

УДК [342.95: 35.084] (477)

Хамходера Олег Петрович –

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Oleh P. Khamkoder

candidate of juridical sciences,

assistant professor of administrative and financial law

National University “Odesa Law Academy”

(210 Kharkivske Shosse, Kharkiv, 02000, Ukraine)

Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіновації

Статтю присвячено теоретичним і позитивно-правовим основам зарахування патронатних службовців до кола осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства. Охарактеризовано проблеми запровадження критерію «громадські засади» як підстави нівелювання антикорупційної суб'єктності, безсистемність утвердження останньої стосовно сервісних агентів. З'ясовано, що муніципальні патронатні функціонери зазнають і зазнавали антикорупційного регулювання.

Ключові слова: декларування, запобігання корупції, конфлікт інтересів, помічник судді, публічна служба, сумісництво, суміщення.

Статья посвящена теоретическим и позитивно-правовым основам зачисления патронатных служащих к кругу лиц, на которых распространяется действие антикоррупционного законодательства. Охарактеризованы проблемы внедрения критерия «общественные начала» как основания нивелирования антикоррупционной субъектности, бессистемность утверждения последней для сервисных агентов. Выяснено, что муниципальные патронатные функционеры подвергались и подвергаются антикоррупционному регулированию.

Ключевые слова: декларирование, предотвращение коррупции, конфликт интересов, помощник судьи, публичная служба, совместительство, совмещение.

O.P. Khamkoder *Unsystemicity of Anti-corruption Subjectivity of Patron Officials: “Public Principles” and Other Quasinnovations*

The article is devoted to the theoretical and positive legal bases of inclusion of patronage employees in the circle of persons covered by the anti-corruption legislation. The problematic aspects of the introduction of the criterion of “public principles” as a basis for leveling the anti-corruption subjectivity are singled out and characterized: its contextual insignificance (lack of significance for the purposes of thematic regulation); the property of gratis volunteer service conditions for many functionaries and quasi-functionaries directly enshrined in the thematic subjectivity of functionaries and quasi-functionaries; the likelihood (albeit ideological unfoundedness) of manipulative references to the public nature of the service in some jurisdictional proceedings. The incoherence and selectivity of the legislative qualification of patronage officials as persons covered by the Law “On the Prevention of Corruption” are criticized, in particular: a) the period of privileged position of parliamentary “patrons”, which had no substantive motivation, is predictably had over, left unnecessary (meaningless, dead) wording-exceptions in a number of regulations; b) The period of burdened position of presidential and court patronage officials (in context of general loyalty to other service agents), which is also not meaningfully harmonious. The integrity of the coverage by the sectoral legislation of public quasi-functionaries (in competitive or disciplinary commissions) was positively assessed. The absence of anti-corruption subjectivity entity of the judge assistants of the CCU has been proved, validity and longevity of which has been questioned. It has been established that municipal patronage officials: face and had faced anti-

corruption regulation (within the concept of “local government officials”), categorially separated from other “patrons”, actualize the more general problematique of systematic of public service.

Keywords: declaring, prevention of corruption, conflict of interests, judge assistant, public service, secondary jobs, combining.

Постановка проблеми. 3 травня 2016 року (набрання чинності новим Законом «Про державну службу») до кінця 2019 року більшість патронатних службовців (далі також – сервісні функціонери/агенти, «патронатники») не відносилися до кола осіб, на яких поширюються вимоги Закону України (далі – Закон) «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700). В порядку конкретизації змісту судження відмітимо: 1) у ст. 3 антикорупційного закону (що визначає суб'єктні межі дії його приписів) 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 приписів у зв'язку з 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 безсистемність щодо тематичної суб'єктності патронатних службовців піддавалась критиці як загалом, так і в контексті окремих груп таких функціонерів (зокрема, помічників суддів [1, с. 456]), 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).

3 жовтня 2019 року до березня 2020 року відбулося три суттєвих нормативних оновлення, які володіють не лише спеціально-службовою (спрямовані на описану вище суб'єктну прогалину), але й загально-галузевою значимістю, а також супроводжуються рядом ідейних і техніко-юридичних контроверсій, породжуючи дослідницький інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні групи та підгрупи осіб, на яких поширюється дія Закону № 1700, розглядалися у працях О.О. Дудорова, М.І. Хавронюка та інших фахівців. Статусні засади патронатної служби теж ставали предметом пізнавального публічно-правового пошуку (зокрема, у розробках Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, О.І. Костишева, Л.В. Шевченко).

Невирішені раніше проблеми. Визнаючи наявність ґрунтовних доктринальних здобутків загально-інституційного характеру, змушені констатувати, що питання тематичної суб'єктності відповідних функціонерів (особливо у контексті суттєво оновленого протягом останнього року законодавства) залишаються практично не вивченими.

Мета статті полягає у дослідженні змістовних, надсистемних, внутрішньо-видових, інтерпретаційних та прикладних дилем антикорупційної суб'єктності патронатних службовців, її динаміки в умовах інтенсивних (але непослідовних) позитивно-правових змін.

Виклад основного матеріалу. Першочергово нагадаємо, що патронатною є служба, яка: а) спрямована на обслуговування діяльності певної посадової особи (патрона) та здійснюється від його імені (а не імені державного органу чи держави); б) характеризується безконкурсним прийняттям на службу (призначення здійснює патрон, переважно керуючись суб'єктивними критеріями); в) відбувається в межах строку повноважень патрона, на забезпечення діяльності якого спрямована, та припиняється з моменту його звільнення; г) є відділеною від посад державної служби відповідного органу та

не передбачає можливості впливати на них (давати їм доручення, тощо); г) виражається переважно в консультативно-дорадчих (пропозиції, прогнози, рекомендації і т.п.) та організаційних діях (підготовка прес-конференцій, брифінгів); д) регулюється і публічним, і трудовим законодавством (обсяг останнього переважає) [2, с. 345-346; 3, с. 129-133]. Не вичерпний перелік відповідних службовців зазначено в ч. 1 ст. 92 Закону «Про державну службу», якою до патронатних посад віднесено: «радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах» [4]. Протягом незначного періоду часу здійснено три законодавчі кроки-спроби у напрямку утвердження антикорупційної суб'єктності названих службовців, кожен з яких потребує детального вивчення.

I. Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 02 жовтня 2019 року [5] було розширено 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 дилем антикорупційної суб'єктності (обумовлених утвердженням судовою практикою спірного статусу для керованого

цими функціонерами «неоргану»).

Що ж до розглядуваних нами сервісно-забезпечувальних агентів, то їх становлення в якості категорії осіб, на котрих поширюються вимоги Закону № 1700, не було універсальним, оскільки минуло «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. 6]. Бачимо суттєву квазітрудоу унікальність відповідного виду роботи. Але чи зважено брати особливості подібної юридичної природи за основу для антикорупційних відмінностей, чи суттєвими 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 потенційно 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 задля 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 проблеми джерел 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? До того ж, якщо названому критерію вже одного разу було надано контекстного юридичного значення, виникає більш загальний інтерес стосовно його придатності/ролі для інших аспектів антикорупційного регулювання. Перехід до пізнання системи вищого рівня дозволить верифікувати нашу критичну оцінку «громадських засад» (як підстави виключення сервісних функціонерів із-під дії галузевого законодавства), визначити рівень тематичної універсальності цього суб'єктно-кваліфікаційного фактору. По суті, виникає необхідність відповісти на два запитання:

1) Чи відносяться до кола осіб, на яких поширюється дія Закону № 1700, працюючі на «громадських засадах» суб'єкти? Хоча дане словосполучення й було застосоване у тематичних приписах лише відносно патронатних службовців, це не заперечує ймовірності його змістовної властивості іншим функціонерам чи квазіфункціонерам публічного сектору. І при детальному аналізі вказана ймовірність збувається. Так, депутати місцевих рад названі в антикорупційному акті вищої юридичної сили (пп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 3) без артикуляції організаційних умов (що було б контекстно недоречним), але їх служба носить саме розглядуваний характер; це виходить із статусного законодавства депутатів місцевих рад, підтверджується буквальною змістом Примірного статуту територіальних громад (розроблений Асоціацією міст України [7, с. 34]) та відтворюється статутами багатьох конкретних територіальних громад (наприклад: м. Дніпро [8, ч. 3 ст. 34], м. Запоріжжя [9, ч. 3 ст. 37]): «Депутати міської ради працюють на громадських засадах». Аналогічний режим праці спостерігається і стосовно деяких інших прямо названих в Законі № 1700 суб'єктів, на яких поширюється його дія. Спрямовуємо думки читача до виду квазіфункціонерів, відмічених в пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 3: «представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій,

утворених відповідно до Закону України "Про державну службу", Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", *інших законів* [тут і далі при цитуванні виділено автором – О.Х.] (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів"». Ця група суб'єктів визначена і деталізована в Законі № 1700 змінами від 10 грудня 2015 р. та 23 березня 2017 р., які володіли ознаками фрагментарного регулятивного заходу. Адже окреслення відповідних носіїв антикорупційної суб'єктності відбулося первинно із посиланням на один закон («Про державну службу»), а потім на три (збережені і в цитованій вище редакції); проте конкурсні комісії, що створюються відповідно до інших законів (наприклад: «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру»), маючи ідентичну публічну функцію, залишалися поза увагою. Подібне обумовлювалося не якимось глибинним змістом, а недоліками законотворчого процесу (нехтуванням його вимогами). Ситуація була виправлена лише через два з половиною роки (02 жовтня 2019 р.) шляхом доповнення пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 посиланням на «інших законів» (що розцінюємо дуже позитивно). Загалом же, представники громадськості у складі конкурсних і дисциплінарних комісій свої повноваження виконуються теж на безоплатно-волонтерських засадах.

Таким чином, доволі алогічною видається ситуація, коли: з одного боку, антикорупційна суб'єктність визнається за рядом діючих на «громадських засадах» публічних агентів, а з іншого – ця ж ознака виступає підставою для юридично значимого «сортювання» патронатних службовців і виключення їх значної частини зі сфери дії Закону «Про запобігання корупції». Якщо для квазіфункціонерів (від громадськості) розглядувана ознака не виступила перешкодою визнання суб'єктності, то для функціонерів (якими є і «патронатники») вона тим більше не мала б стати відповідною перешкодою – така загальна логіка поширення антикорупційних приписів (функціонерам – більше зобов'язань, квазіфункціонерам – менше; а не навпаки).

2) Якщо нормативно було зафіксовано

суттєву галузеву вагомість критерію оплачуваності для сервісних функціонерів, то чи є допустимо/необхідно його враховувати під час ідентифікації антикорупційної суб'єктності інших неоднорідних за умовами своєї служби агентів? Мова йде про посадових осіб юридичних осіб публічного права, на котрих (як вид квазіфункціонерів публічного сектору) поширюються вимоги Закону № 1700 (пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3) та частина з яких може виконувати свої зобов'язання у безоплатно-волонтерському режимі (наприклад, штат багатьох вищих навчальних закладів передбачає посади заступників декана на громадських засадах). Чи справедливо такій особі і з таких підстав обґрунтовувати свою несуб'єктність (у випадку конфлікту інтересів, приміром)? Однозначно ні, оскільки головний критерій – наявність службових

повноважень/становища/можливостей.

Водночас допускаємо виникнення *inter alia* правозахисних мотивувань подібного спрямування, які не гармонізуючи із духом антикорупційного закону, все ж походять/стимулюватимуться із його «одного разу» закріплених формулювань про контекстну значимість громадських засад.

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» [10], 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 п'яти ключових тез:

а) На парламентських патронатних службовців перестали поширюватися три види вимог 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 закону (ст.ст. 25, 36, 40) були доповнені цитованим вище розгорнутим переліком сервісних службовців ВРУ, для яких введено винятки.

в) Примітка до ст. 172-4 КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» теж розширена у відповідному напрямку та закріплює: «суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України "Про запобігання корупції", за винятком ... *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*». Зауважимо, що розширення примітки (як і її існування загалом) являється зайвим, оскільки виключення певних осіб зі сфери дії зобов'язальних приписів (ст. 25 Закону № 1700) автоматично виключає можливість застосування до них відповідальності за порушення вказаних приписів (ст. 172-4 КУпАП): хто не є адресатом регулятивної норми, не може виступати адресатом пов'язаних із нею охоронно-деліктних заходів.

г) Новація носила фрагментарний характер. Обмеження дії антикорупційних вимог (і відповідно часткове виключенні із-під деліктного впливу КУпАП) стосувалося 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» [11, 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» (мало суттєва підстава 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 схожі на вибірково-хаотичне вирішення сегментарних завдань, ніж кроки щодо послідовної розбудови публічно-правової системи протидії корупції.

г) Було прийнято спеціальну перехідну норму деліктного характеру, яку видається необхідним процитувати: «відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені особами, які включені згідно із Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції" до переліку суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України "Про запобігання корупції", не застосовується у період з дня набрання чинності Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції" до дня набрання чинності цим Законом». Вказана норма:

- мотивувалась відсутністю механізму поетапного запровадження антикорупційних вимог для суб'єктних новацій від 02 жовтня 2019 р., з наступного дня після набрання якими чинності *парламентські сервісні службовці* «що на законних підставах займалися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, стали порушниками антикорупційного законодавства. Такий підхід суперечить принципу правової визначеності, в якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлюваних такими обмеженнями» [11, с. 3];

- вийшла за адресні межі своєї первинної

мети, адже стосується всіх, хто набув антикорупційної суб'єктності за жовтневими змінами: досліджуваних нами патронатних службовців (не лише законодавчої гілки); керівників офісу Президента України; членів Ради Нацбанку; розширених підкатегорій громадських квазіфункціонерів; голови та заступника голови (як нові посади, на заміну «членів») НАЗК. В цьому випадку зміст норми знову не охоплюється назвою Закону від 03 грудня 2019 р. (яка згадує лише працівників «патронатної служби Верховної ради України»);

- вийшла за предметні межі своєї первинної мети, оскільки нівелювала «відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» загалом, а не лише за обґрунтований у пояснювальній записці підвид цієї групи (що, нагадаємо, єдиний презентується і назвою акту вищої юридичної сили від 03 грудня 2019 р. – «питання суміщення»).

Отже, аналізована перехідна норма звільнила нових «суб'єктів» (в т.ч. сервісних функціонерів) від відповідальності за нехтування антикорупційними обмеженнями, що допущені у період з 18 жовтня 2019 р. [дата набрання чинності] до 25 грудня 2019 р. [дата набрання чинності]. Цим кроком було забезпечено (постфактум) перехідний період стосовно новацій від 02 жовтня 2019 р., покликаний надати можливості особам, на яких почав поширюватися Закон № 1700, привести свої справи у відповідність до загальнообов'язкових приписів. Тобто відбулося нівелювання деліктно-юрисдикційної загрози за вже вчинені протягом двох попередніх місяців правопорушення. Які мотиви кроку – відновлення регулятивної справедливості чи допомога конкретним парламентським «патронатникам» уникнути відповідальності? Віддаємо перевагу першій (конструктивній) цілі – зважаючи на відносну адресно-предметну загальність змісту припису (хоча обґрунтування його нагальності носило патронатно-парламентську секторну орієнтованість). Виходячи з останньої, фахівці Головного науково-експертного управління ВРУ відмічали зайвість аналізованої перехідної норми: «у випадку набрання чинності поданим законопроектом відповідальність помічників-консультантів народних депутатів України,

працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 172-4 КУпАП, буде скасована і відповідний закон матиме зворотну дію в часі, тобто ... притягнення зазначених вище осіб до відповідальності за ст. 172-4 КУпАП стане неможливим і без спеціальних приписів» [12, с. 2-3]. Визнаючи контекстну справедливість (з погляду цілей запроваджуваного регулювання) судження, все ж змушені не погодитись з ним (враховуючи обсяг регулятивного змісту норми, розширеність якого розцінюємо позитивно; в протилежному разі спостерігалось б ще одне сегментарне «відновлення справедливості»).

ІІІ. 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 «ї» пункту 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700 викладено в новій редакції: «ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, радники, помічники, уповноважені, прес-секретар Президента України, помічники суддів» [13]. Цим законотворчим кроком:

- словосполучення «громадських засад» виключено із тематичних позитивно-правових приписів;

- антикорупційна суб'єктність більшості сервісних агентів 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).

Залишаючи осторонь мертві норми та спробно-помилкові мірила дозування регламентаційних впливів, констатуємо факт: станом на кінець травня 2020 року повна

антикорупційна суб'єктність визнається лише за двома видами патронатних службовців – припрезидентськими функціонерами (чому не парламентськими, не урядовими? – таємниця) та помічниками суддів. Це новий прояв фрагментарності підходу законотворця до врегулювання дослідженого питання (започаткованого обмеженістю сфери загального правила; продовженого проявами привілейованості в цьому «загальному»; поки що завершеного суцільною м'якістю із окремими випадками обтяженості статусу). Водночас додаткової уваги потребують помічники суддів, включення яких у суб'єктні межі дії антикорупційного закону безумовно є позитивним і окремо позначалося в своїй нагальності дослідниками (хоча й не усуває необхідності вирішити питання для всіх сервісних агентів). З практико-прикладної ж точки зору, передбачаємо розбіжність трактувань тематичної суб'єктності помічників суддів Конституційного Суду України. Стосовно цього виокремлюємо наступні аспекти:

- з суто лексичного погляду може здатися, що помічники суддів КСУ охоплюються більш універсальною категорією «помічники суддів», а тому наділені антикорупційною суб'єктністю;

- деякі нормативні формулювання розмежовують названих функціонерів. Зокрема, в переліку патронатних службовців стаття 92 Закону «Про державну службу» окремо згадує «... помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів ...». Це дозволяє стверджувати про відмінність статусів помічників судді загального суду та судді КСУ;

- з жовтня 2019 року до березня 2020 року до носіїв антикорупційної суб'єктності відносились, серед інших, «... особи, які займають посади патронатної служби, визначені Законом України "Про державну службу" [і серед них помічники та наукові консультанти суддів КСУ] ... помічники суддів [будучи названими окремо і лише, вочевидь, стосовно суддів загальних судів]» (пп. «ї» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700);

- з 04 березня 2020 року посилення на державно-службовий акт вищої юридичної сили (і, відповідно, охоплених ним «патронатників»

КСУ) виключене, а залишилися тільки «помічники суддів» (наділені, як встановлено, лише межами загально-судових інституцій). Починати раптово розширювальне трактування даного словосполучення (екстраполюючи його на конституційну юстицію) буде волюнтаристськи;

- звернення до статусних нормативних актів дозволяє констатувати однозначну розмежованість змісту категорій «помічник судді КСУ» та «помічник суддів». Це обумовлено, зокрема, відмінністю позитивно-правових засад діяльності відповідних сервісних агентів (Закон «Про Конституційний Суд України», Регламент КСУ, Положення про патронатну службу судді КСУ – з одного боку; Закон «Про судоустрій і статус суддів» та Положення про помічника судді – з іншого), відмінністю вимог до кандидатів на відповідні посади (будь-яка освіта будь-якої спеціальності – з одного боку; виключно вища юридична освіта – з іншого) тощо.

Вказаний вище висновок можна було б зробити відразу – виключно на основі нетотожності правової природи юрисдикційних інституцій, в яких проходять службу «помічники». Звернення до більш детальних розсудів обумовлювалося виявленням непоодиноких випадків подання декларацій помічниками суддів КСУ після 20 березня 2020 р. [14, 15, 16], тобто після набрання чинності змін, якими їх виключено із кола носіїв антикорупційної суб'єктності (в т.ч. декларантів). Вочевидь, це відбулося на основі схожості словесного позначення їх посад із посадами помічників суддів (загальних судів). Подібне хоча й не породжує теоретичної чи суттєвої правозастосовної проблеми, але чудово ілюструє техніко-юридичну недосконалість досліджуваних нормативних формулювань і, як наслідок, їх помилкове сприйняття. Проміжні узагальнюючі судження: а) до кола осіб, на яких поширюються вимоги Закону № 1700 не належать помічники суддів КСУ (і наукові консультанти – стосовно них сумнівів не виникало); б) нетотожність статусів патронатних службовців суддів КСУ та суддів загальних суддів не нівелює їх функціонально-типологічної спорідненості, що не дозволяє виправдати диференційованості антикорупційного «ставлення» до цих посад

(підтверджуючи на спеціальному рівні справедливості більш загальної критики).

У контексті патронатного сегменту суб'єктної сфери дії законодавства про запобігання корупції видається необхідним відмітити наявність однієї усталеної, значно менше вивченої науковцями та детермінованої загальною таксономією службового права, проблеми – статусу муніципальних патронатних функціонерів. Першочергово зауважимо, що сама муніципальна служба є комплексним та неоднорідним публічно-правовим утворенням, адже вона охоплює три якісно відмінних види владної активності, які умовно можна позначити як: *муніципальна політична служба* (здійснюється, зокрема, депутатами місцевих рад, які володіють усіма ознаками політичних посадовців); *муніципальна патронатна служба* (помічники і радники голів районних, районних у містах, обласних рад, Київського та Севастопольського міського голови та міських голів міст обласного і республіканського в АРК значення); *муніципальна адміністративна служба* (полягає в безпосередньому, на професійній основі, виконанні владно-розпорядчих та адмініструвально-сприяючих функцій).

Чинне законодавство (в т.ч. і п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України) розмежовує державну службу, патронатну службу в державних органах і службу на державних політичних посадах як окремі види публічної служби. Натомість муніципальна служба є політично-патронатно-адміністративним конгломератом [див. 2, с. 355]. При цьому (виходячи із назви та змісту ст.ст. 2, 3, 10, 14 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування») адміністративні та сервісні муніципальні функціонери об'єднуються (не дивлячись на ряд відмінностей між їхніми статусами) в одну офіційну категорію «посадові особи місцевого самоврядування». Як результат: а) муніципальні «патронатники» виявляються відмежованими (за діючим нормативним конструюванням) від онтологічно «своїх» загальної групи патронатних службовців (які отримали позитивно-правове становлення/окреслення лише в сегменті «державного»); б) муніципальні сервісні агенти були і залишаються серед суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700, оскільки репрезентовані в п. 1 ч. 1 ст. 3

останнього в межах більш універсальної категорії – «в) державні службовці, *посадові особи місцевого самоврядування*». І це ще один виняток – черговий приклад/аспект безсистемності врегулювання антикорупційної суб'єктності патронатних службовців. Звичайно, він більше обумовлений зовнішніми проблемами поліструктурності муніципальних функціонерів і гармонійності всієї конструкції публічної служби. Зроблені ж нами спеціальні висновки зворотню актуалізують більш універсальну правову нагальність (спрощено): відступ від ситуації «диференційована державна служба [політична, адміністративна, патронатна] + моністична муніципальна служба» шляхом статусно-функціонального розмежування останньої і переходу до ситуації «диференційована публічна служба, у змісті якої державно-муніципальні політичні діячі, державно-муніципальні патронатники, державно-муніципальні адміністративні службовці».

Висновки. Протягом останнього періоду інтенсивних нормативних оновлень (через призму дослідженого виду публічної служби): а) було запроваджено та скасовано дискусійний критерій розмежування антикорупційної суб'єктності – «громадські засади» (породжені яким інтерпретаційні проблеми все-одно залишаються актуальними); б) було запроваджено та скасовано загальну антикорупційну суб'єктність патронатних службовців; в) президентські патронатні службовці визнані і продовжують залишатися суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700; г) помічники суддів (але не помічники суддів КСУ) визнані і продовжують залишатися суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700; ґ) в чотирьох антикорупційних приписах з'явилися застереження про їх непоширення на патронатних службовців ВРУ, хоча останні вже не є особами, до яких взагалі можуть застосовуватися ці норми (результат – примноження беззмістовного нормативного масиву); д) ретроактивно впроваджувався перехідний період для суб'єктних новацій

галузевого законодавства (одиничний прояв непослідовності перетворень). Згадувані на початку статті випадки постійного поширення вимог Закону № 1700 на патронатних службовців «високих» (щодо фінансового контролю) і тих, котрі володіють статусом посадової особи державного органу, збережені. Муніципальні «патронатники» (нормативно відмежовуючись від інших сервісних агентів та включаючись до якісно негетерогенної групи посадових осіб місцевого самоврядування) теж були і залишаються серед суб'єктної сфери дії Закону № 1700 (що є окремим проявом більш універсальних проблем системності публічної служби).

Не дивлячись на певну позитивно-правову динаміку щодо питання антикорупційної суб'єктності патронатних службовців, остання залишається утвердженою доволі фрагментарно (вибірковість підходів стала навіть більш наочною). Подібний еклектизм свідчить про незавершеність юридичного регламентування, дозволяючи прогнозувати подальші зміни загальнообов'язкових приписів. В якості підтвердження цієї думки, варто звернути увагу на законопроект № 3355-1 [17, с. 1], який 13 травня 2020 р. було прийнято за основу та який передбачає, зокрема: а) включення помічників (але не організаційно-функціонально споріднених із ними наукових консультантів) суддів КСУ до кола осіб, на яких поширюється дія Закону № 1700; б) відродження критерію «громадські засади» (який усуватиме антикорупційну суб'єктність деяких президентських «патронатників»). Тобто, у випадку прийняття вказаного проекту, він не подолає, а продовжить практику безсистемності галузевого унормування становища сервісних функціонерів; «новації» будуть продовжуватись.

Список використаних джерел:

1. Шевченко Л. Теоретико-правові засади патронатної служби в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-

практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. С. 454-457.

2. Бойчук А.Ю., Хамходера О.П. Публічна служба. *Адміністративне право України. Повний курс: підручник* / з ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. С. 340-357.

3. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-ге вид. Одеса: Фенікс, 2011. 688 с.

4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 30.05.2020).

5. 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: 30.05.2020).

6. 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: 30.05.2020).

7. Примірний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Вид. 2-ге. Асоціація міст України. Проект USAID ПУЛЬС. Київ, 2016. 69 с. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod1web.pdf> (дата звернення: 30.05.2020).

8. Статут територіальної громади м. Дніпропетровська: Затверджено Рішенням Дніпропетровської міської ради від 13.06.2001 р. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista> (дата звернення: 30.05.2020).

9. Статут територіальної громади м. Запоріжжя: Затверджено Рішенням Запорізької міської ради від 15.02.2006 р. URL: <https://zp.gov.ua/uk/page/statut> (дата звернення: 30.05.2020).

10. 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: 30.05.2020).

11. 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: 30.05.2020).

12. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питання сумісництва працівників патронатної служби Верховної Ради України» від 08.11.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67280 (дата звернення: 30.05.2020).

13. 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: 30.05.2020).

14. Щорічна декларація за 2019 р. Головні О.М., помічник судді Конституційного Суду України (подана: 25.03.2020 р.). URL: https://declarations.com.ua/declaration/nacp_4d7b9cf3-0df2-4150-966d-3d4eeca80186 (дата звернення: 30.05.2020).

15. Щорічна декларація за 2019 р. Майбороди Н.П., помічник судді Конституційного Суду України (подана: 31.03.2020 р.). URL: https://declarations.com.ua/declaration/nacp_ae33ed23-08fb-4d31-84aa-9c37b6b0f99f (дата звернення: 30.05.2020).

16. Щорічна декларація за 2019 р. Мацюк А.А., помічник судді Конституційного Суду України (подана: 27.04.2020 р.). URL: https://declarations.com.ua/declaration/nacp_1e00b814-5894-44cb-9722-4976d2397bc8 (дата звернення: 30.05.2020).

17. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства. 3 с. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3355-1&skl=10 (дата звернення: 30.05.2020).

References:

1. Shevchenko L. Teoretyko-pravovi zasady patronatnoi sluzhby v Ukraini. *Publichna sluzhba i administratyvne sudochynstvo: zdobutky i vyklyky*: Zbirnyk materialiv I Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kyiv, 5–6 lypnia 2018 roku). K.: Dakor, 2018. S. 454-457.
2. Boichuk A.Yu., Khamkhodera O.P. Publichna sluzhba. *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs*: pidruchnyk / z red. V. Halunka, O. Pravotorovoi. Vydannia tretie. Kherson: OLDI-PLIuS, 2020. S. 340-357.
3. Kivalov S.V., Bila-Tiunova L.R. Publichna sluzhba v Ukraini: pidruchnyk. 2-he vyd. Odesa: Feniks, 2011. 688 s.
4. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (data zvernennia: 30.05.2020).
5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia efektyvnosti instytutuinoho mekhanizmu zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 02.10.2019 r. № 140-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text> (data zvernennia: 30.05.2020).
6. Biliaieva O. Pozashtatnyky na hromadskykh zasadakh. Oplata pratsi. 2019. № 8/1. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ot/2019/april/issue-8/1/article-44048.html> (data zvernennia: 30.05.2020).
7. Prymirnyi posibnyk z pytan orhanizatsii roboty orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ob'iednanykh terytorialnykh hromad. Vyd. 2-he. Asotsiatsiia mist Ukrainy. Proekt USAID PULS. Kyiv, 2016. 69 s. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod1web.pdf> (data zvernennia: 30.05.2020).
8. Statut terytorialnoi hromady m. Dnipropetrovska: Zatverdzheno Rishenniam Dnipropetrovskoi miskoi rady vid 13.06.2001 r. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista> (data zvernennia: 30.05.2020).
9. Statut terytorialnoi hromady m. Zaporizhzhia: Zatverdzheno Rishenniam Zaporizkoi miskoi rady vid 15.02.2006 r. URL: <https://zp.gov.ua/uk/page/statut> (data zvernennia: 30.05.2020).
10. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pytannia sumisnytstva pratsivnykiv patronatnoi sluzhby Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 03.12.2019 r. № 319-IKh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-20#n9> (data zvernennia: 30.05.2020).
11. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv shchodo pytannia sumisnytstva pratsivnykiv patronatnoi sluzhby Verkhovnoi Rady Ukrainy”. 5 s. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67280 (data zvernennia: 30.05.2020).
12. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy na proekt Zakonu Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pytannia sumisnytstva pratsivnykiv patronatnoi sluzhby Verkhovnoi Rady Ukrainy” vid 08.11.2019 r. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67280 (data zvernennia: 30.05.2020).
13. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zv'iazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy “Pro zapobihannia koruptsii”: Zakon Ukrainy vid 04.03.2020 r. № 524-IKh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-20#Text> (data zvernennia: 30.05.2020).
14. Shchorichna deklaratsiia za 2019 r. Holovni O.M., pomichnyk suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (podana: 25.03.2020 r.). URL: https://declarations.com.ua/declaration/nacp_4d7b9cf3-0df2-4150-966d-3d4ecca80186 (data zvernennia: 30.05.2020).
15. Shchorichna deklaratsiia za 2019 r. Maiborody N.P., pomichnyk suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (podana: 31.03.2020 r.). URL: https://declarations.com.ua/declaration/nacp_ae33ed23-08fb-4d31-84aa-9c37b6b0f99f (data zvernennia: 30.05.2020).
16. Shchorichna deklaratsiia za 2019 r. Matsiuk A.A., pomichnyk suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (podana: 27.04.2020 r.). URL: https://declarations.com.ua/declaration/nacp_1e00b814-5894-44cb-9722-4976d2397bc8 (data zvernennia: 30.05.2020).
17. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia subiektiv, na yakykh poshyriuietsia diia antykoruptsiinoho zakonodavstva. 3 s. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3355-1&skl=10 (data zvernennia: 30.05.2020).