство повинно бути доступним і передбачуваним, тобто визначати достатньо чіткі положення, аби дати людям адекватну вказівку щодо обставин і умов, за яких державні органи мають вживати заходів, що вплинуть на конвенційні права цих людей.

Європейський суд з прав людини неодноразово зазначав, що формулювання законів не завжди чіткі. Тому їх тлумачення та застосування залежить від практики. І роль розгляду справ у судах полягає саме у тому, щоб позбутися таких інтерпретаційних сумнівів з урахуванням змін у повсякденній практиці.

Так, незважаючи на те, що Постанова № 245 та Положення № 43 сьогодні вже втратили свою чинність, тим не менше питання щодо можливості їх застосування для регулювання сумісництва працівників комунальних підприємств, установ і організацій не втратили актуальності. Тривають судові провадження у справах за позовами працівників, які працювали за сумісництвом у комунальних підприємствах, установах, організаціях, щодо оскарження правомірності застосування роботодавцями до них положень Постанови № 245 та Положення № 43.

При цьому, судова практика вирішення трудових спорів окресленої категорії, на жаль, далека від однозначності та єдності. Переважна частина суддів Верховного Суду при розгляді таких категорій справ виходила з того, що норми Постанови № 245 та Положення № 43 регулюють питання роботи працівників на умовах сумісництва на підприємствах, в установах, організаціях, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів, отже, на їх думку, дія названих нормативно-правових актів поширюється на комунальні заклади, утворені органом місцевого самоврядування, та комунальні установи, організації, що фінансуються з бюджету. Такий правовий висновок наведений у постановках Верховного Суду від 23 квітня 2018 року у справі № 640/569/17, від 10 квітня 2019 року у справі № 592/11917/17, від 12 лютого 2020 року у справі № 607/13528/18, від 16 березня 2020 року у справі № 415/6914/17, від 5 квітня 2021 року у справі № 335/10626/18.

Разом з тим, існує і протилежна судова практика. Правовий висновок щодо непоширення дії Постанови №245 та Положення № 43 на комунальні заклади, утворені органом місцевого самоврядування, та комунальні установи, організації, що фінансуються з бюджету, підтримується Верховним Судом в постанові від 03 червня 2020 року у справі № 757/42264/16-ц.

Отже, при застосуванні судами норм Постанови № 245 та Положення № 43 виникають спірні питання щодо їх тлумачення. У зв'язку з неоднозначністю висновків суду щодо досліджуваного питання, на цей час на розгляді Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду перебуває справа № 127/18918/22 для вирішення питання про відступ від висновку Верховного Суду щодо застосування Постанови № 245 та Положення № 43 у подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 03 червня 2020 року у справі № 757/42264/16-ц.

Висновки. Проаналізувавши чинне законодавство можна зробити висновок, що дія постанови Кабінету Міністрів України від 03 квітня 1998 року № 245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» і Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, затвердженого наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43 поширюється лише на державні підприємства, установи і організації і не поширюється на комунальні заклади, утворені органом місцевого самоврядування, та комунальні установи, організації, що фінансуються з бюджету.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
2. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993 року № 245. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-93-%D0%BF/card6#Public>
3. Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: затв. наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93#Text>

4. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2022 року № 1306. *Офіційний вісник України*. 2022. № 94. Ст. 5867.
5. Про скасування наказу Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 р. № 43: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2022 р. № 1047-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 94. Ст. 5876.
6. Лист Міністерства праці і соціальної політики України від 16.09.2010 року № 294/13/116-10 «Про сумісництво посадових осіб державних і комунальних установ». *Все про бухгалтерський облік*. 2011. № 6. С. 76.
7. Лист Міністерства соціальної політики України від 08.09.2011 року № 731/13/84-11. *Праця і зарплата* від 23.11.2011. № 43.
8. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144 .