

Пантелесв С.М.

аспірант

Одеський державний університет внутрішніх справ

## ЗАБОРОНА ЩОДО СУМІСНИЦТВА ТА СУМІЩЕННЯ ЯК АНТИКОРУПЦІЙНА ЗАБОРОНА: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Постановка проблеми.** Заборона щодо сумісництва та суміщення як антикорупційна заборона для спеціальних суб'єктів встановлюється в ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII (далі – Закон № 1700-VII) і передбачає, що займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю та входити до складу правління інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, для суб'єктів, на яких поширюється дія зазначеного Закону, забороняється [1].

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню особливостей заборони щодо сумісництва та суміщення приділяли увагу В.М. Білик, О.З. Гладун, З.А. Загіней, М.І. Іншин, О.В. Когут, І.Д. Пастух, І.Й. Снігур, О.В. Мельник, Р.Л. Максимович, В.Д. Сенник, Д.П. Скачко, проте питання співвідношення сумісництва й суміщення, які визначаються в назві ст. 25 Закону № 1700-VII, і проблеми правового регулювання заборони щодо сумісництва та суміщення як антикорупційної заборони залишаються недостатньо дослідженими.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є визначення проблем правового регулювання щодо антикорупційної заборони на суміщення й сумісництва та шляхів їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи статтю 25 Закону № 1700-VII, яка має назву

«Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», розглянемо застосовані в ній поняття «сумісництво» та «суміщення».

Сумісництво – це виконання, крім своєї основної, іншої роботи на умовах трудового договору на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або в громадянина у вільний від основної роботи час (ст. 21 Кодексу законів про працю України, ст. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 03.04.1993 № 245) [2], а суміщення – виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткову роботу за іншою професією, посадою або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи (ст. 105 Кодексу законів про працю України, п. 2 Постанови Ради Міністрів СРСР «Про порядок і умови суміщення професій (посад)» від 04.12.1981 № 1145) [3; 4]. Виходячи з аналізу норм зазначених правових актів, можна було б говорити, що в ст. 25 Закону № 1700-VII обмежується право суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700-VII, на виконання, крім своєї основної, іншої роботи на умовах трудового договору на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або в громадянина у вільний від основної роботи час і право на виконання спеціальним суб'єктом на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі

своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією, посадою або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи. Проте обмеження, які визначаються диспозицією ст. 25 Закону № 1700-VII, не мають ніякого стосунку до суміщення й сумісництва, а встановлюють заборону займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю та входити до складу правління інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. До такого ж висновку доходять О.З. Гладун, який зазначає, що незважаючи на те що назва ст. 25 Закону має назву «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», аналіз її змісту вказує на відсутність жодної згадки про такі обмеження, адже закріплена в цій статті правова норма забороняє не сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності, а іншу оплачувану або підприємницьку діяльність, а також входження до складу виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або органу [5, с. 51–58].

Щоб визначити, чи міститься між назвою статті та її змістом розбіжність, необхідно проаналізувати поняття «інша оплачувана діяльність», «підприємницька діяльність», «склад правління, інші виконавчі чи контрольні органи, наглядова ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку» та з урахуванням досліджених раніше визначень «сумісництво» та «суміщення» визначитися з тотожністю зазначених понять.

Зупинимося насамперед на аналізі поняття «інша оплачувана діяльність», дослідженню якого приділяли увагу в роботах З.А. Загинеї, В.Д. Сенник [6, с. 58–65], Д.П. Скачко [7, с. 380–383], О.З. Гладун [5, с. 51–58] та інші.

У Законі № 1700-VII визначення цього поняття не міститься, що призводить до проблем на практиці. Так, у рішенні Дзер-

жинського районного суду м. Харкова № 2011/17273/2012 іншою оплачуваною діяльністю визнано передання за договором в оренду транспортних засобів [8], згідно з рішенням Хорольського районного суду Полтавської області від 17.01.2014 № 548/40/14-п, іншою оплачуваною діяльністю визнана здача в оренду комплексу виробничих будівель, що належали спеціальному суб'єкту на праві приватної власності [9]. Зазначені рішення скасовані в апеляційній інстанції [10], але їх прийняття свідчить про неоднозначність розуміння контролюючими органами, суддями тощо поняття «інша оплачувана діяльність» суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700-VII.

З метою усунення цієї прогалини в законодавстві Міністерством юстиції України розроблено Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування» від 16.10.2013, у яких зазначалося, що під «іншою оплачуваною діяльністю» слід розуміти будь-яку діяльність, спрямовану на отримання доходу і не пов'язану з виконанням особою своїх посадових обов'язків з виконання функцій держави або місцевого самоврядування [11]. Проте, як правильно відзначає Д.П. Скачко, виходячи з такого тлумачення, іншу оплачувану діяльність можна визначати як будь-яку діяльність, спрямовану на отримання доходу й не пов'язану з виконанням особою своїх посадових обов'язків з виконання функцій держави або місцевого самоврядування [7, с. 380–383]. Дійсно, якщо виходити з визначення, запропонованого в Методичних рекомендаціях Міністерства юстиції України, то спеціальні суб'єкти не можуть узагалі здійснювати правочинів, спрямованих на отримання прибутку, наприклад, продавати майно або здавати його в оренду тощо, що суперечить меті встановлення антикорупційних заборон та обмежень (якою, як зазначалося раніше, є уникнення конфлікту інтересів у публічній діяльності) та порушує баланс між правами і свободами спеці-

альних суб'єктів і їх обмеженням. Тому особливу увагу необхідно приділити визначенню поняття «інша оплачувана діяльність».

В антикорупційному законодавстві України заборона для спеціальних суб'єктів займатися іншою оплачуваною діяльністю вперше набула нормативного визначення в Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 № 356/96-ВР, у п. «б» ч. 1 ст. 5 якого передбачалося, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави (у тому числі посадовим особам місцевого самоврядування), забороняється виконувати роботу на умовах сумісництва [12]. У пункті 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 № 1506-VI вже закріплювалося, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, заборонялося займатися іншою оплачуваною діяльністю [13]. У такій же редакції заборона щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю встановлювалася в п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [14]. При цьому поняття «інша оплачувана діяльність» у цих нормативних актах не подавалося.

У 2014 році заборони для певних осіб, що виконують функції держави та місцевого самоврядування, щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю внесені в Конституцію України Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 № 742-VII [15]. На сучасному етапі в Конституції України закріплюється низка заборон для спеціальних суб'єктів. Наприклад, заборона народним депутатам бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, закріплена в ч. 2 ст. 78; аналогічна заборона Президенту України закріплена в ч. 3 ст. 103; заборона

членам Кабінету Міністрів України, керівникам центральних і місцевих органів виконавчої влади суміщати свою службову діяльність з іншою роботою передбачена ч. 1 ст. 120; заборона судьям обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу передбачена ч. 2 ст. 127, заборона членам Вищої ради правосуддя обіймати будь-які інші оплачувані посади (крім посади Голови Верховного Суду), виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої, закріплена в ст. 131 [16].

14.10.2014 з прийняттям Закону № 1700-VII заборона щодо зайняття спеціальними суб'єктами іншою оплачуваною діяльністю закріплена й у Законі № 1700-VII, але визначення цього поняття в ньому знов-таки не подавалося.

Застосування законодавцем невизначеного поняття призвело до проблем його застосування на практиці та до бурхливої наукової полеміки. Так, Д.П. Скачко вважає, що іншою оплачуваною діяльністю є незалежна професійна діяльність особи в значенні, що закріплюється в Податковому кодексі України [7, с. 380–383]. В.М. Білик зазначає, що під іншою оплачуваною діяльністю треба розуміти виконання особою, крім іншого, ще й іншої оплачуваної роботи, незалежно від укладення трудового договору [17, с. 82–88]. Р.Л. Максимович пропонує іншу оплачувану діяльність як складник антикорупційної заборони щодо сумісництва та суміщення визначати як будь-яку роботу, яка здійснюється з метою прибутку, а отже, факт одержання прибутку внаслідок оплачуваної діяльності (у тому числі підприємницької) може бути підставою для притягнення до відповідальності такої особи [7, с. 380–383]. З.А. Загінєй, В.Д. Сенник підходять до визначення «інша оплачувана діяльність» із позицій лінгвістичного тлумачення й розкладає це поняття на окремі слова, з яких він утворений: займенник «інша», що вказує на відмежування іншої оплачуваної діяльності від підприємницької діяльності, якою заборо-

нено займатися особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також від тих видів діяльності, якими відповідним особам дозволено займатися; діяльність, що вказує на те, що інша оплачувана діяльність може полягати виключно в її активних діях; дісприкетник «оплачуваний», який означає нарахування в минулому певної оплати (або можливість її нарахування) за виконані роботи або надані послуги, а також надання таких послуг чи виконання таких робіт, які можуть бути оплачені в майбутньому [6, с. 58–65]. Продовжуючи розгляд цієї теми, З.А. Загіней формулює ознаки іншої оплачуваної діяльності: 1) вона не є підприємницькою діяльністю й водночас не належить до викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної й суддівської практики, інструкторської практики зі спорту; 2) передбачає активну поведінку особи, яка здійснює таку діяльність і водночас виключається в разі отримання особою пасивних доходів; 3) має місце в разі зайняття іншою оплачуваною діяльністю хоча б один раз; 4) за виконану роботу або надані послуги особа отримала відповідну винагороду, оплату чи вчинила відповідні дії й метою її одержання; 5) особа має виконувати функції держави або місцевого самоврядування, повинна мати характер додаткової стосовно виконання відповідних обов'язків; 6) інша оплачувана діяльність, з якою особа суміщає виконання обов'язків держави або місцевого самоврядування, повинна мати характер додаткової стосовно виконання відповідних обов'язків; 7) основна робота виконується особою повний робочий день і за неї вона отримує повний оклад (ставку) за умови, що оплата його праці на основній та іншій роботі не перевищує повного окладу (ставки) за основним місцем роботи [18, с. 39–46]. Д.П. Скачко зазначає, що лінгвістичний підхід не дає можливості зрозуміти сутність правового терміна, а отриманий результат непридатний для правозастосування у зв'язку з його нечіткістю, оскільки під таким визначенням можливе розуміння

великої кількості різноманітних дій осіб, які уповноважені на виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування – від професійної діяльності третейських суддів до звичайної купівлі-продажу квартир, що дає змогу розширеного тлумачення цього терміна, аж до укладення будь-яких оплачуваних правочинів [7, с. 380–383].

У визначення поняття «інша оплачувана діяльність» зробила внесок і судова практика. Так, у рішенні Апеляційного суду Черкаської області від 23.10.2015 по справі № 712/10113/15-п вказувалося, що однією з гарантій неупередженості особи, яка уповноважена на виконання функцій держави, отримуючи заробітну плату за рахунок бюджетних коштів під час виконання нею своїх службових обов'язків, є те, що вона не займається будь-яким іншим видом оплачуваної діяльності в принципі (крім зазначених у законі винятків) [19].

Отже, на сучасному етапі ні в науці, ні в законодавстві не існує чітко визначеного та зрозумілого поняття «інша оплачувана діяльність», унаслідок чого на практиці виникають проблеми під час тлумачення та застосування цього поняття, що призводить до неправильних дій контролюючих органів і неоднозначної судової практики.

На наш погляд, застосовуючи поняття «інша оплачувана діяльність», законодавець не мав на увазі, що суб'єкти, на яких розповсюджується дія Закону № 1700-VII, узагалі не можуть здійснювати діяльність, у результаті якої отримується дохід, наприклад, продавати власне майно, здавати майно в оренду тощо. Таку ж позицію підтримують З.А. Загіней, В.Д. Сенник, які вказують, що отримання пасивних доходів спеціальними суб'єктами, а саме процентів на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок; процентів на вклад (депозит) у кредитних спілках; інших процентів (у тому числі дисконтних доходів); процентних або дисконтних доходів за іменним ощадним (депозитним) сертифікатом; плати (відсотків), що розподіляється від-

повідно до пайових членських внесків членів кредитної спілки; доходу, який виплачується компанією, що управляє активами інституту спільного інвестування, на розміщені активи відповідно до закону, включаючи доходи, що виплачуються (нараховується) емітентом у результаті викупу (погашення) цінних паперів інституту спільного інвестування, який визначається як різниця між сумою, отриманою від викупу, і сумою коштів або вартістю майна, сплаченою платником податку продавцю (у тому числі емітенту) у зв'язку з придбанням таких цінних паперів, як компенсація їх вартості; доходів за іпотечними цінними паперами (іпотечними облигаціями та сертифікатами) відповідно до закону; відсотків (дисконтів), отриманих власником облигації від їх емітента відповідно до закону; доходів за сертифікатом фонду операцій з нерухомістю й доходів, отриманих платником податку в результаті викупу (погашення) управителем сертифікатів фонду операцій з нерухомістю в порядку, визначеному в проспекті емісії сертифікатів; інвестиційного прибутку, включаючи прибуток від операцій з облигаціями внутрішніх державних позик, у тому числі від зміни курсу іноземної валюти; роялті; дивідендів [6, с. 58-65]. Уважаємо, що законодавець під «іншою оплачуваною діяльністю» мав на увазі діяльність, яка може призвести до конфлікту інтересів у діяльності спеціального суб'єкта, тобто до суперечності між приватними інтересами спеціального суб'єкта, з одного боку, і публічними інтересами, з іншого боку.

Такого ж висновку можна дійти, проаналізувавши норми міжнародного законодавства, які містять антикорупційні заборони та обмеження. Наприклад, у п. 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції, Резолюції Комітету Ради Міністрів Європи (97)24 від 06.11.1997, ст. 15 Модельного кодексу поведінки державних службовців, що є додатком до Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців № R (2000) 10 від 11.05.2000,

закріплюється, що державний службовець не повинен брати участь у будь-яких діях чи угодах чи займати будь-яку посаду чи здійснювати функції на платній чи безоплатній основі, яка є несумісною або перешкоджає належному виконанню обов'язків державного службовця [20]. Виходячи з аналізу міжнародних актів, додаткова діяльність, якою не можуть займатися спеціальні суб'єкти, повинна мати такі ознаки: 1) завжди повинна бути несумісною з основною діяльністю спеціального суб'єкта та перешкоджати належному виконанню ним посадових обов'язків, тобто створювати конфлікт інтересів; 2) не обов'язково повинна мати постійний або триваючий характер, вона може бути навіть одноразовою (наприклад, укладення угоди); 3) не обов'язково повинна мати оплачуваний характер – якщо діяльність відповідає першій з виокремлених раніше ознак (тобто якщо угода чи діяльність створює конфлікт інтересів), то навіть за умови, що спеціальний суб'єкт не отримує оплати за її здійснення, вона є забороненою. Виходячи із цього, можемо припустити, що законодавець не зовсім коректно застосував поняття «інша оплачувана діяльність» і, замість нього, краще було б використовувати поняття «діяльність, що може призвести до конфлікту інтересів».

З огляду на обрану позицію, до співвідношення понять «діяльність, що може призвести до конфлікту інтересів» та «сумісництво» й «суміщення» можна підійти як до співвідношення поняття «інша оплачувана діяльність» і «сумісництво» й «суміщення», що підтримує О.З. Гладун, який пише, що заборони сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності можуть розглядатися виключно як складники поняття «інша оплачувана діяльність», яке є родовим щодо них, оскільки інша оплачувана діяльність не завжди є саме сумісництвом, однак сумісництво завжди є іншою оплачуваною діяльністю [5, с. 51–58]. Отже, суміщення та сумісництво може бути складником поняття «діяльність, що може призвести до конфлікту інтересів».

Продовжуючи аналіз співвідношення понять, закріплених у диспозиції ст. 25 Закону № 1700-VII, зосередимо увагу на підприємницькій діяльності, яка визначається окремо від іншої оплачуваної діяльності.

Поняття підприємницької діяльності (підприємництва) закріплюється в ст. 1 Закону України «Про підприємництво» від 07.02.1991 № 698-XII як безпосередньо самостійної, систематичної, на власний ризик діяльності з виробництва продукції, виконання робіт, надання послуг з метою отримання прибутку, яка здійснюється фізичними та юридичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємницької діяльності в порядку, установленому законодавством [21], і в ст. 42 Господарського кодексу України як самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку [22]. Відповідно до зазначених нормативних актів, а також Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2002 № 755-IV, особа набуває статусу суб'єкта підприємницької діяльності (далі – СПД) у разі державної реєстрації юридичної особи або фізичних осіб-підприємців [23].

Установлення антикорупційної заборони на зайняття підприємницькою діяльністю є цілком обґрунтованим кроком національного законодавця, який відповідає міжнародним антикорупційним стандартам, визнаним у міжнародних нормативних документах, оскільки здійснення спеціальними суб'єктами підприємницької діяльності, безперечно, може створювати конфлікт інтересів між приватними інтересами таких суб'єктів, з одного боку, і публічними інтересами, з іншого боку, спеціальні суб'єкти можуть скористатися своїми повноваженнями не для публічного блага (забезпечення публічних інтересів), а у власних інтересах для незаконного збагачення. Механізм корупційного збагачення під час здійснення спеціальним

суб'єктом підприємницької діяльності полягає в тому, що такий суб'єкт отримує дохід від незаконно здійснюваної ним підприємницької діяльності, якій він сам і сприяє, оскільки може використати свої службові повноваження в інтересах власного СПД, надати сам собі пільги та переваги тощо (наприклад, не реагує на податкові або інші порушення власного СПД, покриває такі порушення, придбаває у власного СПД товари по завищеній ціні, на пільгових умовах здає в оренду приміщення державної організації, представником якої він є тощо).

Необхідно підкреслити, що недобросовісні спеціальні суб'єкти обходять заборону щодо нездійснення підприємницької діяльності шляхом реєстрації СПД на родичів, після чого здійснює протегування такого СПД. Уважаємо, що доцільно встановити заборону щодо зайняття підприємницькою діяльністю для близьких родичів спеціальних суб'єктів, для чого внести зміни до ч. 1 ст. 25 Закону № 1700-VII.

Ураховуючи визначення понять «сумісництво» й «суміщення» та співвідношення їх із поняттям «підприємництво», зазначимо, що спеціальним суб'єктам не можна займатися підприємницькою діяльністю ні за сумісництвом, ні за суміщенням, оскільки, як зазначалося раніше, сумісництвом є форма вторинної зайнятості, за якої працівник виконує іншу оплачувану роботу за трудовим договором у вільний від основної роботи час на тому самому (внутрішнє сумісництво) чи іншому підприємстві, в установі, організації чи в особі фізичній (зовнішнє сумісництво) [24, с. 736]; суміщенням – виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією, посадою або обов'язків тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи [2], тоді як підприємницька діяльність – це самостійна, ініціативна, систематична, діяльність, яка здійснюється на власний ризик з метою досягнення прибутку [21].

Переходячи до аналізу поняття «склад правління, інші виконавчі чи контрольні

органи, наглядова рада підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку», зазначимо, що антикорупційне законодавство його визначення не містить. Немає такого поняття й в інших нормативних актах, оскільки порядок обрання та функціонування правління, виконавчих і контрольних органів, наглядових рад для суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм суттєво різняться й закріплюється в різних нормативно-правових актах – Господарському кодексі України, законах України: «Про акціонерні товариства» від 19.09.2008 № 514-VI [22; 25], «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [26], «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» від 06.02.2018 № 2275-VIII [27], «Про управління об'єктами державної власності» від 22.09.2006 № 185-V [28] тощо. Вхідження представника державної влади або місцевого самоврядування до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, створює конфлікт інтересів такий же, як і під час здійснення ним підприємницької діяльності (спеціальний суб'єкт, який є членом правління або входить до інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, може скористатися своїми повноваженнями в інтересах такого підприємства та організації й фактично в приватних інтересах). Проте вхідження представника державної влади або місцевого самоврядування до вищевказаних органів підприємств та організацій не належить до підприємницької діяльності, у зв'язку з цим законодавець був вимушений унести додаткову заборону на подібний від діяльності.

Аналіз співвідношення понять «суміщення» й «сумісництво» з поняттям «вхідження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку» переконав, що зазначені терміни не

можна ототожнювати, вони є абсолютно відмінними за змістом і значенням.

Виходячи з вищевказаного, зазначимо, що назва ст. 25 Закону України «Обмеження щодо суміщення та сумісництва» не відповідає її диспозиції. Узагалі незрозуміло, чому законодавець, установлюючи для спеціальних суб'єктів антикорупційні заборони на зайняття іншою діяльністю, яка може призвести до конфлікту інтересів, застосував поняття трудового права, які, як підкреслюють науковці, фактично є радянським пережитком [29; 30, с. 56–65], оскільки вводилися з метою обмеження прав працівників, що виконували роботи за декількома трудовими договорами, для встановлення жорсткого контролю над працівниками та рівнем їхньої заробітної плати для недопущення збагачення особи (навіть за рахунок власної праці).

**Висновки.** Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що правове регулювання заборони щодо суміщення й сумісництва як антикорупційної заборони має низки недоліків, а саме: назва ст. 25 Закону № 1700-VII суперечить її диспозиції; відсутнє визначення поняття «інша оплачувана діяльність»; не встановлена заборона щодо зайняття підприємницькою діяльністю для близьких осіб суб'єктів, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700-VII.

Для усунення зазначених недоліків доцільно до Закону № 1700-VII унести такі зміни:

назву ст. 25 викласти в такій редакції: «Заборони щодо здійснення іншої діяльності, яка може призвести до конфлікту інтересів»;

доповнити ст. 1 визначенням діяльності, яка може призвести до конфлікту інтересів, як діяльності, яка може призвести до суперечності між приватними інтересами осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, з одного боку, і суспільними (публічними) інтересами, з іншого боку;

у ч. 1 ст. 25 слова «інша оплачувана діяльність» замінити словами «діяльність, яка може призвести до конфлікту інтересів» і доповнити словами «та їх близьким особам» після слів «особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону».

### Анотація

У статті досліджено питання заборони щодо сумісності й комбінації як антикорупційної заборони. Запропоновано розв'язання проблеми правового регулювання антикорупційної заборони сумісності та об'єднання, шляхи їх усунення. На основі правового аналізу понять «сумісність» і «поєднання» встановлено, що обмеження, визначені диспозицією ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, не мають нічого спільного із сумісністю й поєднанням, оскільки законодавча норма, викладена в статті, забороняє не поєднувати з іншою діяльністю, і встановлює заборону займатися іншою платною чи підприємницькою діяльністю та бути членом ради інших виконавчих чи наглядових органів, наглядової ради підприємства чи організації з метою отримання прибутку. Подано правовий аналіз понять «інша оплачувана діяльність», «підприємницька діяльність», «склад правління, інших органів виконавчої або наглядової влади, наглядової ради підприємства чи організації з метою отримання прибутку» та їх взаємозв'язок із кожним та інші визначення «сумісності» й «комбінування». Установлено, що нині не існує чітко визначеного поняття «інша платна діяльність», унаслідок чого на практиці виникають проблеми під час тлумачення та застосування цієї концепції, що призводить до неправильних дій наглядових органів і неоднозначної судової практики. З'ясовано, що входження представника державної влади або місцевого самоврядування до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, створює конфлікт інтересів такий же, як і під час здійснення ним підприємницької діяльності. Зазначено, що правове регулювання заборони сумісності й поєднання як антикорупційної заборони має низку недоліків, а саме: назву статті 25 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII суперечить її розпорядженню; немає визначення «іншої оплачуваної діяльності»; не існує заборони вести бізнес для близьких людей спеціальних предметів. У статті запропоновано зміни до закону про профіль.

**Ключові слова:** антикорупційне законодавство, спеціальні суб'єкти, сумісництво, суміщення, оплачувана діяльність, підприємницька діяльність, антикорупційна заборона.

### **Panteleiev S.M. Prohibition of double job holding and concurrent position as an anti-corruption prohibition: challenges of the legal regulation**

#### **Summary**

The article investigates the issues of prohibition concerning compatibility and combination as an anticorruption ban. The marked problems of legal regulation on anticorruption ban on compatibility and combining and the ways of their elimination are offered. On the basis of the legal analysis of the notions of «compatibility» and «combining» it is established that the restrictions determined by the disposition of Art. 25 of the Law of Ukraine from 14.10.2014 No. 1700-VII «On Prevention of Corruption», have nothing to do with compatibility and combining, because the legal norm set out in this article prohibits not combining with other activities, and establishes a ban on engaging in other paid or entrepreneurial activities and being a member of the board of other executive or supervisory bodies, the supervisory board of the enterprise or organization with the purpose of making profit. Legal analysis of the concepts of «other paid activities», «business activities», «composition of the board, other executive or supervisory bodies, the supervisory board of the enterprise or organization with the purpose of making a profit» and their relationship to each other and the definitions of «compatibility» and «combining». It has been established that, at present, there is no clearly defined and clear concept of «other paid activities», as a result of which, in practice, problems arise in interpreting and applying this concept, which leads to wrong actions of supervisory bodies and ambiguous judicial practice.

It has been found that the inclusion of a representative of state or local government in the board, other executive or control bodies, the supervisory board of an enterprise or an organization for profit, creates a conflict of interest the same as in his business. It has been noted that the legal regulation of the prohibition of compatibility and combining as an anti-corruption ban has a number of drawbacks, namely: the title of Article 25 of the Law of Ukraine dd. 14.10.2014 No. 1700-VII «On Prevention of Corruption» contradicts its disposition; there is no definition of «other paid activity»; there is no ban on doing business for close people of special subjects. The article suggests changes to the profile law.

**Key words:** anti-corruption legislation, special subjects, compatibility, combining, paid activity, entrepreneurial activity, anticorruption prohibition.

**Список використаних джерел:**

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.03.2019).
2. Кодекс законів про працю. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 20.03.2019).
3. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.04.1993 № 245.
4. Про порядок і умови суміщення професій (посад) : Постанова Ради Міністрів СРСР від 04.12.1981 № 1145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1145400-81> (дата звернення: 20.03.2019).
5. Гладун О. Заборона займатися іншою оплачуваною діяльністю. *Вісник Національної академії адвокатури України*. 2016. № 4. С. 51–58.
6. Сенник В., Загинець З. Інша оплачувана діяльність як складова обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 58–65.
7. Скачко Д.П. Інша оплачувана діяльність в контексті Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Митна справа*. 2013. № 6 (90). Ч. 2. Кн. 2. С. 380–383.
8. Рішення Дзержинського районного суду м. Харкова № 2011/17273/2012. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52778811> (дата звернення: 20.03.2019).
9. Рішення Хорольського районного суду Полтавської області від 17.01.2014 № 548/40/14-п. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52778811> (дата звернення: 20.03.2019).
10. Рішення апеляційного суду Полтавської області від 17.01.2014. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52778811> (дата звернення: 20.03.2019).
11. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : Методичні рекомендації Міністерства юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> (дата звернення: 20.03.2019).
12. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/96-ВР.
13. Про засади запобігання та протидії корупції : Закону України від 11.06.2009 № 1506-VI.
14. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI.
15. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 № 742-VII.
16. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.03.2019).

17. Білик В.М. Правовий аналіз проходження служби в поліції щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 2. С. 82–88.
18. Загиней З.А. Зайняття іншою оплачуваною діяльністю як складова антикорупційної заборони. *Наука і правоохорона*. 2017. № 3. С. 39–46.
19. Постанова Апеляційного суду Черкаської області від 23 жовтня 2015 року в справі № 712/10113/15-п. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52778811> (дата звернення: 20.03.2019).
20. О двадцати принципах борьбы с коррупцией от 06.11.1997 : Резолюция (97) 24 Комитета министров Совета Европы. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_845](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845) (дата звернення: 20.03.2019).
21. Про підприємництво : Закон України від 07.02.1991 № 698-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12> (дата звернення: 20.03.2019).
22. Господарський кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 20.03.2019).
23. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2002 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 20.03.2019).
24. Сумісництво. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5 : П – С. 736 с.
25. Про акціонерні товариства : Закон України від 19.09.2008 № 514-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17> (дата звернення: 20.03.2019).
26. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III.
27. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю : Закон України від 06.02.2018 № 2275-VIII.
28. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 22.09.2006 № 185-V.
29. Венедіктов С.В. Сумісництво як складовий елемент сучасного трудового правовідношення: його стан та перспективи розвитку. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/16765/%D1> (дата звернення: 20.03.2019).
30. Шишкин В.В. Противоречие категории «совместительство» российского трудового права общепризнанным международным и конституционным принципам. *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2015. Вып. 2. Серия 14. С. 56–65.