

РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 340.134: 342.518: 34.08 (477)

ПАТРОНАТНА СЛУЖБА ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна
t_deputy@ukr.net*

У статті аналізуються положення чинного законодавства України про патронатну службу. Автор звертає увагу на відсутність єдності поглядів учених-юристів щодо розуміння патронатної служби та колізійність, узагальненість підходу законодавця до визначення її засад. Виокремлюється декілька базових доктринальних підходів до розуміння патронатної служби та обґрунтовується доцільність розгляду її як різновиду публічної служби. На підставі аналізу положень чинного законодавства України виділяються специфічні ознаки патронатної служби, які суттєво відрізняють її від державної служби. Зокрема, автор виділяє такі специфічні ознаки патронатної служби: особливість добору кадрів без урахування численних вимог, які передбачаються для претендентів на державну службу; прийняття на посади патронатної служби та звільнення з них за рішенням «патрона», прийняття на службу без проведення конкурсу та дотримання обмежень, передбачених для державної служби; строковість перебування на службі; «обслуговуючий» характер служби, зорієнтований на організаційне, інформаційне й аналітичне забезпечення діяльності «патрона»; дуалістичний характер дисциплінарної відповідальності особи, яка перебуває на посаді патронатної служби.

З метою усунення прогалин у вітчизняному законодавстві автор формулює визначення патронатної служби, яке пропонує нормативно закріпити. Також пропонується закріпити засади патронатної служби в окремому законодавчому акті з акцентом на її специфіку.

Ключові слова: патрон, патронатна служба, ознаки, публічна служба, законодавство, державна служба, пропозиції.

ПАТРОНАТНАЯ СЛУЖБА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ: НЕКОТОРЫЕ ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Коломоєц Т.А.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, м. Запорожье, Украина
t_deputy@ukr.net*

В статье анализируются положения действующего законодательства Украины о патронатной службе. Автор обращает внимание на отсутствие единства взглядов ученых-юристов относительно понимания патронатной службы и коллизийность, обобщенность подхода законодателя к определению ее основ. Выделяется несколько базовых доктринальных подходов к пониманию патронатной службы и обосновывается целесообразность рассмотрения ее в качестве разновидности публичной службы. На основе анализа положений действующего законодательства Украины выделяются специфические признаки патронатной службы, которые существенно отличают ее от государственной службы. В частности, автор выделяет следующие специфические признаки патронатной службы: особенность подбора кадров без учета многочисленных требований, которые предъявляются к претендентам на государственную службу; принятие на должности патронатной службы и увольнения по решению «патрона», принятие на службу без проведения конкурса и соблюдение ограничений, предусмотренных для государственной службы; строчность пребывания на службе; «обслуживающий» характер службы, ориентированный на организационное, информационное и аналитическое обеспечение деятельности «патрона»; дуалистический характер дисциплинарной ответственности лиц, которые пребывают на должностях патронатной службы.

С целью устранения пробелов в отечественном законодательстве автор формулирует определение патронатной службы, которое предлагает нормативно закрепить. Также предлагается закрепить основы патронатной службы в отдельном законодательном акте с акцентом на ее специфику.

Ключевые слова: патрон, патронатная служба, признаки, публичная служба, законодательство, государственная служба, предложения.

EXECUTIVE SUPPORT SERVICE UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE: SOME DISCUSSION ISSUES OF REGULATION

Kolomoiets T.O.

*Zaporizhzhia National University, Zhukovskoho Str., 66, Zaporizhzhia, Ukraine
t_deputy@ukr.net*

The article analyses the situation of the current legislation of Ukraine on executive support service. The author draws attention to the lack of unity of views of scholars in the field of law on the understanding of executive support service and conflicts, generalized approach of the legislator to determining its principles. There are several basic doctrinal approaches to understanding executive support service, and the expediency of considering it as a kind of public service is substantiated. Based on the analysis of provisions of the current legislation of Ukraine, specific features of executive support service are determined, which distinguish it significantly from the civil service. In particular, the author highlights the following specific features of executive support service: the peculiarity of personnel selection without taking into account the numerous requirements that are foreseen for applicants for civil service; admission to posts of executive support service and dismissal from them by the decision of the “patron”, admission to service without conducting the competition and observance of the restrictions provided for the civil service; term of service; “serving” character of the service, focused on the organizational, informational, and analytical support for the “patron” activity; the dual nature of the disciplinary responsibility of the person in charge of executive support service.

In order to eliminate the gap in domestic legislation, the author formulates the definition of executive support service, which he proposes to formalize. He also proposes to consolidate the principles of executive support service in a separate legislative act with an emphasis on its specifics.

Key words: patron, executive support service, features, public service, legislation, civil service, proposals.

В умовах прийняття нового Закону України «Про державну службу», яким регламентовано окремі питання патронатної служби (розділ X «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба»), актуальності набуває питання визначення цього різновиду служби (оскільки воно відсутнє в законі), а також остаточне з'ясування того, чи є патронатна служба різновидом державної служби (з огляду на регламентацію у відповідному законі), чи це все ж таки окремий різновид публічної служби. Адже навколо цього питання у вітчизняній правовій науці дискусія ведеться вже протягом досить тривалого часу. Відразу варто зазначити, що проблематика патронатної служби привертала увагу багатьох учених-юристів, про що свідчить кількість робіт (наприклад, праці Ю.П. Битяка, Л.Р. Біли-Тіунової, А.М. Школика, Л.В. Романюк, Н.В. Бондаренко, Г.Д. Стратієнко, В.П. Тимошука, О.І. Костишева, В.І. П'ятковського, О.В. Петришина, І.Б. Коліушка та інших авторів). Однак і до цього часу (тим більше в аспекті прийняття Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.) питання визначення патронатної служби, а також її співвідношення з державною й публічною службою залишається спірним. Аналіз наявних робіт дає змогу вести мову про декілька основних підходів до вирішення цього питання (принаймні про три). Так, перший передбачає розгляд патронатної служби як різновиду державної служби, тим більше що в самому Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. її засади регламентовані поряд із засадами державної служби в окремих державних органах (ст. 92). Другий підхід зміщує акцент на специфіку патронатної служби порівняно з державною службою, що унеможлиблює її розгляд саме як державної служби (особливості вступу, проходження, припинення, функціонального призначення тощо). Однак її зв'язок із публічною сферою, служінням публічному інтересу через «обслуговування» суб'єкта публічної влади дає змогу розглядати її як різновид публічної служби. Підтвердженням її специфіки є також регламентація її засад в окремому розділі Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. поряд із засадами проходження служби в інших органах держави (ст. 91). Зрештою, третій підхід

передбачає розгляд патронатної служби як самостійного особливого різновиду службової діяльності особистісного спрямування («зорієнтованого на обслуговування інтересів патрона, керівника, правителя»). Підґрунтям для наявності розмаїття підходів до такого розуміння патронатної служби є специфіка правової регламентації її засад та відсутність її нормативного визначення у вітчизняному законодавстві. Для з'ясування питання щодо визначення патронатної служби та її співвідношення з державною й публічною службою варто зупинитись на її ознаках, які в сукупності формують її ресурс, а отже, дають змогу зіставити з державною та публічною службою, виявити тотожність чи відмінність (ступінь відмінності як для самостійного різновиду або ж складового елемента).

Почати варто з назви. У довідниково-енциклопедичній літературі патронатна служба (від лат. *patronatus* – стан, права патрона, покровитель, від англ. *patroning service* – обслуговування патрона, від фр. *patronage* – покровительство, шефство) розглядається як частина державної служби, сукупність працівників, яких керівник органу самостійно обирає та призначає на посади згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді [1, с. 302; 2, с. 302]. У науці права й державного управління патронатна служба розглядається як служба при керівникові [3, с. 33]; публічна служба політичної (особистої) відданості [3, с. 25]; служба помічників, радників, консультантів, прес-секретарів та інших осіб на посадах, передбачених штатним розписом для організаційного й інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівників органів держави [4, с. 95]; служба на посаді в державному органі відповідно до штатного розпису, яка полягає в безпосередньому виконанні завдань керуючої посадової особи з метою організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення її діяльності [5, с. 300]; організація діяльності із забезпечення виконання завдань і функцій державного публічного діяча [6, с. 18]; діяльність осіб на посадах, на які вищі посадові особи держави мають право самостійно добирати та приймати осіб – своїх помічників, керівників прес-служб, радників, секретарів [7, с. 130]; служба політично й особисто відданих керівникові осіб, прийнятих на термін перебування керівника на посаді для забезпечення його діяльності [8, с. 6]; особиста служба керівника [9, с. 185] тощо.

Отже, незважаючи на розмаїття формулювань, спостерігається тенденція до фіксації у визначенні однієї чи декількох ознак патронатної служби (у різній послідовності згадування та зовнішній формі подання) задля виділення їх специфіки. Водночас такого визначення, у якому б знайшли втілення всі специфічні ознаки патронатної служби, які в сукупності й формують її ресурс, немає. Стосовно ж нормативного визначення патронатної служби ситуація дещо специфічна. Так, у раніше чинному Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затвердженому Наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65, патронатна служба визначалась як «сукупність працівників державного органу, які самостійно приймаються на посади членами Кабінету Міністрів України, головами місцевих державних адміністрацій згідно із штатним розписом і категорією» [10]. У чинному ж Наказі Національного агентства України з питань державної служби «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» від 13 вересня 2011 р. № 11, на жаль, самого визначення немає, хоча закріплюються основний перелік посад, основні вимоги, що висуваються до цих посад, та визначається обсяг їх компетенції [11]. Аналогічний стан справ на рівні законодавчої регламентації. Так, Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. вперше було передбачено право Президента України, членів Уряду України, голів місцевих державних адміністрацій самостійно добирати та приймати на посади помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді, осіб (ст. 15), а також припинення особами служби на займаних посадах у разі зміни керівника з ініціативи новопризначеного керівника (ст. 30). І хоча в згаданому законі використовувався термін «патронатна служба», проте самого визначення не було [12].

Аналогічний підхід збережено в чинному Законі України «Про державну службу» – відсутнє нормативне визначення патронатної служби, однак є вказівка на перелік посад патронатної служби, на порядок призначення на службу, звільнення зі служби, а також на зарахування до стажу державної служби часу роботи на посадах патронатної служби в разі наявності певних умов (ст. ст. 45, 92) [13]. Правові засади патронатної служби в окремих органах держави визначаються також положеннями окремих законодавчих і підзаконних актів (наприклад, ст. 9 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р., ч. 3 ст. 42, ч. 2 ст. 44, п. п. 7, 8 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р., ст. 34 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р., ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» від 19 травня 1999 р. № 851 (зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України № 962 від 9 серпня 2001 р.) тощо). Аналіз їх положень свідчить також про те, що законодавець не надає визначення патронатної служби, однак намагається регламентувати питання вступу, проходження, припинення служби, визначити перелік посад патронатної служби, основні вимоги до претендентів на посади. При цьому простежується тенденція до збільшення кількості відносно визначених норм, які істотно розширюють сферу «суб'єктивного розсуду патрона» у вирішенні питань патронатної служби. Окрім того, спостерігається тенденція щодо «більш узагальненого підходу» законодавця до врегулювання питань патронатної служби в її «прив'язці» до державної служби. Так, наприклад, у раніше чинному Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. чітко зазначалося, що особи, перебуваючи на посадах державної служби, «проходять державну службу» (ст. 15), а в разі припинення відповідних відносин відбувається «припинення державної служби», самі ж службовці патронатної служби визначались як «державні службовці патронатної служби» (ст. 30), що й слугувало підставою для розгляду вченими-адміністративістами патронатної служби як складової частини державної служби [1, с. 302], складової частини загальної державної служби [6, с. 15; 14, с. 461]. У чинному Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. такого безпосереднього зв'язку вже немає (вживається виключно термін «патронатна служба»). Більше того, інтерес викликають ч. ч. 5, 6 ст. 92 Закону України «Про державну службу», згідно з якими час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується під час присвоєння службового рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу; якщо він виявив таке бажання, він реалізує його в порядку, передбаченому для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов'язковим проведенням конкурсу.

Отже, навряд чи варто однозначно вести мову про те, що патронатна служба є частиною державної служби (з аналізу положень вищезазначених частин ст. 92 Закону України «Про державну службу»). Більше того, з тексту ст. 92 Закону України «Про державну службу» чітко простежується позиція законодавця щодо «прив'язки» патронатної служби до певної особи на посаді (не органу, не держави загалом), так звана «персоніфікована спрямованість служби», а саме: «Працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений» (ч. 2 ст. 92 Закону України «Про державну службу»), «<...> відносини припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений», «<...> достроково звільнений із посади за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби» (ч. 3 ст. 92 Закону України «Про державну службу»). Законодавець намагається визначити перелік тих посад, працівниками патронатної служби яких особи можуть бути (при цьому чітко зрозуміло, що, згідно зі ст. 3 Закону України «Про державну службу», на цих осіб дія цього ж закону не

поширюється). Цілком логічно в такому разі патронатну службу розглядати як службу керівника (патрона), особисту службу тієї особи, яка перебуває на певній посаді. Ця особа фактично сама формує цю службу, формує для обслуговування своєї функціональної діяльності. З огляду на таку надмірну самостійність (хоча має бути затверджений штатний розпис із категоріями посад, вимогами до претендентів на відповідні посади тощо) патрона у вирішенні відповідних питань патронатної служби без дотримання встановлених законодавством вимог щодо вступу, просування, припинення державної служби патронатну службу навряд чи варто розглядати як класичний різновид державної служби. Водночас вона не є «приватною службою», оскільки «патрон» є представником публічної влади, переважно політичним діячем, патронатна ж служба утворюється для забезпечення належного виконання ним своїх повноважень публічно-владного характеру. У цьому аспекті її можна розглядати як різновид публічної служби, тим самим урахувавши її специфічні властивості та відмежувавши від державної служби.

Патронатна служба має цілу низку специфічних ознак. По-перше, є особливості добору, вступу та припинення патронатної служби. Як уже зазначалося, законодавством передбачається право «патрона» самостійно здійснювати добір кадрів для своєї патронатної служби, що й слугує підставою для її ототожнення з особисто відданою службою керівника. Досить широкий суб'єктивний розсуд керівника у вирішенні питання добору кадрів для патронатної служби дає йому змогу залучати родичів, знайомих та інших осіб (особисто відданих йому осіб). При цьому така практика була поширена в різні історичні періоди. Так, наприклад, як зазначається в багатьох працях із питань історії публічної служби, особистими ад'ютантами Гетьмана Петра Скоропадського в його Головній квартирі були давні його друзі, однополчани та навіть далекі родичі, а особистими генеральними секретарями – масони [15, с. 123]. Дотримання вимог чинного законодавства щодо обмежень у перебуванні на державній службі близьких осіб стосовно патронатної служби не є обов'язковим, що знов-таки актуалізує питання співвідношення державної та патронатної служби. Окрім того, аналіз кваліфікаційних вимог, визначених у чинному законодавстві щодо посад патронатної служби, дає змогу вести мову про необов'язковість дотримання під час добору на відповідні посади також багатьох інших вимог, які є обов'язковими для державних службовців (претендентів на державну службу). Акцент зроблено переважно на наявності певної освіти й етапу роботи за фахом (у деяких випадках також положення на державній службі). Це цілком зрозуміло з огляду на призначення патронатної служби, однак саме такий обмежений, нормативно визначений перелік кваліфікаційних вимог щодо посад патронатної служби додатково свідчить на користь неможливості розгляду її як різновиду державної служби. Окрім того, цей перелік виглядає дещо звуженим і для самої патронатної служби, враховуючи її зв'язок із публічно-владною діяльністю патрона. Можна було б переглянути вищезазначений перелік і в окремій статті (за аналогією з положеннями щодо державної служби) передбачити обмеження щодо перебування на патронатній службі (особливо в аспекті наявної судимості за умисні злочини, позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади, притягнення до відповідальності за корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення тощо). Важливо, що кваліфікаційні вимоги до посад патронатної служби передбачають наявність освіти, компетентності фахового змісту, однак прийом на патронатну службу не передбачає проведення конкурсу, що у свою чергу дає підстави для висловлювань про її «позапрофесійний» характер [16, с. 23]. Із цим однозначно погодитись не можна, оскільки від функціонування патронатної служби багато в чому буде залежати ефективна діяльність «патрона», перелік завдань, обов'язків і повноважень, передбачених чинним законодавством для посад патронатної служби, а також високий рівень знань, компетентностей особи, її професіоналізм. Інша річ, що рівень професіоналізму особи на посаді патронатної служби спочатку визначає «патрон», а реальний стан справ з'ясовується вже в процесі фактичного виконання, що є дещо відмінним порівняно з перевіркою професійного рівня державного службовця (претендента на посаду державної служби). І в цьому аспекті можна згадати

вислів Н. Макіавеллі: «Немалою справою для володаря є добір радників. <...> Щоб судити про розум володаря, потрібно побачити його оточення. Якщо найближчі особи ділові, віддані, його можна вважати мудрим. Якщо ж вони не такі, володар відразу падає в очак, оскільки найбільшої помилки він припустився саме в цьому виборі».

Зацікавленість також викликають питання дотримання під час добору кадрів «патроном» для патронатної служби вимог щодо політичної неупередженості. Аналіз законодавства свідчить про те, що будь-яких обмежень щодо добору осіб на патронатну службу з питань політичної неупередженості немає, керівник самостійно обирає осіб, а отже, самостійно вирішує це питання. Саме тому досить поширеною в правовій науці є теза про те, що на патронатну службу приймають особисто та політично відданих керівникові (патрону) осіб. На противагу цьому варто зазначити, що політична неупередженість є одним із принципів політичної служби (ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.). Можна було б порушити питання також про можливість залучення до патронатної служби іноземних громадян (до того ж є такі приклади в різні історичні періоди розвитку нашої держави). Відразу варто зазначити, що прямих заборон, визначених у законодавстві, немає. Водночас регламентація засад патронатної служби в окремому розділі Закону України «Про державну службу», який у свою чергу чітко фіксує, що право на державну службу мають повнолітні громадяни України, а також говорить про наявність громадянства іншої держави як про перешкоду для вступу (перебування) на державній службі (ст. 19 Закону України «Про державну службу»), дає змогу вести мову про те, що законодавець передбачає наявність «політико-правового зв'язку» такої особи. Окрім того, положення законодавства в частині визначення кваліфікаційних характеристик посад патронатної служби фіксують здебільшого наявність стану роботи за фахом на державній службі, що у свою чергу передбачає наявність в особи громадянства України. Проте спосіб викладу нормативного матеріалу дає змогу зробити припущення про можливість наявності такого стану в минулому (не передбачається фіксування наявності його на момент добору кадрів, призначення на посаду патронатної служби тощо) і цілком можливу модифікацію питання громадянства такої особи. Додаткового обговорення вимагає можливість залучення іноземних громадян до обслуговування діяльності суб'єкта публічно-владних відносин, оплати праці таких осіб тощо. Ці особи не складають Присягу державного службовця, а отже, питання їх відданості публічним інтересам, служіння інтересам українського народу, дотримання законодавства багато в чому залежать від їх «патрона», взаємовідносин особи на посаді патронатної служби та її «патрона» тощо.

В аспекті добору кадрів для патронатної служби корисно також порушити питання вікового цензу таких осіб. Стосовно державної служби в законодавстві України чітко передбачено, що не можуть вступати на державну службу особи, які досягли 65-річного віку (ст. 19 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.). Аналіз законодавства про патронатну службу свідчить про те, що не передбачається призначення на посади патронатної служби осіб, які досягли такого віку. Проте державні службовці, які досягли граничного віку перебування на службі, можуть бути залишені у виняткових випадках на посадах радників, консультантів за рішенням керівництва відповідного державного органу.

Отже, «патрон» самостійно добирає кадри для патронатної служби, призначає їх на відповідні посади. Для таких осіб не передбачається проведення конкурсу, хоча для вступу на державну службу проведення конкурсу є обов'язковим, окрім чітко визначених випадків (ст. 21 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.), однак у разі потреби може встановлюватися (визначатися) випробувальний термін та проводиться стажування. Під час перебування на патронатній службі особи підконтрольні, підзвітні особисто «патрону», перебувають у сфері реалізації його розсуду, зумовленого його публічно-владними повноваженнями. Самостійно «патрон» вирішує також питання припинення відносин патронатної служби. Звільнення осіб із посад патронатної служби здійснюється у зв'язку із залишенням керівником (патроном) посади в день припинення повноважень особи,

працівниками патронатної служби якої вони призначені, або ж достроково за ініціативою особи, працівниками патронатної служби якої вони призначені, чи керівником патронатної служби (ст. 92 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.). На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст. ст. 39¹, 41-43¹, 49², Кодексу законів про працю України (ст. 92 Закону України «Про державну службу»).

По-друге, специфічною ознакою патронатної служби є строковість відповідних службових відносин, зумовлених строковістю перебування на посаді «патрона». Варто зазначити, що всі посади, де передбачається існування патронатної служби, мають чітко визначений термін їх обіймання. З огляду на персоніфіковану зорієнтованість відповідної служби на «певного патрона» цілком логічною є також строковість перебування на такій службі осіб його патронатної служби. Особисто віддані особи супроводжують патрона впродовж строку його служби, що ще раз підкреслює відмінність патронатної служби від класичної державної служби. Саме тісний особистий зв'язок патронатної служби з її «патроном» зумовлює строковість такої служби, оскільки служба самих «патронів», згідно із чинним законодавством, в Україні є строковою.

По-третє, призначення патронатної служби полягає в інформативному, аналітичному, організаційному забезпеченні діяльності «патрона» (керівника), виконання ним публічно-владних функцій, реалізації ним статусу публічного діяча. Законодавець намагається закріпити перелік посад патронатної служби, а також більш-менш точно (залежно від акта) визначити завдання, обов'язки й повноваження працівників патронатної служби, аналіз яких дає змогу зробити висновок про їх «забезпечувально-обслуговуючий характер» саме щодо «патрона». Так, наприклад, у ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. передбачено, що міністр має право на формування патронатної служби, яка здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра [17]. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. до посад патронатної служби належать помічники, радники голів місцевих державних адміністрацій [18]. Стаття 92 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. закріплює такий перелік посад патронатної служби: радник, помічник, уповноважений, прес-секретар Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступників, Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічники-консультанти народних депутатів України, помічники, наукові консультанти суддів Конституційного Суду України, помічники суддів тощо [13].

Згідно з Довідником професійно-кваліфікаційних характеристик посад державної служби до посад патронатної служби віднесено керівника служби міністра, керівника прес-служби, помічника керівника, помічника-консультанта народного депутата України, радника, консультанта [11]. Окрім того, щодо кожної із цих посад визначено перелік завдань, обов'язків і повноважень. Так, наприклад, радник здійснює аналітичне забезпечення діяльності керівника під час вирішення ним завдань, що покладені на нього; забезпечує розвиток інформаційних зв'язків між структурними підрозділами різних державних органів, з підприємствами, установами, організаціями, громадськими об'єднаннями, провідними вченими, державними та політичними діячами, населенням із метою своєчасного та якісного виконання службових обов'язків [11]. Розмаїття завдань та обов'язків аналізованих працівників дає підстави для їх можливого групування в блоки, серед яких цілком можна виокремити консультативно-дорадчі, забезпечувальні, організаційні, адміністративні, координаційні, представницькі тощо [19, с. 43-44]. Проте необхідно зазначити, що призначення патронатної служби не варто ототожнювати з призначенням державних службовців, яких залежно від характеру й обсягу владних повноважень відносять до групи

адміністративно-допоміжного персоналу [7, с. 128]. Їх діяльність не передбачає дій, що призводять до настання наслідків юридичного характеру, проте впливають на зміст рішень органу. Ці службовці, виконуючи дії матеріально-технічного характеру, готують умови для здійснення юридично значущих дій. До цієї групи входять секретарі, діловоди, архіваріуси тощо [7, с. 129]. Їх діяльність не є особисто персоніфікованою, зорієнтованою на особу «патрона», вона регламентується положеннями законодавства про державну службу. Саме тому необхідно виважено використовувати термін «допоміжна служба» (трапляється в наукових навчальних джерелах із питань публічної служби) і розмежовувати патронатну службу (допоміжну службу того чи іншого політичного лідера [20, с. 8-9; 5, с. 298]) та державну службу осіб адміністративно-допоміжного персоналу (відповідних посад).

По-четверте, специфіка дисциплінарної відповідальності патронатних службовців передбачає також їх відповідальність перед «патроном», широку сферу прояву його суб'єктивного розсуду щодо вирішення цього питання, що істотно відрізняється від засад такої відповідальності державних службовців.

Отже, наявність специфічних, притаманних лише патронатній службі ознак, істотно відмінних від ознак державної служби, дає змогу зробити висновок про неможливість їх ототожнення. Водночас патронатна служба зорієнтована на забезпечення діяльності суб'єкта публічно-владної компетенції, переважно публічного діяча, що надає підстави для можливості розгляду її як різновиду публічної служби, враховуючи її ознаки. У сукупності все зазначене зумовлює потребу виваженого підходу з боку законодавця до врегулювання правових засад патронатної служби із зосередженням їх в окремому законодавчому акті (за аналогією із засадами інших видів публічної служби), який зафіксував би визначення патронатної служби, перелік її посад, вимоги щодо службовців, умови вступу, кар'єру, обмеження, припинення, заохочення й відповідальність службовців та закріпив би специфіку патронатної служби як різновиду публічної служби, усунувши ті колізійні, проблемні питання, які існують на сьогодні в правовому регулюванні відповідних відносин, забезпечивши ефективне використання ресурсу відповідної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України : [словник термінів] / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / редкол. : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011–2011. – Т. 6 : Державна служба. – 2011. – 524 с.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
4. Лазор О.Д. Державна служба в Україні : [навч. посібник] / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – 3-те вид., доп. і перероб. – К. : Дакор, 2009. – 560 с.
5. Романюк Л.В. Патронатна служба в Україні : сучасний стан та перспективи розвитку / Л.В. Романюк // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2012. – Т. 25(64). – № 2. – С. 296-301.
6. Костилен О.І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців / О.І. Костилен // Митна справа. – 2015. – № 2(98). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 14-19.
7. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
8. Костилен О.І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право ; адміністративний процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О.І. Костилен ; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». – К., 2015. – 16 с.

9. Кости́лев О.І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право ; адміністративний процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О.І. Кости́лев ; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». – К., 2015. – 202 с.
10. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців : Наказ головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65 (втратив чинність). – К. : Соцінформ, 1999. – 87 с.
11. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?–showHidden>.
12. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
13. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // Голос України. – 2015. – № 250(6254). – С. 22-30.
14. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П. – 2003. – 736 с.
15. Гай-Нижник П.П. Особисті ад'юнкти й секретарі П. Скоропадського (до історії функціонування Головної квартири Гетьмана України) / П.П. Гай-Нижник // Український історичний журнал. – 2010. – № 6. – С. 106-126.
16. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : наукова доповідь / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, В.Б. Авер'янова. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1995. – 23 с.
17. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
18. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
19. Берназюк О.О. Класифікація функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади / О.О. Берназюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 41-44.
20. Луговий В.О. Адміністративна реформа в Україні і політична культура / В.О. Луговий // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 1998. – № 2. – С. 7-10.

REFERENCES

1. Kolomoets, T.O. and Kolpakov, V.K. (2014), *Administratyvne pravo Ukrayiny : slovnyk terminiv* [Administrative law of Ukraine : glossary of terms], In Yure, Kyiv, Ukraine.
2. Kovbasyuk, Yu.V. et al. (2011), *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya : u 8 t.* [Encyclopedia of public administration : in 8 vol.], Vol. 6 : Serohin, S.M., Sorko, V.M. et al. (2011), *Derzhavna sluzhba* [Public service], NADU, Kyiv, Ukraine.
3. Tymoshchuk, V.P. and Shkolyk, A.M. (2007), *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozysiyi dlya Ukrayiny* [Public service. Foreign experience and proposals for Ukraine], Konus-Yu, Kyiv, Ukraine.
4. Lazor, O.D. and Lazor, O.Ya. (2009), *Derzhavna sluzhba v Ukrayini : navchalnyi posibnyk* [Civil service in Ukraine : tutorial], Dakor, Kyiv, Ukraine.

5. Romanyuk, L.V. (2012), "Executive support service in Ukraine: current state and development prospects", *Uchenye zapiski Tavricheskoho natsionalnoho universiteta im. V.I. Vernadskoho. Ser. «Yuridicheskie nauki»*, vol. 25(64), no. 2, pp. 296-301.
6. Kostylev, O.I. (2015), "The concept and features of executive support service and civil servants", *Mytna sprava*, no. 2(98), part 2, Book. 2, pp. 14-19.
7. Kolomoets, T.O. (2011), *Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyi kurs : pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine. Academic course : textbook], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
8. Kostylev, O.I. (2015), "Administrative-legal status of executive support service of the minister", Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, International university of development of man is opened «Ukraine», Kyiv, Ukraine.
9. Kostylev, O.I. (2015), "Administrative-legal status of executive support service of the minister", Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, International university of development of man is opened «Ukraine», Kyiv, Ukraine.
10. (1999), "On Directory of Typical Professional Characteristics of Civil Servants' Positions" : Order of the Main Department of Civil Service of Ukraine on 01.09.1999 № 65 (repealed), Sotsinform, Kyiv, Ukraine.
11. "On Directory of Typical Professional Characteristics of Public Servants' Positions" : Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service on 13.09.2011 № 11, available at : <http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?—showHidden>.
12. (1993), "On Civil Service" : Law of Ukraine on 16.12.1993, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, no. 52, art. 490.
13. (2015), "On Civil Service" : Law of Ukraine on 10.12.2015, *Holos Ukrayiny*, no. 250(6254), pp. 22-30.
14. Shemshuchenko, Yu.S. et al. (2003), *Yurydychna entsyklopediya : v 6-ty t.* [Legal encyclopaedia : in 6 vol.], *Ukrayinska entsyklopediya*, vol. 5 : P, Kyiv, Ukraine.
15. Hay-Nyzhnyk, P.P. (2010), "Personal assistants and secretaries of P. Skoropadskyi (on the history of the operation of General Headquarters of the Hetman of Ukraine)", *Ukrayinskyi istorychnyi zhurnal*, no. 6, pp. 106-126.
16. Shemshuchenko, Yu.S. and Averyanov, V.B. (1995), *Teoretychni zasady vyrishennya problem derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini. Naukova dopovid* [Theoretical foundations of solving problems of public administration in Ukraine. Scientific report], Institute of the state and right is the name of V.M. Korecky of NAS of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
17. (2011), "On Central Executive Authorities" : Law of Ukraine on 17.03.2011 № 3166-VI, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, no. 38, art. 385.
18. (2001), "On Service in Local Self-Government Bodies" : Law of Ukraine on 07.06.2001 № 2493-III, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, no. 33, art. 175.
19. Bernazyuk, O.O. (2015), "Classification of functions of subsidiary bodies at higher state authorities", *Porivnyalno-analitychne pravo*, no. 3, pp. 41-44.
20. Luhovyi, V.O. (1998), "Administrative reform in Ukraine and political culture", *Visnyk UADU*, no. 2, pp. 7-10.