

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96>
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019) : Закон України від 30.03.2020 № 3275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>
5. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 04.10.2018 № 2530-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>
6. Державна податкова служба України. Офіційний портал <https://tax.gov.ua/>
7. Звернення Асоціації міст України <https://konkurent.in.ua/publication/54587>

Ключові слова: механізм податкової політики, мораторій, надзвичайні умови, податкові пільги, штрафні санкції, компенсація втрат доходів.

Ключевые слова: механизм налоговой политики, мораторий, чрезвычайные условия, налоговые льготы, штрафные санкции, компенсация потерь доходов.

Key words: tax policy mechanism, moratorium, emergency conditions, tax breaks, penalties, loss of income compensation.

ХАМХОДЕРА ОЛЕГ ПЕТРОВИЧ

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права,
кандидат юридичних наук*

АНТИКОРУПЦІЙНА СУБ'ЄКТНІСТЬ ПАТРОНАТНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ІРРАЦІОНАЛЬНОСТІ ПІВРІЧНИХ НОВАЦІЙ

До кінця 2019 року більшість із патронатних службовців (далі також – «патронатники», сервісні функціонери/агенти) не відносилися до кола осіб, на яких поширюються вимоги Закону «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700). З метою конкретизації змісту судження відмітимо: 1) у ст. 3 антикорупційного закону (що визначає суб'єктів, на яких поширюються його приписи) патронатні службовці не зазначалися; 2) вимоги названого акту вищої юридичної сили все ж частково (щодо антикорупційного фінансового контролю) поширювалися на деяких «високих» патронатних службовців, котрі нормативно зараховуються до кола осіб «які займають відповідальне та особливо відповідальне становище» (це радники та помічники Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України – прим. до ст. 50 Закону № 1700); 3) окремі патронатні службовці могли зазнавати

регулятивного впливу антикорупційних норм у зв'язку із наявністю іншого, названого у ст. 3 відповідного закону, статусу (наприклад, «посадової особи державного органу» – для керівників патронатних служб, які здійснюють організаційно-розпорядчі повноваження стосовно інших працівників таких служб, а отже володіють ознаками «посадовості»). Подібна неутвердженість (безсистемність) тематичної суб'єктності «патронатників» піддавалась критиці як загалом, так і в контексті окремих груп цих функціонерів (зокрема, помічників суддів), що цілком справедливо. Адже досліджувані публічні агенти хоча і рідко наділені значними корупційними «ресурсами» у формі службових повноважень та службового становища, вони майже завжди мають у своєму розпорядженні суттєві службові можливості – як статусно-репутаційне відображення їх організаційної причетності до обслуговуваного високопосадовця (в т.ч. потенційну ймовірність зловживання реальним/гаданим впливом на патрона).

Означена суб'єктна прогалина була усунута 02 жовтня 2019 року Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» [1], що розширив коло осіб, на яких поширюється дія Закону № 1700, шляхом доповнення переліку функціонерів публічного сектору (п. 1 ч. 1 ст. 3) новою підгрупою: «і) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступник, а також особи, які займають посади патронатної служби, визначені Законом України «Про державну службу», крім осіб, які виконують свої обов'язки на громадських засадах, помічники суддів». Очільників Офісу Глави держави залишимо осторонь, оскільки вони не відносяться до патронатних службовців (хоча деякі ознаки таких їм властиві) і характеризуються наявністю власних контрверсій антикорупційної суб'єктності (обумовлених утвердженням судовою практикою спірного статусу для керованих цими функціонерами «неоргану»). Що ж до розглядуваних нами сервісних агентів, то їх становлення в якості категорії осіб, на яких поширюються вимоги Закону № 1700 (і техніко-юридичне забезпечення цього непослідовного процесу), породило три суттєвих підстави/напрямки критичних розсудів:

І. Як виходить із цитованого вище припису, поширення антикорупційного регулювання на патронатних службовців у жовтні 2019 року не було універсальним, оскільки оминуло «осіб, які виконують свої обов'язки на громадських засадах». Диференціація правового впливу здійснена на основі нового (для тематичного законодавства) організаційно-службового критерію – «громадські засади». Це словосполучення відображає комплекс умов специфічної професійної активності, яка: а) не підпадає під дію трудового законодавства; б) виконується безоплатно; в) зазвичай, проводиться у вільний від оплачуваної роботи час; г) набувається/виконується на підставі нормативних приписів та кадрового акту (а не трудового договору) [див. 2]. Бачимо суттєву квазі-трудова унікальність відповідного виду роботи. Але чи зважено брати особливості подібної юридичної природи за основу для антикорупційних відмінностей, чи істотними вони є у контексті саме цієї тематики?

Як видається – ні. У сфері протидії корупції першочергового значення для ідентифікації суб'єктності відіграє критерій наявності/відсутності службових повноважень, становища чи можливостей, які можуть бути використані особою задля отримання неправомірної вигоди (чи іншої посадової девіації). Якщо такий публічний ресурс властивий «патронатникам», то платність/безоплатність їх служби – сторонній і байдужий для цілей галузевого законодавства факт. «Громадські засади» ніяк не нівелюють небезпеки використання владних посадових інструментів з метою задоволення приватних інтересів (головне – наявність таких інструментів). Прийнятним видається зробити навіть зворотне припущення: волонтерський стиль, гнучкість графіку та невідшкодовуваність праці породжують відносно більшу корупціогенність «громадських засад» (через пом'якшення дисципліни, актуалізацію питання про джерела існування тощо). Недоречність розглядуваного критерію стає особливо наглядною при порівнянні статусно близьких посад; наприклад, виникає риторичне запитання: чому вплив Закону № 1700 (згідно змін від 02 жовтня 2019 року) є розрізненим для компетенційно однорідної групи помічників-консультантів народних депутатів – на одних він поширюється (що працюють за строковим трудовим договором або за сумісництвом), а на інших («громадські засади») ні? Водночас якщо названій ознаці вже (одного разу) було надано контекстного юридичного значення, виникає більш загальний інтерес стосовно його придатності/ролі для інших аспектів антикорупційного регулювання (в т.ч. для оцінки суб'єктності квазіфункціонерів публічного сектору), що потребує окремого пізнавального пошуку.

ІІ. 03 грудня 2019 року було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питання сумісництва працівників патронатної служби Верховної Ради України» [3], яким зі сфери дії окремих приписів антикорупційного закону було виключено «*помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України*». Зміст цієї новації можна розкрити у вигляді трьох ключових тез:

а) на парламентських патронатних службовців перестали поширюватися три види вимоги Закону № 1700 – щодо сумісництва та суміщення (ч. 2 ст. 25), щодо необхідності передати в управління підприємства та корпоративні права задля протидії конфлікту інтересів (ч. 6 ст. 36), щодо політичної нейтральності (ч. 2 ст. 40). Як бачимо, сутнісно зміни вийшли далеко за межі найменування закону («щодо питання сумісництва»);

б) три статті антикорупційного акту вищої юридичної сили (ст.ст. 25, 36, 40) і примітка до ст. 172-4 КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» були доповнені цитованим вище розгорнутим переліком сервісних службовців ВРУ, для яких введено винятки (непоширення на них зобов'язальних приписів і деліктної загрози);

в) новація носить фрагментарний характер. Обмеження дії антикорупційних вимог (і відповідно часткове виключення із-під юрисдикційного впливу КУпАП) стосується лише парламентських «патронатників», але не урядових, не президентських, не судових тощо. І хоча між ними існують статусні відмінності, ідейно-онтологічно це єдиний вид публічної служби. Закон від 03 грудня 2019 року приймався з огляду на те, що досліджувані функціонери «не наділені владними повноваженнями, їх робота не пов'язана з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків та іншими ознаками осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування ... покладення на них обов'язків та обмежень у тому самому обсязі ... є необґрунтованим та таким, що порушує їхні права» [4, с. 2]. Чому ж «відновлення справедливості» відбулося тільки щодо представників однієї гілки влади? Якщо попередньо ми констатували безсистемність антикорупційного регулювання щодо патронатних службовців у контексті «застосовується/не застосовується» (обрання мало суттєвої підстави для здійснення цієї дуже суттєвої диференціації), то тут виявився ще один аспект безсистемності – та підгрупа, на яку Закон № 1700 все ж поширюється, зазнала градації за мірою правового впливу (обсягу адресованих зобов'язань/обмежень); парламентські патронатники набули відносно привілейованого становища. Описані зміни швидше нагадують вибірково-хаотичне вирішення сегментарних завдань, ніж кроки щодо послідовної розбудови публічно-правової системи протидії корупції.

III. Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 04 березня 2020 року підпункт «і» пункту 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700 викладено в новій редакції: «і) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, радники, помічники, уповноважені, прес-секретар Президента України, помічники суддів» [5]. Цим законотворчим кроком:

- словосполучення «громадські засади» виключено із галузевих позитивно-правових приписів;
- антикорупційна суб'єктність більшості патронатних службовців нівельована;
- у сфері загального регулятивного впливу Закону № 1700 залишилися тільки дві підгрупи досліджуваних функціонерів: президентські патронатники та помічники суддів;
- не передбачено видалення зі змісту ст. ст. 25, 36, 40 Закону № 1700 та примітки до ст. 172-4 КУпАП широких переліків парламентських «патронатників» (котрі взагалі перестали бути суб'єктами, на яких поширюється антикорупційне законодавство, але чомусь і надалі згадуються в якості «винятків» зі сфери дії чотирьох його конкретних приписів).

Таким чином, протягом останнього півріччя інтенсивних нормативних оновлень (через призму сервісних функціонерів): а) було запроваджено та скасовано дискусійний критерій розмежування антикорупційної суб'єктності (породжені яким питання все одно залишаються

актуальними); б) було запроваджено та скасовано загальну антикорупційну суб'єктність патронатних службовців; в) помічників суддів визнано (і продовжують залишатися) суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700 (що розцінюємо позитивно); г) президентських «патронатників» визнано (і продовжують залишатися) суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700; ґ) в ряді антикорупційних приписів з'явилися застереження про їх непоширення на патронатних службовців ВРУ, хоча останні вже не є особами, на яких взагалі можуть поширюватися такі норми (результат – примноження беззмістовного нормативного масиву). Згадувані на початку тез випадки «ранішого» поширення вимог Закону № 1700 на сервісних агентів «високих» (щодо фінансового контролю) і тих, котрі володіють статусом посадової особи державного органу, збережені. Загалом же, не дивлячись на певну позитивно-правову динаміку щодо питання антикорупційної суб'єктності патронатних службовців, остання залишається утвердженою доволі фрагментарно (вибірковість підходів стала навіть більш очевидною). Подібний еклектизм свідчить про незавершеність юридичного регламентування, дозволяючи прогнозувати подальші зміни загальнообов'язкових приписів.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України від 02.10.2019 р. № 140-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text> (дата звернення: 24.04.2020).
2. Біляєва О. Позаштатники на громадських засадах. Оплата праці. 2019. № 8/1. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ot/2019/april/issue-8/1/article-44048.html> (дата звернення: 24.04.2020).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питання сумісництва працівників патронатної служби Верховної Ради України: Закон України від 03.12.2019 р. № 319-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-20#n9> (дата звернення: 24.04.2020).
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо питання сумісництва працівників патронатної служби Верховної Ради України». 5 с. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67280 (дата звернення: 24.04.2020).
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»: Закон України від 04.03.2020 р. № 524-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-20#Text> (дата звернення: 24.04.2020).

Ключові слова: безоплатно, громадські засади, конфлікт інтересів, корупція, патронатна служба, помічник судді, сумісництво, суміщення, службові можливості.

Ключевые слова: бесплатно, общественные начала, конфликт интересов, коррупция, патронатная служба, помощник судьи, совместительство, совмещение, служебные возможности.

Key words: free of charge; public principles; conflict of interest; corruption; patronage service; judge's assistant; combining jobs (compatibility); combination; service opportunities.