

Керівник закладу освіти викладає в цьому ж закладі: чи є конфлікт інтересів та як його врегулювати?

(коментар до листа НАЗК від 24.04.2023 р. № 200-03/8702-23)

Людмила Линник, юрист газети «Бухгалтерія: бюджет»

Про що мова?

У коментованому листі викладена думка НАЗК щодо можливості керівника закладу освіти (у цьому випадку — мистецької школи) працювати в цьому ж закладі викладачем, а точніше, щодо шляхів уникнення конфлікту інтересів у цій ситуації. Новими барвами це питання заграло після останніх змін у законодавстві щодо сумісництва, але підкреслимо: питання не нове, і саме на врегулювання конфлікту інтересів у разі поєднання керівної посади та викладацької роботи керівниками закладів освіти зміни в нормативці щодо сумісництва загалом не впливають. Далі — про все детальніше.

Як відомо, наприкінці листопада 2022 року втратили чинність *постанова* № 245 ¹ та наказ № 43

², що визначали умови роботи за сумісництвом працівників державних та комунальних підприємств, установ та організацій. Детально це питання ми розглядали в газеті «Бухгалтерія: бюджет», № 46/2022, с. 7 та с. 14.

Особливо значущим для працівників освітньої сфери стало скасування *Переліку робіт, які не є сумісництвом, затвердженого наказом* № 43. Цей документ визначав, що не є сумісництвом: педагогічна робота керівних та інших працівників учбових закладів (абз. 1 п. 8 *Переліку робіт, які не є сумісництвом*);

педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більш як 240 годин на рік (п. 3 *Переліку робіт, які не є сумісництвом*).

Коментуючи ці зміни, ми підкресливали: на можливості здійснення керівником закладу викладацької роботи в межах основного робочого часу таке скасування не вплинуло. По-перше, у п. 91 *Інструкції*

№ 102 ³ залишився дозвіл на таку роботу (в межах обсягу, визначеного цією нормою). По-

друге, така робота як раніше, так і після скасування *Переліку робіт, які не є сумісництвом не є сумісництвом*, адже виконується в межах основного робочого часу. Це свого роду суміщення посад.

ДО ВІДОМА. Отже, викладацька робота керівних та інших працівників закладів освіти, яка виконується відповідно до умов п. 91 *Інструкції* № 102, і надалі можлива в межах основного робочого часу (тобто змінювати їм графік роботи не потрібно). А от викладацька робота за межами основного робочого часу як раніше, так і зараз має виконуватися на умовах сумісництва. Таких висновків ми дійшли, розглядаючи відповідні зміни в газеті «Бухгалтерія: бюджет», № 46/2022, с. 14 та коментуючи лист МОН від 25.01.2023 р. № 1/1164-23 у газеті «Бухгалтерія: бюджет», № 5/2023, с. 7.

Отже, керівник закладу освіти може викладати в цьому закладі в межах основного робочого часу (відповідно до п. 91 *Інструкції* № 102) та на умовах сумісництва (поза межами основного робочого часу за окремим трудовим договором). І рішення щодо свого педагогічного навантаження й оплати праці в такому разі ухвалюється керівником. І як результат — **конфлікт інтересів.**

ЗВЕРНІТЬ УВАГУ! У разі сумісництва НАЗК категоричне — є потенційний конфлікт інтересів, який підлягає врегулюванню у встановленому законом порядку. Так, керівник має повідомити про потенційний конфлікт інтересів керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення (ініціювання звільнення) з посади, а останній, своєю чергою, має вжити заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (ст. 29–34 Закону № 1700 ⁴).

А от під час викладацької роботи в цьому закладі в межах основного робочого часу (відповідно до п. 91 *Інструкції* № 102) такого конфлікту може не бути або його можна уникнути. Про це й поговоримо

Викладацька робота керівних працівників у межах основного робочого часу: конфлікт інтересів і шляхи його врегулювання

Конфлікт інтересів Отже, як ми зазначали на початку матеріалу, питання **конфлікту інтересів** у ситуації, яка розглядається, **не нове**. І втрата чинності *Переліком робіт, які не є сумісництвом*, на нього **не вплинула**.

Конфлікт інтересів як поняття в корупційному законодавстві існує давно. Порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначають *ст. 28–34 Закону № 1700*, а також метрекомедації НАЗК щодо заходів уникнення та врегулювання конфлікту інтересів.

ЗВЕРНІТЬ УВАГУ! Заклади освіти належать до юрисіб публічного права, на яких поширюється дія *ст. 28 Закону № 1700*.

До речі, *Методрекомедації № 13* ⁵ були ухвалені за місяць до скасування *постанови №*

245 та наказу № 43, однак питання викладацької діяльності керівника закладу освіти та його оплатних повноважень щодо такої діяльності в них розглянуто з прикладами та варіаціями.

Відсилання до *Методрекомедацій № 13* міститься і *листі*, що коментується. Що пропонується? Визначення реального та потенційного конфлікту інтересів наведено в *ст. 1 Закону № 1700*.

ЦИТАТА. «*<...> потенційний конфлікт інтересів — наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;*

<...> реальний конфлікт інтересів — суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень».

(*ст. 1 Закону № 1700*)

Виходячи з того, що керівник закладу ухвалює рішення про педагогічне навантаження та оплату своєї викладацької діяльності, **сумнівів у виникненні при цьому реального конфлікту інтересів не виникає**.

НАГАДАЄМО. По-перше, відповідно до ч. 2 *ст. 172⁷ КпАП* ⁶ вчинення дій чи ухвалення рішень в умовах реального конфлікту інтересів тягнуть за собою адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу в розмірі від 3400,00 до 6800,00 грн.

По-друге, п. 4¹ *ст. 41 КЗпП* ⁷ серед підстав для звільнення працівника за ініціативою

роботодавця визначає таку: «*наявність у працівника реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований іншим способом, передбачений Законом України "Про запобігання корупції"*». Отже, за наявності конфлікту інтересів можна навіть звільнити. Однак спочатку необхідно з'ясувати, чи можливо конфлікт врегулювати іншими способами, **адже це обов'язкова умова застосування п. 4¹ КЗпП**.

Врегулювання Що пропонує НАЗК у коментованому *листі*? Загалом агентство не заперечує можливість для керівника закладу викладати в очолюваному ним закладі та вбачає **відсутність конфлікту інтересів, якщо директор виконує викладацьку роботу, не обіймаючи окрему посаду за умовами окремого трудового договору (тобто в межах основного робочого часу)**.

ЗВЕРНІТЬ УВАГУ! Водночас НАЗК зазначає, що вирішення питання розподілу педагогічного навантаження та оплати такої роботи **зумовлює реальний конфлікт інтересів, який потребує врегулювання в передбачений законодавством спосіб**.

Частина 1 ст. 28 Закону № 1700 вимагає вживати заходів щодо недопущення виникнення **реального, потенційного конфлікту інтересів**, а також:

повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, **безпосереднього керівника**, а в разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника або в колегіальному органі — НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний

не вчиняти дій та не ухвалювати рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Отже, посадові особи, в тому числі юрособи публічного права (комунальних закладів, установ), **зобов'язані повідомляти про конфлікт інтересів**. При цьому **неповідомлення про реальний конфлікт інтересів також є адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, передбаченим ст. 172⁷ КпАП.**

Стаття 29 Закону № 1700 виокремлює **два види врегулювання конфлікту інтересів.**

1. Самостійне врегулювання конфлікту інтересів передбачає вжиття заходів щодо позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтвердних документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади. Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

2. Зовнішнє врегулювання. Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, ухвалення рішення чи участі в його ухваленні в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

застосування **зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи ухваленням рішень;**

обмеження доступу особи до певної інформації;

перегляду обсягу службових повноважень особи;

переведення особи на іншу посаду;


звільнення із займаної посади.

Розподіл педнавантаження Як зазначалося, одна із ситуацій, коли вбачається реальний конфлікт інтересів, — це **розподіл педагогічного навантаження.**

Згідно з п. 63 *Інструкції № 102* навчальне навантаження між учителями, викладачами та іншими педагогічними працівниками **розподіляється керівником установи за погодженням з**

профспілковим комітетом залежно від кількості годин, передбачених навчальними планами, наявності відповідних педагогічних кадрів та інших конкретних умов, що склались у закладі.

Водночас винятків для керівних працівників, які викладають у цьому ж закладі, **не зроблено.** Тобто керівник **сам собі як учителю встановлює педагогічне навантаження.** Звісно, він у цьому питанні може бути упереджений, у чому і вбачається конфлікт інтересів. Погодження розподілу навантаження з профспілковим комітетом, з одного боку, знімає певні питання. Але з іншого — профспілка може і погодити запропонований керівником розподіл, адже встановлених правил, за якими можна розподіляти педагогічне навантаження чи заперечувати запропонований розподіл, **не визначено.**

Згідно з п.п. 4.2.7 *Галузевої угоди*  сторони угоди **рекомендують** керівникам органів управління

освітою, закладів та установ освіти і науки, відповідним профспілковим органам залучати до **викладацької роботи керівних, педагогічних та інших працівників закладів освіти, працівників інших підприємств, установ, організацій лише за умови забезпечення штатних педагогічних працівників навчальним навантаженням в обсязі, не меншому від відповідної кількості годин на ставку.**

Підкреслимо: загалом це **тільки рекомендація.** І вона полягає в тому, що керівникам можна викладати, якщо педагоги забезпечені навантаженням в обсязі, **не меншому від ставки.** Але ж усім відомо, що обсяг навчальної та іншої педагогічної роботи, яку може виконувати педагогічний працівник за основним місцем роботи, граничними розмірами не обмежується (п. 63 *Інструкції № 102*). І, як правило, вчителі мають бажання працювати з навантаженням, більшим ніж на ставку, адже це впливає на розмір їх оплати праці. Але вони можуть не отримати таке навантаження, якщо його частину забере собі керівник.

Отже, **рекомендації** щодо встановлення керівнику закладу освіти педагогічного навантаження для уникнення або врегулювання конфлікту інтересів можуть бути такі:

- 1) педагогічне навантаження має **максимально розподілятися між педагогічними працівниками закладу.** І тільки в разі **виробничої потреби** (дефіцит кадрів, потреба заміни тимчасово відсутнього педагогічного працівника тощо) педагогічне навантаження може надаватися керівним працівникам;
- 2) розподіл педагогічного навантаження має відбуватися за **погодженням з профспілковим комітетом** (п. 63 *Інструкції № 102*). Крім того, вважаємо, що встановлення керівнику

вищим за рівнем, — як можливість такої роботи, так і її обсяг;

3) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи ухваленням рішень. Це один зі способів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, встановлений ст. 29 Закону № 1700 (див. вище). Отже, орган управління може призначити відповідну особу, яка буде здійснювати зовнішній контроль під час виконання керівним працівником закладу освіти педагогічної роботи — перевіряти, чи дійсно така робота керівником виконується;

4) виконуючи таку роботу, керівник установи не повинен ухвалювати рішень, які приводять до виникнення потенційного конфлікту інтересів.

Встановлення виплат Друга ситуація, коли вбачається реальний конфлікт інтересів, — це встановлення керівником закладу освіти оплати праці самому собі за години викладання. НАЗК у коментованому листі підкреслює: якщо під час вирішення питання оплати праці повноваження керівника не мають дискреційного характеру, тобто є лише один можливий варіант встановлення розміру доплати за викладацьку діяльність, реальний конфлікт інтересів не виникатиме.

ДО ВІДОМА. Дискреція — можливість діяти на власний розсуд, обираючи з декількох різних варіантів дій, рішень.

Отже, керівник отримав педагогічне навантаження, і постає питання оплати праці за виконання такої роботи. Як відомо, певна частина виплат не залежить від рішення керівника, а встановлюється йому згідно із законодавством — це, наприклад:

оклад;

підвищення окладу за наявність педагогічного звання, за роботу в певних закладах;

надбавка за вислугу років.

На їх розмір та порядок встановлення керівник не може вплинути, а отже, реальний конфлікт інтересів під час їх встановлення не виникатиме.

А є виплати, які залежать від рішення керівника, тобто мають варіанти визначення розміру.

Приклад. Керівник закладу освіти має години викладання — працює вчителем математики.

Є наміри призначити самого себе завідуючим кабінетом математики.

1. Призначення керівником закладу, який має години викладання, самого себе завідувати навчальним кабінетом має відбуватися, тільки якщо неможливо призначити завідуючим іншого педагогічного працівника. Вважаємо, що таке призначення має відбуватися за погодженням з органом, вищим за рівнем.

2. Постанова № 1391 ⁹ передбачає діапазон у розмірі доплати за завідування навчальним кабінетом — 10–15 %. І самому собі керівник не може визначити конкретний розмір доплати — це має визначити орган, вищий за рівнем, як це передбачено абз. 2 п.п. 5 п. 5 наказу № 557 ¹⁰.

Те саме стосується надбавки за престижність праці, надбавки за складність і напруженість у роботі: конкретний розмір має визначити орган, вищий за рівнем. Тоді реальний конфлікт інтересів під час їх встановлення не виникатиме.

Заступники керівника

У коментованому листі НАЗК підкреслює: аналогічний по суті підхід застосовується й під час встановлення наявності/відсутності конфлікту інтересів у заступників керівників мистецьких шкіл в разі здійснення викладацької діяльності за сумісництвом чи суміщенням.

Отже, заступники керівника закладу також можуть:

викладати за сумісництвом (поза межами основного робочого часу). Тож виходить, як і в ситуації з керівником, НАЗК вбачає тут потенційний конфлікт інтересів, який підлягає врегулюванню у встановленому законом порядку. Хоча незрозуміло, чому, адже заступники не розподіляють педагогічне навантаження та не визначають собі оплату праці;

викладати в межах основного робочого часу (відповідно до п. 91 Інструкції № 102). За аналогією з керівником потенційний конфлікт інтересів у заступника не виникатиме. А враховуючи, що заступник не ухвалює рішення про визначення собі педагогічного навантаження та розміру оплати, конфлікт

- 1 Постанова КМУ «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 03.04.1993 р. № 245.
- 2 Наказ Мінпраці, Мін'юсту, МФУ «Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 28.06.1993 р. № 43.
- 3 Інструкція про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, затверджена наказом Міністерства освіти України від 15.04.1993 р. № 102.
- 4 Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII.
- 5 Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції, затверджені наказом НАЗК від 21.10.2022 р. № 13.
- 6 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X.
- 7 Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р.
- 8 Галузева угода між Міністерством освіти і науки України, Профспілками працівників освіти і науки України та Всеукраїнським об'єднанням організацій роботодавців у галузі вищої освіти на 2021–2025 роки.
- 9 Постанова КМУ «Деякі питання встановлення підвищень посадових окладів (ставок заробітної плати) та доплат за окремі види педагогічної діяльності у державних і комунальних закладах та установах освіти» від 28.12.2021 р. № 1391.
- 10 Наказ МОН «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» від 26.09.2005 р. № 557.
- 1 Постанова КМУ «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 03.04.1993 р. № 245.
- 2 Наказ Мінпраці, Мін'юсту, МФУ «Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 28.06.1993 р. № 43.
- 3 Інструкція про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, затверджена наказом Міністерства освіти України від 15.04.1993 р. № 102.
- 4 Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII.
- 5 Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції, затверджені наказом НАЗК від 21.10.2022 р. № 13.
- 6 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X.
- 7 Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р.
- 8 Галузева угода між Міністерством освіти і науки України, Профспілками працівників освіти і науки України та Всеукраїнським об'єднанням організацій роботодавців у галузі вищої освіти на 2021–2025 роки.
- 9 Постанова КМУ «Деякі питання встановлення підвищень посадових окладів (ставок заробітної плати) та доплат за окремі види педагогічної діяльності у державних і комунальних закладах та установах освіти» від 28.12.2021 р. № 1391.
- 10 Наказ МОН «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» від 26.09.2005 р. № 557