



Тетяна Коломоєць

докторка юридичних наук, професорка,
членкиня-кореспондентка НАПрН України,
заслужена юристка України,
деканеса юридичного факультету
Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1101-8073>
t_deputy@ukr.net

Валерій Колпаков

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8580-3261>
Research ID: <http://www.researcherid.com/rid/E-7091-2016>
v.k.kolpakov@gmail.com



УДК 342.98:35.08(075.8)

ПРАВОВА ПРИРОДА ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ

АНОТАЦІЯ. Серед інституціональних складових службового права (державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, дисциплінарна відповідальність, заохочення по службі тощо) важливе місце посідає інститут патронатної служби. Він є системною складовою публічної служби відповідної галузі законодавства.

Метою статті є встановлення і висвітлення правової природи відносин патронатної служби як базового підґрунтя для уточнення їх місця в предметі адміністративного і службового права, співвідношення з державною службою і службою в органах місцевого самоврядування, критеріїв визначення переліку посад працівників, які виконують функції з обслуговування, перспектив адаптації до європейських стандартів і принципів.

Для її досягнення у статті досліджені погляди вчених-адміністративістів на правову природу, поняття, принципи, сучасний стан і перспективи розвитку патронатної служби, представлені у публікаціях, які умовно можна поділяти, по-перше, на такі, де патронатна служба розглядається у контексті дослідження інших інституцій службового права; по-друге, спеціально присвячені питанням патронатної служби. Проаналізовані положення основних нормативних документів, які здійснювали регулюючий вплив на становлення і розвиток патронатної служби в Україні.

У результаті здійсненого дослідження автори вважають, що є підстави: а) визнати патронатну службу необхідним ресурсом забезпечення ефективності функціонування відповідних категорій публічних службовців; б) правовим засобом

гарантування еволюційного розвитку правових та організаційних засад службових відносин; в) належним інструментом становлення політично неупередженої, професійної, ефективної, орієнтованої на громадян публічної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства; г) відносини патронатної служби регулюються нормами службового права, яке, зі свого боку, є підгалуззю права адміністративного.

Звідси випливає, що патронатна служба має адміністративно-правову природу. Вона являє собою законодавчо виокремлену систему юридичних норм, якими забезпечується цілісне регулювання окремого різновиду службових відносин, тобто має свій предмет регулювання. Це свідчення того, що патронатна служба є інститутом службового права.

Ключові слова: адміністративне право; відносини патронатної служби; державна служба; державні службовці; патронатна служба; публічна служба; служба в органах місцевого самоврядування; службове право; службові відносини.

З обранням Україною незалежного шляху розвитку однією з фундаментальних основ розбудови державності виявилось оновлення праворозуміння і створення нормативної системи регулювання суспільних відносин відповідно до нових соціально-економічних реалій. Важливе місце у цих процесах посіли питання щодо змісту відносин у сфері патронатної служби як системної складової публічної служби і відповідної галузі законодавства.

Нормативне регулювання цих відносин здійснюється із перших років української незалежності, однак у законодавчих актах щодо державної служби і служби в органах місцевого самоврядування визначення поняття патронатної служби відсутнє. Більш того, Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII “Про державну службу” (далі – Закон 2015 р.)¹ встановив, що дія його норм не поширюється на працівників патронатної служби.

Такі особливості нормативного забезпечення патронатної служби обумовили актуальність наукового пошуку щодо з’ясування її правової природи і зорієнтували вектор дослідницьких зусиль на встановлення її місця в адміністративно-правовому просторі, параметрів співвідношення зі складовими предмета адміністративного права, інститутами службового права і безпосередньо з інститутом державної служби.

У результаті наукового осмислення цих питань сформувалось як мінімум дві позиції щодо розуміння підходів їх вирішення в умовах адаптації службових відносин до європейських стандартів. Базисні положення першої ґрунтуються на тому, що визнання патронатних працівників державними службовцями недоречне. Цей підхід у своїх дослідженнях

¹ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

Тетяна Коломоєць, Валерій Колпаков

відстоюють Ю. Битяк, Т. Коломоєць, О. Кости́лев, Л. Романюк та ін. Друга позиція альтернативна. Відповідно до неї патронатна служба (повністю чи частково) має бути складовою державної служби, а її працівники – державними службовцями. Цілком чи частково її дотримуються Н. Нижник, О. Муза, О. Когут, А. Школик та ін.

Таким чином, на шляху пізнання властивостей відносин патронатної служби виникла проблема, успішне опрацювання якої корелюється з динамічністю, об'єктивністю і ґрунтовністю подальших наукових досліджень. Їх здійснення має стимулювати подальше осягнення змістовних характеристик не лише патронатної, а й інших відносин публічної служби.

У сучасних дослідженнях службових відносин важливе місце належить питанням патронатної служби як дієвого компонента забезпечення ефективності функціонування державного апарату й апарату органів місцевого самоврядування.

Погляди українських учених-адміністративістів на правову природу, поняття, принципи, сучасний стан і перспективи розвитку патронатної служби представлені у публікаціях, які умовно можна поділяти, по-перше, на такі, у яких патронатна служба розглядається у контексті дослідження інших інституцій службового права; по-друге, спеціально присвячені питанням патронатної служби.

Зокрема, йдеться про праці Ю. Битяка “Державна служба в Україні: організаційно-правові засади”², Н. Бондаренко “Правові аспекти патронатної служби”³, О. Когут “Проблемні питання правового регулювання державної служби”⁴, Т. Коломоєць “Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації”⁵, О. Кости́лева “Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронати їх службовців”⁶, Н. Нижник та О. Муза “Сфера дії Закону України ‘Про державну службу’ як визначальна засада правового регулювання статусу державних службовців”⁷, Л. Романюк “Патронатна служба в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку”⁸, Г. Стратієнко “Правові аспек-

² Ю Битяк, *Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія* (Право 2005) 136.

³ Н Бондаренко, ‘Правові аспекти патронатної служби’ (2010) 2 Вісник Вищої ради юстиції 90-7.

⁴ О Когут, ‘Проблемні питання правового регулювання державної служби’ (2016) 59 Університетські наукові записки 101-11.

⁵ Т Коломоєць, ‘Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації’ (2017) 1 Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку 78.

⁶ О Кости́лев, ‘Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронати їх службовців’ (2015) 2 Митна справа 15.

⁷ Н Нижник та О Муза, ‘Сфера дії Закону України “Про державну службу” як визначальна засада правового регулювання статусу державних службовців’ (2016) 1 Актуальні питання реалізації нового Закону України “Про державну службу” 159.

⁸ Л Романюк, ‘Патронатна служба в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку’ (2012) 2 Наукові записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського 300.

ти та особливості патронатної служби в Україні”⁹, А. Школика “Правовий статус працівників патронатної служби”¹⁰, підручник за загальною редакцією Т. Коломoeць, В. Колпакова “Патронатна служба”¹¹ та ін.

Саме вони виявилися основними носіями теоретичних поглядів на правову природу патронатної служби, її місце в предметі адміністративного і службового права, співвідношення з державною службою і службою в органах місцевого самоврядування, що обумовило їх методологічне значення для теоретичних висновків і практичних рекомендацій щодо удосконалення патронатної служби в умовах адаптації службових відносин до європейських стандартів.

Метою дослідження є встановлення і висвітлення правової природи відносин патронатної служби як базового підґрунтя для уточнення їх місця в предметі адміністративного і службового права, співвідношення з державною службою і службою в органах місцевого самоврядування, критеріїв визначення переліку посад працівників, які виконують функції з обслуговування, перспектив адаптації до європейських стандартів і принципів.

Використання терміна “правова природа”, у поєднанні зі спробами його визначення в прив’язці до того чи іншого правового явища, спостерігається у великій кількості як теоретичних, так і галузевих науково-дослідних праць, зокрема й із адміністративно-правової проблематики¹².

На його привабливість значною мірою впливає те, що він здається інтуїтивно очевидним, а тому зручним та універсальним для застосування. На нашу думку, це одна з причин того, що науковим прагненням описати правову природу об’єкта дослідження рідко передують спроби подати розуміння саме поняття “правова природа”. Як наслідок, принципове питання про його сутність у багатьох випадках відсувається на другий план, а сам термін постає “оборотним канцеляризмом”, придатним для уживання у всіх випадках, коли виникають складнощі у виборі “імені” наукового питання¹³. Лише деякі автори, випереджаючи процес

⁹ Г Стратієнко, ‘Правові аспекти та особливості патронатної служби в Україні’ (2012) 7 Економіка та держава 113-5.

¹⁰ А Школик, ‘Правовий статус працівників патронатної служби’ (2016) 1 Актуальні питання реалізації нового Закону України ‘Про державну службу’ 174-6.

¹¹ Т Коломoeць та В Колпаков (ред), *Патронатна служба: підручник* (Ін Юре 2018) 9.

¹² М Чинчин, *Правова природа податкового адміністрування в Україні: монографія* (Право 2014) 158; Т Грек, ‘Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види’ (2010) 10 Адвокат 43; О Харитонova, ‘Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа’ (автореф дис д-ра юрид наук, 2004) 36.

¹³ С Трухачев, ‘Правовая природа и понятие судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях’ (2015) 3 Проблемы правоохранительной деятельности 75; В Оргинський, ‘Поняття та правова природа судового контролю у кримінальному провадженні в рамках наукових дискусій’ (2015) 4 Форум права 209; О Аврамова, ‘Правова природа та система житлових прав’ (2015) 7 Підприємництво, господарство і право 5; В Завгородній, ‘Правова природа рішень європейського суду з прав людини’ 15 Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету 19.

дослідження правової природи відповідного явища, зупиняються на її визначенні¹⁴.

Водночас слід зауважити, що більшості дефініцій, які пропонуються, як правило, бракує формально-логічної стрункості, яка забезпечується онтологічно точним відображенням ознак явища у гносеологічному вимірі. На наше переконання, це пояснюється тим, що поєднання слів “правова” і “природа” сприймається як даність у значенні “вийшов із права”, а таке розуміння сутності поняття “правова природа” робить сумнівною адекватність його використання у науковому обігу. Таке, значною мірою вульгаристичне, розуміння змісту правової природи об’єкта дослідження виправдовує всі випадки, коли виявляється неспроможність коректно ідентифікувати наукове питання.

Характерними прикладами такого підходу можна вважати визначення правової природи суб’єкта адміністративного права, під якою розуміють сукупність характеристик, які відображають найважливіші його особливості¹⁵, правової природи державної влади, яка виявляється у взаємодії влади з громадянським суспільством заради блага окремого члена суспільства на основі принципів свободи, рівності, справедливості, солідарності і добробуту, створення законного порядку та формального консенсусу, шляхом встановлення правил поведінки, їх забезпечення засобами легального примусу¹⁶.

Аналіз цього та аналогічних дефініцій правової природи свідчить про наявність логічної помилки у розумінні змісту цього поняття: визначається те, що визначати непотрібно. Адже в будь-якій досить розвиненій і належно диференційованій правовій системі для абсолютної більшості правових явищ питання про їх галузеву приналежність вже є вирішеним, тобто вони перебувають під правовим впливом норм конкретної галузі права.

На нашу думку, “правова природа” – це критерій (або засіб) юридичної ідентифікації. Встановлення правової природи починається з виявлення ознак явища, які дають підстави вважати його правовим. На другому етапі за сукупністю таких ознак доводиться його належність до галузі, підгалузі, інституту, субінституту права. Таким чином, категорія “правова природа” корелюється з елементами системи права. Дослідити і встановити “правову природу” означає дослідити і встановити приналежність явища до елементів системи права.

¹⁴ О Гусар, ‘Детерминация персонала гражданской авиации’ [2013] 12(3) Право и жизнь 55.

¹⁵ Т Мацелик, *Суб’єкти адміністративного права: поняття та система: монографія* (Видавництво Національного університету державної податкової служби України 2013) 65.

¹⁶ І Жаровська, *Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження: монографія* (Сполном 2013) 461.

З цього приводу постає питання щодо обставин, за якими виникає необхідність досліджувати правову природу того чи іншого явища. Такими обставинами слід вважати: по-перше, перетин кроспонять у різних сферах права; по-друге, невирішеність питань про співвідношення нормативних актів різної галузевої належності; по-третє, необхідність визначення галузевої належності зовнішньоекономічних угод при вирішенні питання про те, чи належать вони до публічного права або до міжнародного приватного права¹⁷.

Доречність дослідження правової природи патронатної служби обумовлюється особливостями теоретичного осмислення її змісту і сутності. На його етапах формувалися наукові уявлення про поняття патронатної служби, її співвідношення з іншими видами службової діяльності, термінологію, предметну та функціональну складові і нормативні визначення.

З обранням Україною незалежного шляху розвитку однією з фундаментальних основ розбудови державності виявилось оновлення праворозуміння і створення нормативної системи регулювання суспільних відносин відповідно до нових соціально-економічних реалій.

Важливе місце у цих процесах посіли питання щодо змісту службових відносин, визначення принципів, правових та організаційних засад забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонувала б в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до неї відповідно до їхніх особистих якостей та досягнень.

Першим загальнодержавним нормативним актом, спрямованим на реалізацію цих цілей, став Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3724-ХІІ “Про державну службу” (далі – Закон 1993 р.)¹⁸. Він визначив загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті.

У статті 15 “Прийняття на державну службу” Закон 1993 р. встановив:

Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб встановлюється відповідними органами¹⁹.

¹⁷ Е. Комиссарова, ‘Формально логические аспекты понятия “правовая природа”’ (2012) 2 Вестник пермского университета 24.

¹⁸ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3724-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

¹⁹ Там само.

У розвиток цього положення (ст. 30 “Підстави припинення державної служби”) визначалося:

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби²⁰.

З норм Закону 1993 р. випливало: 1) у системі державної служби функціонує специфічна підсистема – патронатна служба; 2) патронатна служба утворюється в державних структурах згідно зі штатним розписом; 3) її наявність чи відсутність пов’язана з наявністю чи відсутністю в управлінській структурі відповідної посади; 4) особи, які займають посади, що передбачають наявність патронатної служби, самостійно добирають та приймають на роботу працівників патронатної служби; 5) право на формування патронатної служби мають Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій; 6) службовцями патронатної служби є: а) помічники зазначених осіб; б) керівники прес-служб; в) радники; г) секретарі; 7) порядок перебування на державній службі таких осіб установлюється відповідними органами; 8) однією з підстав припинення службових відносин із працівником патронатної служби може бути ініціатива новопризначених керівників (на відміну від інших державних службовців).

Окремі положення статусу працівників патронатної служби формулюються в постановках Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 р.²¹ і 19 травня 1999 р.²². Останній документ зазнав декілька змін і в останній редакції (втратив чинність від 22 липня 2016 р.) визначав:

1. З метою організаційного забезпечення своєї діяльності <...> члени Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати осіб на посади патронатної служби. Призначення на посади патронатної служби згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді, здійснюється Міністром Кабінету Міністрів України, міністром, головою місцевої державної адміністрації <...>.

Кандидатури для призначення на посади працівників патронатних служб у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та центральному апараті міні-

²⁰ Про державну службу (н 18).

²¹ Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 р. № 377. *Урядовий кур’єр*. 1995. № 84-85.

²² Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 р. № 851. *Офіційний вісник України*. 1999. № 20. Ст. 902.

стерств вносяться відповідно Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та міністрами.

Міністр Кабінету Міністрів України, міністр призначає на посаду патронатної служби особу, щодо якої не будуть виявлені обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу <...>.

До складу патронатної служби можуть включатися посади помічника, радника, керівника прес-служби або інші, передбачені штатним розписом <...>.

2. Члени Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій утворюють патронатну службу в межах граничної чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, центрального апарату міністерства, місцевої державної адміністрації та їх штатних розписів.

Структура, чисельність працівників і штатний розпис патронатної служби затверджуються Міністром Кабінету Міністрів України за погодженням із Прем'єр-міністром України, міністром, головою місцевої державної адміністрації <...>.

3. Працівники патронатної служби є державними службовцями і підпорядковуються безпосередньо члену Кабінету Міністрів України, голові місцевої державної адміністрації, при яких утворена патронатна служба. <...>

5. На посади патронатної служби членів Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій приймаються громадяни України, які мають необхідний досвід роботи в органах управління, відповідній галузі чи сфері діяльності, з урахуванням напряму роботи посадової особи, при якій утворена служба.

Прийняття на патронатну службу здійснюється без проведення конкурсу. З метою набуття працівниками патронатної служби практичного досвіду, перевірки їх професійного рівня і ділових якостей може встановлюватися випробування, а також проводиться стажування. Працівники, які досягли пенсійного віку, до стажування не залучаються.

6. Основними завданнями працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій є: підготовка необхідних матеріалів та документів для посадової особи, облік, аналіз кореспонденції, що надходить на її ім'я, підготовка відповідних проектів доручень, протокольних рішень тощо; надання окремих фахових консультацій, а також роз'яснень з питань діяльності посадової особи або органу (за дорученням посадової особи); взаємодія з підрозділами апарату, органами державної влади, органами місцевого самоврядування у розв'язанні питань, що виникають під час опрацювання доручень посадової особи; організація зустрічей посадової особи з громадськістю, представниками засобів масової інформації, посадовими особами інших органів, прийому відвідувачів та іноземних делегацій; інші завдання.

7. Основні обов'язки і права працівників патронатної служби визначаються законодавством з питань державної служби.

Тетяна Коломосць, Валерій Колпаков

Конкретний перелік обов'язків і прав працівників патронатної служби визначається у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються посадовою особою, при якій утворена служба.

8. Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державні службовці патронатної служби можуть бути звільнені у разі зміни керівника або складу державного органу <...>. У цьому випадку в трудовій книжці робиться запис з посиланням на пункт 1 статті 40 Кодексу законів про працю України <...>²³.

Відповідно, у п. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) йдеться:

Трудовий договір, укладений на невизначений строк, а також строковий трудовий договір до закінчення строку його чинності можуть бути розірвані власником або уповноваженим ним органом лише у випадках: 1) змін в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників²⁴.

Доречно зазначити, що питання патронатної служби знайшли відображення у Концепції адміністративної реформи в Україні, яка була впроваджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” (далі – Концепція)²⁵.

В Указі зафіксовано:

З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України <...> демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина <...> покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи²⁶.

Концепція містила тлумачення повноважень патронатної служби. В її тексті зазначено, що Міністр має право формувати власну патронатну

²³ Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 р. № 851. *Офіційний вісник України*. 1999. № 20. Ст. 902.

²⁴ Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>> (дата звернення: 15.04.2019).

²⁵ Концепція адміністративної реформи в Україні: Затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

²⁶ Там само.

службу. Патронатна служба міністра як його особистий апарат має бути спрямована на підготовку необхідних матеріалів для міністра, організації його контактів з громадськістю та засобами масової інформації. Водночас вона повинна виконувати роль сполучної ланки між міністром і колективом службовців апарату міністерства, а також між певним міністром та іншими міністрами.

Крім цього, пропонувалися критерії розмежування політичних, адміністративних і патронатних посад. Зокрема, була висловлена думка, що для більш чіткого визначення і розмежування статусу державних службовців необхідна оновлена класифікація посад, які вони займають у державному апараті. В її основу має бути покладена класифікація державних органів, а відповідно до неї законодавчо визначені посади – політичні, адміністративні, патронатні та ін.

За баченням авторів Концепції, на основі такої класифікації адміністративні та патронатні посади в державних органах доцільно віднести до державної служби. Працівники на цих посадах є державними службовцями і беруть участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, займаються державною управлінською діяльністю (керують, організують, виконують) в органах трьох гілок влади. Ці працівники мають державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою, отримують від держави винагороду за свою працю.

Питання патронатної служби в сфері місцевого самоврядування знайшли відображення у Законі України від 7 червня 2001 р. № 2493-III “Про службу в органах місцевого самоврядування” (далі – Закон про службу)²⁷.

Відповідно до ст. 10 Закону про службу:

Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу)²⁸.

Згідно з ч. 2 ст. 18 Закону про службу:

Після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах рад-

²⁷ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

²⁸ Там само.

Тетяна Коломоєць, Валерій Колпаков

ників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору²⁹.

У Законі про службу зазначено, що підставою для припинення трудових відносин із працівниками патронатної служби є перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування.

17 листопада 2011 р. прийнято новий Закон України “Про державну службу” (далі – Закон 2011 р.)³⁰, але питанням патронатної служби він не приділив значної уваги. Лише у ч. 3 ст. 6 “Класифікація посад державної служби” визначив, до яких підгруп посад державної служби відносяться посади працівників патронатних служб.

Зокрема, Закон 2011 р. встановив:

Посади помічників, радників, уповноважених, представників Президента України, керівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем’єр-міністра України, Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України належать до підгрупи I-1.

Посади помічників і радників Голови Верховної Ради України, радників Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, помічників і радників Прем’єр-міністра України, Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України належать до підгрупи II-1.

Посади інших працівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем’єр-міністра України, Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України належать до підгрупи III-1.

Посади помічників-консультантів народних депутатів України належать до підгруп IV-1 і V-1.

Посади керівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України (крім Прем’єр-міністра України, Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України) належать до підгрупи I-2.

Посади працівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України (крім Прем’єр-міністра України, Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України) належать до підгрупи II-2³¹.

З приводу Закону 2011 р. необхідно зазначити, що в реальності він не діяв та остаточно втратив чинність 31 грудня 2015 р. Набрання ним чинності постійно відтерміновувалося. На час його прийняття планувалося,

www.pravoua.com.ua

²⁹ Про службу в органах місцевого самоврядування (н 27).

³⁰ Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 4. Ст. 115.

³¹ Там само.

що він набере чинності з 1 січня 2013 р. Згодом ця дата переносилася на 2014, 2015 і 2016 рр. Врешті, 10 грудня 2015 р. був прийнятий Закон України “Про державну службу” (Закон 2015 р.)³², який скасував Закон 2011 р. до того, як останній набрав чинності, і продовжив подальше регулювання статусу працівників патронатної служби.

Перш за все, необхідно зазначити, що відповідно до п. 18 ч. 3 ст. 3 “Сфера дії цього Закону” Закону 2015 р. його регулюючий вплив не поширюється на працівників патронатних служб. Утім, деякі питання їх правового статусу нормативно-правовий акт визначає у ст. 92 “Патронатна служба”. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 92:

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 органах³³.

Закон 2015 р. уточнив підстави припинення трудових відносин із працівником патронатної служби: а) він призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений; б) трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений; в) акт про звільнення приймається керівником державної служби.

Крім цього, працівник патронатної служби може бути достроково звільнений з посади за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби.

На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст. 39¹ “Продовження дії строкового трудового договору на невизначений строк”, ст. 41 “Додаткові підстави розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов”, ст. 42 “Переважне право на залишення на роботі при вивільненні працівників у зв’язку із змінами в організації виробництва і праці”, ст. 42¹ “Переважне право на укладення трудового договору у разі поворотного прийняття на роботу”, ст. 43 “Розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповно-

³² Про державну службу (н 1).

³³ Там само.

важеного ним органу за попередньою згодою виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника)”, ст. 43¹ “Розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу без попередньої згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника)” КЗпП України.

Час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при присвоєнні державному службовцю 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 працівник патронатної служби виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, то він реалізує таке право у порядку, визначеному законом для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов’язковим проведенням конкурсу³⁴.

На жаль, закони України “Про державну службу” 1993, 2011 і 2015 рр. не містять нормативного визначення поняття “патронатна служба”. Воно міститься лише у Довіднику типових професійних характеристик посад державних службовців, який оголошено наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65 (втратив чинність).

У цьому документі наведено таке визначення патронатної служби:

Патронатна служба – сукупність працівників державного органу, які самостійно приймаються на посади членами Кабінету Міністрів України, головами місцевих державних адміністрацій згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді. Патронатна служба може складатися з помічника, радника, керівника прес-служби або інших посад, передбачених штатним розписом. Чисельність служби та її структура затверджуються керівником³⁵.

Підсумовуючи аналіз нормативного забезпечення патронатних службових відносин, зазначимо, що безумовною новелою Закону 2015 р. є виведення патронатних посад за межі закону (разом із посадами політичними і посадами працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції).

Таким чином, патронатна служба є необхідним інструментом у розбудові службових відносин, правових та організаційних засад професійної діяльності з забезпечення політично неупередженої, ефективної, орієн-

³⁴ Про державну службу (н 1).

³⁵ Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (випуск 76): наказ Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65 <http://search.ligazako.ua/1_doc2.Nsf/li%k1/TM021000.html> (дата звернення: 19.04.2019).

тованої на громадян публічної служби, яка функціонувала б в інтересах держави і суспільства³⁶.

Як вже було зазначено на початку статті, у науковому середовищі щодо питання про належність (чи неналежність) посад патронатних посад до державної служби сформувався як мінімум дві позиції. Згідно з першою визнання патронатних працівників державними службовцями недоречно. Друга позиція альтернативна. Відповідно до неї патронатна служба (повністю чи частково) має бути складовою державної служби, а її працівники – державними службовцями.

Зокрема, Ю. Битяк, який дотримується першої позиції, з цього приводу зазначає, що патронатні служби мають особи, що за своїм правовим статусом належать до політиків. Серед таких службовців можуть бути іноземці, які відповідно до чинного законодавства України про державну службу не можуть перебувати на державній службі в нашій державі, а отже, складати Присягу державного службовця³⁷.

Патронатні службовці обслуговують діяльність відповідного політичного діяча (посадовця), надають йому технічну, інформаційну допомогу, виступають радниками, експертами тощо. Це, однак, не дає змоги стверджувати, що вони, як всі інші державні службовці, виконують функції та реалізують повноваження відповідного органу.

Відповідальність за свою діяльність такі особи несуть перед “патроном” – політичним діячем, а не перед державою. Сам політик визначає обсяг їхніх повноважень і відповідальності, функції. Особливим є і порядок зайняття ними своїх посад, звільнення. Наприклад, залишення політичної посади певним службовцем призводить до автоматичної заміни патронатної служби, оскільки інший політик буде самостійно підбирати на такі посади службовців. Якщо народний депутат України не обирається на чергових виборах, то всі його помічники, безумовно, вже не будуть на патронатній службі.

У зв'язку з наведеним вважаємо, що посади патронатних службовців не повинні відноситися (прирівнюватися) до категорій певних посад державної служби, а їхні працівники – до державних службовців із присвоєнням рангів.

Державні службовці складають Присягу на вірність Україні, а не конкретній особі. Тим більше іноземці – вони взагалі не можуть присягати на вірне служіння народові України (що, безумовно, не позбавляє їх права на добросовісне і сумлінне виконання обов'язків на патронатній службі).

³⁶ Коломоєць та Колпаков (н 11) 9.

³⁷ Битяк (н 2) 136

Тому доцільно, щоб відносини службовців патронатної служби, які вперше зараховані на службу в державні органи чи їх апарат, регулювалися трудовим законодавством, щоб вони виконували свої повноваження на основі трудової угоди (контракту). За державними службовцями, які переводяться на патронатну службу, має зберігатися відповідний ранг. Не виключається підвищення рангу в межах категорії посади, яку займала до підвищення відповідна особа, оскільки вона може бути поновлена на державній службі, якщо для цього будуть належні можливості (вільні посади). Такий підхід, як здається, буде справедливим.

У розвиток цієї думки О. Кости́лев³⁸ посилається на те, що, по-перше, патронатні службовці мають особливий порядок прийняття на патронатну службу та її припинення. Так, міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби. Працівники патронатної служби міністра звільняються також у зв'язку зі звільненням міністра. Працівник патронатної служби міністра може бути звільнений за рішенням міністра. До складу патронатної служби міністра можуть бути переведені державні службовці за їх згодою. Державні службовці, які були переведені до патронатної служби міністра з апарату міністерства чи його територіальних органів, після звільнення з її складу поновлюються на попередній посаді або призначаються на іншу рівноцінну посаду в цьому міністерстві. Звільнення державних службовців патронатної служби може відбутися, крім загальних підстав, передбачених КЗпП України, також у разі зміни керівника або складу державного органу.

По-друге, прийняття на посади патронатної служби здійснюється без проведення конкурсу. У разі потреби може встановлюватися випробування, а також проводиться стажування державних службовців з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей (працівники, які досягли пенсійного віку, до стажування не залучаються). Отже, законом не передбачене прийняття на ці посади осіб, які досягли граничного віку. Проте державні службовці, яким у встановленому порядку продовжено термін перебування на державній службі після досягнення граничного віку у виняткових випадках після закінчення цього терміну, можуть бути залишені на державній службі на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу.

По-третє, державні службовці зобов'язані виконувати завдання та функції держави. Специфіка патронатних службовців полягає у належ-

³⁸ Кости́лев (н 6) 15.

ному забезпеченні ефективної діяльності особи, яка сформувала свій відповідний апарат патронатної служби.

По-четверте, посадовці патронатної служби не відповідають двом основним вимогам державної служби – політичної нейтральності та професійності.

По-п'яте, КЗпП України передбачає виплату вихідної допомоги у розмірі не менше середнього місячного заробітку, якщо припинення трудового договору відбулося з підстав, зазначених у п. 1 ст. 40 цього Кодексу.

Водночас, на переконання вченого, не можна патронатну службу та патронатних службовців виключати за межі публічної служби, адже відповідні “патрони” працюють у системі публічної служби, наділені владними повноваженнями та формують і реалізують політику держави, націлені на виконання публічних зобов'язань і задоволення загального публічного інтересу. Відповідно до цього патронатна служба забезпечує діяльність особи щодо виконання нею викладених вище повноважень.

Повне виведення вказаних осіб за межі регулювання службово-трудова відносин створить штучну категорію працівників (службовців), правовий статус яких має ознаки як привілеїв порівняно з іншими категоріями службовців (звільнення від загальнослужбових обмежень, передбачених, наприклад, для державних службовців, звільнення від вимог щодо етики державних службовців), так і дискримінації (відсутність норм щодо режиму робочого часу, відпочинку, охорони праці, гарантій і компенсацій, пов'язаних із трудовою діяльністю (наприклад, відрядження, заборона звільнення у період тимчасової непрацездатності) тощо).

Тобто, вважає О. Костилюк, за своєю сутністю та характером виконуваних завдань патронатна служба хоча і є службою в державному органі, але суттєво відрізняється від державної служби. А посади патронатних службовців мають свою специфіку порівняно з посадами державних службовців, які, перебуваючи на службі у державному органі, здійснюють переважно управлінські функції, виконуючи на своїх місцях прями завдання та функції держави.

Досліджуючи властивості патронатної служби, Т. Коломощук дійшла висновку, що наявність специфічних, притаманних лише патронатній службі ознак, істотно відмінних від ознак державної служби, дає змогу стверджувати 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 вище обумовлює потребу виражено-

го 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 та відповідальність службовців і закріпив специфіку патронатної служби як різновиду публічної служби, усунувши ті колізійні, проблемні питання, які існують сьогодні у правовому регулюванні відповідних відносин, забезпечивши ефективне використання ресурсу відповідної служби.

Тепер розглянемо другу позицію.

Так, на думку Н. Нижник й О. Музи, найбільшою вадою Закону 2015 р. є позбавлення статусу державних службовців тих працівників, які його отримали на підставі Закону 1993 р., включаючи працівників патронатної служби³⁹.

Особливу думку висловлює А. Школик⁴⁰. Він вважає помилковим позбавлення статусу державного службовця (і надання статусу працівника патронатної служби) помічникам та науковим консультантам суддів.

З цього приводу вчений зазначає, що законом до патронатної служби віднесено посади помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України (далі – КСУ), а також помічників суддів у судах загальної юрисдикції.

Не викликає сумнів, що завданням органів судової влади є здійснення правосуддя, а не політичної діяльності, а тому наявність патронатної служби у суддів не можна вважати обґрунтованою. Деяко дискусійним може видаватися питання щодо КСУ, який через повноваження визнавати неконституційними правові акти органів державної влади, що формують державну політику, фактично впливає на неї. Однак це повноваження не змінює сутності призначення КСУ як єдиного органу конституційної юрисдикції.

На думку А. Школика, набір на посади помічників та консультантів суддів КСУ також повинен відбуватися за системою заслуг, а не відповідно до суб'єктивного права патрона, який має статус судді, а не політичного діяча. Інакше кажучи, не виправдано відносити будь-яких працівників апарату органів судової влади до патронатної служби, а зазначені у ст. 92 Закону 2015 р. особи в цих органах повинні мати статус державного службовця. Ця пропозиція, зрозуміло, вимагає внесення змін не лише до переліку посад патронатної служби в названій статті, а й до відповідних

³⁹ Нижник та Муза (н 7) 159

⁴⁰ Школик (н 10) 174-6.

положень законів України “Про Конституційний Суд України” та “Про судоустрій і статус суддів”.

Таким чином, розмежування працівників патронатної служби і державних службовців у Законі 2015 р. є загалом виправданим. Проте з переліку посад патронатної служби доцільно вилучити наявні у ньому посади в апаратах органів судової влади, а також інших органах державної влади (через можливість необґрунтованого розширення кола таких посад). Питання ж правового статусу працівників патронатної служби в органах місцевого самоврядування підлягає окремому висвітленню у зв'язку з особливостями політичної діяльності в цих органах.

Унаслідок спільних дослідницьких зусиль учених адміністративно-правова наука має у своєму розпорядженні значний масив теоретичних і практичних розробок, пропозицій та орієнтирів із питань як публічної служби загалом, так і її функціональних та структурно-організаційних складових зокрема. Не може бути сумнівів у тому, що вони певною мірою знайшли реалізацію у нормативному забезпеченні патронатної служби.

І хоча аналітичний погляд науковців на зміст Закону 2015 р. доволі критичний, необхідно констатувати, що сьогодні він відіграє позитивну роль щодо створення сприятливих умов для реформ у системі публічного адміністрування і формування європейської моделі публічної служби.

Висновки. На нашу думку, здійснене у цій статті дослідження дає підстави: а) визнати патронатну службу необхідним ресурсом забезпечення ефективності функціонування відповідних категорій публічних службовців; б) правовим засобом гарантування еволюційного розвитку правових та організаційних засад службових відносин; в) належним інструментом становлення політично неупередженої, професійної, ефективної, орієнтованої на громадян публічної служби, яка функціонувала б в інтересах держави і суспільства; г) відносини патронатної служби регулюються нормами службового права, яке, зі свого боку, є підгалуззю права адміністративного.

Звідси випливає, що патронатна служба має адміністративно-правову природу. Вона являє собою законодавчо виокремлену систему юридичних норм, якими забезпечується цілісне регулювання окремого різновиду службових відносин, тобто має свій предмет регулювання. Це свідчення того, що патронатна служба є інститутом службового права.

Відповідно до наведеного доцільно уточнити визначення патронатної служби і публічних службовців. Патронатна служба є видом публічної служби, призначення якої полягає у забезпеченні обслуговування діяльності визначених законодавством осіб (Президент України, члени Кабінету Міністрів України, народні депутати України, судді Конституцій-

ного Суду України та інші) щодо реалізації покладених на них завдань. Патронатні службовці – це публічні службовці, які призначені на посади патронатної служби і виконують функції обслуговування діяльності визначених законодавством осіб (Президент України, члени Кабінету Міністрів України, народні депутати України, судді Конституційного Суду України та інші) щодо реалізації покладених на них завдань.

Таким чином, серед інституціональних складових службового права (державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, дисциплінарна відповідальність, заохочення по службі тощо) важливе місце посідає інститут патронатної служби. Він є системною складовою публічної служби відповідної галузі законодавства.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Bytiak Yu, *Derzhavna sluzhba v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady: monohrafiia* [On the Public Service in Ukraine: Organizational and Legal Foundations: Monograph] (Pravo 2005) (in Ukrainian).
2. Chynchyn M, *Pravova pryroda podatkovoho administruvannia v Ukraini: monohrafiia* [Legal Nature of Tax Administration in Ukraine: Monograph] (Pravo 2014) (in Ukrainian).
3. Matselyk T, *Subiekty administratyvnoho prava: ponyattia ta systema: monohrafiia* [Subjects of Administrative Law: Concept and System: Monograph] (2013) (in Ukrainian).
4. Zharovs'ka I, *Pravova pryroda derzhavnoii vlady: teoretyko-pravove doslidzhennia: monohrafiia* [Legal Nature of State Power: Theoretical and Legal Research: Monograph] (Spolom 2013) (in Ukrainian).

Edited books

5. Kolomoiets Y ta Kolpakov V (red), *Patronatna sluzhba: pidruchnyk* [Patronage Service: Textbook] (In Yure 2018) (in Ukrainian).

Journal articles

6. Avramova O, 'Pravova pryroda ta systema zhytlovykh prav' ['Legal Nature and System of Housing Rights'] (2015) 7 *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo* 5 (in Ukrainian).
7. Bondarenko N, 'Pravovi aspekty patronatnoii sluzhby' ['Legal Aspects of Patronage Service'] (2010) 2 *Visnyk Vyshchoii rady yustytsii* 90-7 (in Ukrainian).
8. Gusar O, 'Determinatsiya personala grazhdanskoy aviatsii' ['Determination of Civil Aviation Personnel'] [2013] 12(3) *Pravo i zhizn'* 55 (in Russian).
9. Hrek T, 'Pravova pryroda yurydychnoi vidpovidalnosti: ponyattia, pryntsypy ta vydy' ['Legal Nature of Legal Responsibility: Concept, Principles and Types'] (2010) 10 *Advokat* 43 (in Ukrainian).
10. Kohut O, 'Problemni pytannia pravovoho rehuliuвання derzhavnoii sluzhby' ['Problematic Issues of Legal Regulation of Public Service'] (2016) 59 *Universytetski naukovi zapysky* 101-11 (in Ukrainian).

11. Kolomoiets T, 'Patronatna sluzhba za zakonodavstvom Ukrainy: deiaki diskusiiini pytannia rehlementatsii' ['Patronage Service Under the Legislation of Ukraine: Some Discussion Issues of Regulation'] (2017) 1 Sluzhbove pravo: vytoky, suchasnist ta perspektyvy rozvytku 78 (in Ukrainian).
12. Komissarova Ye, 'Formal'no logicheskiye aspekty ponyatiya "pravovaya priroda"' ['Formally Logical Aspects of the Concept of "Legal Nature"'] (2012) 2 Vestnik permskogo universiteta 24 (in Russian).
13. Kostylyev O, 'Ponyattya ta osoblyvosti diialnosti patronatnoii sluzhby ta patronaty yikh sluzhbovtsiv' ['Concepts and Features of Patronage Service and Patronage of their Employees'] (2015) 2 Mytna sprava 15 (in Ukrainian).
14. Nyzhnyk N ta Muza O, 'Sfera dii Zakonu Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu", yak vyznachalna zasada pravovoho rehliuvannia statusu derzhavnykh sluzhbovtsiv' ['Scope of the Law of Ukraine "On Public Service" as Defining the Basis of Legal Regulation of the Status of Public Service'] (2016) 1 Aktualni pytannia realizatsii novoho Zakonu Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" 159 (in Ukrainian).
15. Ortynskyi V, 'Ponyattia ta pravova pryroda sudovoho kontroliu u kryminalnomu provadzhenni v ramkakh naukovykh diskusii' ['The Notion and Legal Nature of Judicial Control in Criminal Proceedings in the Framework of Scientific Discussions'] (2015) 4 Forum prava 209 (in Ukrainian).
16. Romaniuk L, 'Patronatna sluzhba v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku' ['Patronage Service in Ukraine: Current State and Development Prospects'] (2012) 2 Naukovi zapysky Tavriis'koho natsionalnoho universytetu im. V. I. Vernadskoho 300 (in Ukrainian).
17. Shkolyk A, 'Pravovyi status pratsivnykiv patronatnoi sluzhby' ['Legal Status of Support Service'] (2016) 1 Aktualni pytannia realizatsii novoho Zakonu Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" 174-6 (in Ukrainian).
18. Stratiienko H, 'Pravovi aspekty ta osoblyvosti patronatnoii sluzhby v Ukraini' ['Legal Aspects and Peculiarities of Patronage Service in Ukraine'] (2012) 7 Ekonomika ta derzhava 113-5 (in Ukrainian).
19. Trukhachev S, 'Pravovaya priroda i ponyatiye sudebnogo kontrolya v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh' ['Legal Nature and the Concept of Judicial Control in the Proceedings on Administrative Offense Cases'] (2015) 3 Problemy pravookhranitel'noy deyatel'nost' 75 (in Russian).
20. Zavhorodnii V, 'Pravova pryroda rishen yevropeiskoho sudu z prav liudyny' ['Legal Nature of Decisions of the European Court of Human Rights'] (2015) 15 Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu 19 (in Ukrainian).

Thesis

21. Kharytonova O, 'Administrativno-pravovi vidnosyny: kontseptualni zasady ta pravova pryroda' ['Administrative-Legal Relations: Conceptual Foundations and Legal Nature'] (avtoref dys d-ra yuryd nauk, 2004) (in Ukrainian).

Tetiana Kolomoiets
Valerii Kolpakov

LEGAL NATURE OF THE EXECUTIVE SUPPORT SERVICE

ABSTRACT. The institute of executive support service is of key importance among the institutional components of service law (civil service, service with local self-government bodies, disciplinary responsibility, promotion, etc.). It is a system component of public service in the relevant branch of legislation.

The purpose of the article is to establish and elucidate the legal nature of the relations inherent in the executive support service as the basic foundation for clarifying the place they hold within the subject matter of administrative and service law, and also the correlation with civil service and service with local self-government bodies, the criteria for determining the list of positions of the staff performing service functions, and the prospects of adaptation to the European standards and principles.

For this purpose, the article examines the views of administrative law scholars on the legal nature, concept, principles, current status and development prospects of the executive support service presented in publications which can be conditionally divided, firstly, into those where the executive support service is viewed at in the context of examining other institutions of service law; secondly, those specifically focused on the issues of the executive support service. The authors analyze the provisions of major regulatory documents which had a regulatory impact on the establishment and development of the executive support service in Ukraine.

As a result of this study, the authors believe that there are grounds for the following: a) to recognize that the executive support service is an essential resource for ensuring the efficient functioning of relevant categories of public servants; b) a legal means of ensuring the evolutionary development of the legal and organizational foundations of official relations; c) an appropriate tool conducive to the establishment of a politically impartial, professional, efficient, citizen-oriented public service which would function to the benefit of the State and society; d) relations of the executive support service are regulated by the rules of service law, which, on its part, is a sub-branch of administrative law.

Hence it appears that the executive support service has an administrative and legal nature. It is a legally singled out system of legal provisions which assure an integral regulation of a particular type of official relations, i.e., it has its own subject matter of regulation. This evidences that the executive support service is an institution of service law.

KEYWORDS: administrative law; relations of the executive support service; civil service; civil servants; executive support service; public service; service with local self-government bodies; service law; service relations.