

At the same time limitation in regards of such objects alienation is not expand for the case of their transmission to the private partner based on contract, concluded in the framework of state-private partnership, since in accordance with art. 7 the Law of Ukraine “On state-private partnership” transmission of exist objects of state ownership to private partner with the purpose of contract fulfilment is not mean the transmission of property right to private partner. Such objects should be return to state partner after contract termination.

In regards of limitations connected to concession and rent agreements, it is important to mention that for case when strategical object of port infrastructure will be the object of state-private partnership, it is possible to apply one of contracts type, which are stipulate in art. 5 of Law of Ukraine “On state-private partnership”, except concession.

УДК 342.9

Т. І. ДЕМЧЕНКО

ПАТРОНАТНА І ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Проаналізовано теоретичні та нормативно-правові засади визначення понять державної та патронатної служби. Визначено ознаки державної та патронатної служби. Доведено, що необхідність державної служби обумовлена потребою у забезпеченні професійного практичного виконання завдань та функцій держави шляхом формування апарату органів державної влади. Натомість, патронатна служба виступає інститутом організації діяльності та виконання завдань керівника визначеного законодавством про державну службу державного органу. Разом з тим вона має і низку ознак державної служби.

Ключові слова: *патронатна служба, державна служба, органи державної влади, апарат органів державної влади.*

Демченко Т.И. Патронатная и государственная служба: соотношение понятий

Проанализированы теоретические и нормативно-правовые основы определения понятий государственной и патронатной службы. Определены признаки государственной и патронатной службы. Доказано, что необходимость государственной службы обусловлена потребностью в обеспечении профессионального практического выполнения задач и функций государства путем формирования аппарата органов государственной власти. В свою очередь патронатная служба – выступает институтом организации деятельности и выполнения задач определенного руководителя государственного органа. Вместе с тем патронатная служба имеет ряд признаков государственной службы.

Ключевые слова: патронатная служба, государственная служба, органы государственной власти, аппарат органов государственной власти.

Demchenko Tetiana. Patronage and civil service: the ratio of concepts

In the article the author analyzed the theoretical and normative principles of definition of concepts of state and patronage service. Determined the signs of the state and patronage service. It is proved that the necessity of civil service is conditioned by the need to ensure the professional practical implementation of the tasks and functions of the state through the formation of the apparatus of state authorities. Instead, patronage service acts as an institution for the organization of activities and execution of the tasks of the head of a state body established by the legislation on civil service. However, it also has a number of features of the civil service.

Keywords: patronage service, civil service, public authorities, the apparatus of state authorities.

Розвиток конституційних засад державної служби в Україні пов'язаний із прийняттям законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин у нашій державі щодо створення правових, соціальних та економічних умов реалізації права громадян на державну службу, визначення пріоритетних напрямів у цій діяльності, системного підходу до створення законо-

давства, яке має складати інститут державної служби, кола державних органів та посадових осіб, які творять державну політику.

Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ «Про державну службу» ввів у практику державного будівництва такий вид державної служби, як патронатна служба, чим надав право Президенту України, Голові Верховної Ради України, членам Уряду України, головам місцевих державних адміністрацій самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді¹.

Реформування державної служби та прийняття нового Закону України від

10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» відокремило патронатну службу від державної, однак поза увагою законодавця залишилися нормативно-закріплене визначення поняття «патронатна служба», її принципів, завдань, функцій. У зв'язку з цим досить часто патронатну службу ототожнюють із державою².

Таким чином, на сьогодні актуальним залишається питання визначення співвідношення понять «патронатна служба» та «державна служба».

Окремі теоретичні аспекти організації та функціонування патронатної служби досліджували Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, А.Т. Комзюк, О.І. Костилов, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.Я. Малиновський, Л.В. Романюк та ін.

Проте комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання патронатної служби в Україні немає. Крім того, аналіз останніх публікацій свідчить, що чіткого розмежування між державною та патронатною службою зроблено не було, що породжує ряд питань та суперечностей.

Поняття «державна служба» було предметом дослідження багатьох науковців і практиків. Так, зокрема, В.Я. Малиновський державну службу розглядає як державний правовий і соціальний інститут, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади шляхом професійного вико-

нання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав та обов'язків³.

Досліджуючи питання формування інституту державної служби, Є.С. Черноног наводить власне визначення державної служби як спеціально організованої професійної діяльності громадян із реалізації конституційних цілей і функцій держави для задоволення людських потреб та суспільства вцілому⁴.

О.Ю. Оболенський під державною службою розуміє один з основних видів діяльності держави, пов'язаної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою. На його думку, державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців⁵.

Ю.П. Битяк трактує державну службу як здійснювану на основі Конституції, законів України діяльність по формуванню апарату державних органів та інших державних організацій, професійну діяльність осіб, що займають посади в державних органах та державних організаціях, з практичного виконання функцій та соціально важливих завдань держави, забезпечення прав і свобод громадян, яка оплачується за рахунок державних коштів⁶.

У Юридичній енциклопедії державна служба визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті. Такі особи є державними службовцями, мають відповідні службові повноваження та одержують грошову винагороду з державних коштів⁷.

На законодавчому рівні визначення поняття «державна служба» вперше було закріплене у Законі України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ «Про державну службу», відповідно до якого державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок

державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження⁸.

Чинний Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» визначає державну службу як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством⁹.

З аналізу наукових джерел та чинного законодавства можна виділити такі характерні ознаки державної служби:

- це діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, публічного, політично неупередженого, професійного характеру;

- це діяльність, спрямована на практичне виконання завдань та функцій держави;

- оплата праці вказаних осіб здійснюється за рахунок державних коштів;

- формується на конкурсній основі за наявності законодавчо визначених загальних кваліфікаційних вимог до посад державної служби.

На відміну від терміна «державна служба» термін «патронатна служба» свого законодавчого закріплення так і не знайшов.

У Великому енциклопедичному юридичному словнику патронатна служба в Україні визначається як складова частина загальної державної служби. В свою чергу вона може складатися з помічника, керівника прес-служби, радника і секретаря згідно зі штатним розкладом і категорією, що відповідає посаді¹⁰.

Проте у зв'язку з набранням чинності Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» таке визначення на сьогодні втратило свою актуальність.

Досліджуючи стан та перспективи розвитку патронатної служби в Україні, Л.В. Романюк пропонує визначити патронатну службу як службу на посаді у державному органі відповідно до штатного розпису, яка полягає у безпосередньому виконанні завдань керуючої посадової особи з метою організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення її діяльності¹¹.

О.І. Костилев, вивчаючи поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців, зазначає, що, на його думку, патронатна служба – це організація діяльності по забезпеченню виконання завдань та функцій державної політики¹².

На думку В.Я. Малиновського, патронатні посади є допоміжними щодо того чи іншого політичного лідера. Тому до них слід відносити посади, на які самостійно добирають та приймають осіб керівники органів державної влади, починаючи від глави держави і закінчуючи керівниками місцевих органів влади. Це посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівників органів державної влади¹³.

Стаття 92 Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» наводить лише перелік посад патронатної служби, умови призначення та звільнення з цієї посади.

Так, до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його першого заступника та заступника, 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 органах¹⁴.

Працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. За певних умов частина п'ята вищезгаданої статті передбачає можливість зарахування часу роботи на посадах патронатної служби до стажу державної служби.

З огляду на викладене, можемо виділити такі ознаки патронатної служби:

- це діяльність осіб, які самостійно визначені керівником відповідно до штатного розпису;
- основна їх функція – забезпечення діяльності керівника, виконання його особистих доручень;
- винагорода за виконану роботу здійснюється за рахунок коштів держави;
- формується без конкурсу;
- відсутність загальних кваліфікаційних вимог до посади патронатного службовця. Виняток становлять лише помічники суддів, кваліфікаційні вимоги до яких передбачені частиною другою статті 157 Закону України від 2 червня

2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів»¹⁵.

Таким чином, порівнюючи поняття «державна служба» та «патронатна служба», можемо дійти висновку, що необхідність державної служби зумовлена потребою у забезпеченні, насамперед, професійного практичного виконання завдань та функцій держави шляхом формування апарату органів державної влади. Натомість патронатна служба, реалізуючи свої функції, виступає інститутом

організації діяльності та виконання завдань керівника визначеного законодавством про державну службу державного органу, який має право обирати та ініціювати призначення працівника патронатної служби.

Так, згідно з Положенням Про Радника Президента України, затвердженим Указом Президента України від 12 листопада 2014 року № 870/2014, посада Радника Президента України належить до посад патронатної служби Президента України. Радник Президента України призначається на строк повноважень Президента України і здійснює свої обов'язки на постійній основі або на громадських засадах. Основними завданнями Радника Президента України є розроблення та внесення в установленому порядку пропозицій Президентів України щодо здійснення повноважень глави держави у відповідній сфері¹⁶.

Відповідно до статті 34 Закону України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII «Про статус народного депутата України» народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, самостійно здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та здійснює особисто розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів¹⁷.

Відповідно до статті 157 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій та статус суддів» кожний суддя має помічника, судді самостійно здійснюють добір помічників. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду на час виконання суддею повноважень судді відповідного суду. Призначення на посаду помічника судді здійснюється без конкурсного відбору на підставі письмового подання судді¹⁸. Помічник судді забезпечує виконання суддею відповідних повноважень та сприяє здійсненню правосуддя, підзвітний лише відповідному судді (Положення Про помічника судді суду загальної юрисдикції, затвердженого рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 року № 14 з подальшими змінами)¹⁹.

Відповідно до статті 12 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» міністр має

право на формування патронатної служби міністра у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Чисельність патронатної служби становить не більше десяти осіб. Патронатна служба міністра здійснює консультивання 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 міністра²⁰.

Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби міністра. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку із звільненням міністра.

З огляду на викладене можна дійти висновку, що працівники патронатної служби виконують дорадчі функції, що полягають у діях підготовки пропозицій, прогнозів, порад, а також необхідних рекомендацій для свого керівника, організації його контактів із громадськістю та засобами масової інформації. Водночас вони виконують роль з'єднуючої ланки між керівником та персоналом установи, а також з керівниками інших державних органів, установ, організацій.

Порядок перебування на патронатній службі цих працівників регламентується відповідними органами, а зміна керівників чи складу державних органів тягне припинення службовцями патронатної служби діяльності на займаній посаді.

Проте, не дивлячись на низку відмінностей між державною службою та патронатною службою, все ж таки патронатна служба має ознаки і державної служби:

- передбачає займання посад в органі державної влади відповідно до штатного розпису;
- фінансування оплати праці працівників патронатної служби за рахунок державних коштів;

- забезпечуючи діяльність свого керівника, вони в тій чи іншій мірі фактично виконують функції держави.

Проведене дослідження щодо співвідношення понять «державна служба» та «патронатна служба» дозволяє констатувати, що поняття «державна служба» є ширшим, оскільки за своїм функціональним призначенням забезпечує професійне практичне виконання завдань та функцій держави. На відміну від державної служби, патронатна служба виступає інститутом організації діяльності та виконання завдань керівника визначеного законодавством про державну службу відповідного державного органу. Разом з тим вона має низку ознак державної служби.

1. *Про державну службу*: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення 01.10.2017).
2. *Про державну службу*: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 01.10.2017).
3. *Малиновський В.Я.* Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. С. 7.
4. *Черноног Є.С.* Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. С. 198.
5. *Оболенський О.Ю.* Державна служба: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2003. С. 61.
6. *Битяк Ю.П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. С. 54.
7. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / Шемшученко Ю.С. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія імені М.П. Бажана», 2002. С. 248.
8. *Про державну службу*: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення 01.10.2017).
9. *Про державну службу*: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 01.10.2017).
10. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / Шемшученко Ю.С. Київ: ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 498.
11. *Романюк Л.В.* Патронатна служба в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского: серия «Юридические науки». Т. 25. 2012. № 2. С. 296.
12. *Костилев О.І.* Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців // Митна справа. 2015. № 2. С. 14.
13. *Малиновський В.Я.* Державне управління: навч. посіб. Луцьк:

Вежа, 2000. С. 215. **14.** *Про державну службу*: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 01.10.2017). **15.** *Про судоустрій* та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 01.10.2017). **16.** *Положення* «Про Радника Президента України», затверджене указом Президента України від 12 листопада 2014 року № 870/2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870/2014> (дата звернення 01.10.2017). **17.** *Про статус* народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення 01.10.2017). **18.** *Про судоустрій* та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 01.10.2017). **19.** *Положення* «Про помічника судді суду загальної юрисдикції» затверджене рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 року № 14. URL: <http://court.gov.ua/sudovavlada/969076/pppsszu> (дата звернення 01.10.2017). **20.** *Про центральні органи* виконавчої влади» Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення 01.10.2017).

Demchenko Tetiana. Patronage and civil service: the ratio of concepts

Due to the reform of the civil service and the adoption of the new Law of Ukraine dated December 10, 2015, No. 889-VIII «On Civil Service», the patronage service was separated from the civil service, however, the legislator was left without attention the normative definition of the concept of «patronage service», its principles, tasks, functions.

In the article the author investigates the relation between the concepts of "civil service" and "patronage service" and notes that the necessity of a civil service is determined by the need to ensure, first of all, the professional practical fulfillment of the tasks and functions of the state by forming the apparatus of state authorities. It is proposed to allocate such characteristic features of the civil service: it is the activity of persons who occupy positions in state bodies and their apparatus – public, politically impartial, professional character, this activity is aimed at practical implementation of the tasks and functions of the state, the payment of the said persons is carried out at the expense of state funds, is formed on a competitive basis in the presence of legally defined general qualification requirements for civil service positions.

Instead, patronage service, in the performance of its functions, acts as an institution for the organization of the activities and execution of the tasks of the head of the relevant state body established by the legislation on civil service, who has the right to elect and initiate the appointment of a patronage service employee. It is concluded that the staff of the patronage service perform advisory functions consisting in the preparation of proposals, forecasts, advice, recommendations, as well as the necessary recommendations for its head, organization of its contacts with the public and mass media. At the same time, they act as a connecting link between the manager and the staff of the institution, as well as with heads of other state bodies, institutions and organizations.

Based on the analysis of scientific sources and current legislation, the following features of the patronage service are distinguished: it is the activity of persons who are elected and appointed to the position independently by the head according to the staffing record; their main function is to provide the activity of the head, to fulfill his personal assignments; the remuneration for the work performed is carried out at the expense of the state; is formed without a competition; the lack of general qualification requirements for the post of patronage employee. Exception is made only by assistant judges whose qualification requirements are stipulated in Part 2 of Article 157 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and Status of Judges".

The procedure for staying in the patronage service is regulated by the relevant authorities, and the change of the heads or the composition of state bodies entails the termination by the employees of the patronage service of the activity in the position occupied.

Nevertheless, despite a number of differences between the civil service and the patronage service, the patronage service has a number of features of the civil service: it involves taking positions in the state authority according to the staffing; the financing of the wages of its employees is also carried out at the expense of state funds; providing the activity of its head of a certain state body, they in one way or another actually fulfill the functions of the state.

The study of the relation between the concepts of "civil service" and "patronage service" suggests that the concept of "civil service" is wider, since in its function it provides practical implementation of the tasks and functions of the state. Unlike the civil service, the patronage service serves as the institution of the organization of

activities and the tasks of the head of the relevant state body. At the same time, it has a number of features of the civil service.

Keywords: patronage service, civil service, public authorities, the apparatus of state authorities.