

УДК 35.08

ПАТРОНАТНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Романюк Л.В.

*Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського,
м. Сімферополь, Україна*

У статті аналізується сутність інституту патронатної служби в Україні, вивчається адміністративно-правовий статус державного службовця патронатної служби та розкривається особлива специфіка даного інституту. На підставі зробленого аналізу автором формулюються висновки та пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з питань проходження патронатної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, патронатна служба, посада, адміністративно-правовий статус.

Державна служба є одним з найважливіших інститутів сучасної держави. Державна служба, як самостійний вид державної професійної діяльності виникла в другій половині XVII сторіччя в Європі, зокрема і Німеччині та Франції [1, с. 39-45]. До сьогодення інститут державної служби еволюціонував в одну з підвалин демократичної правової держави, важливу гарантію ефективного функціонування державного механізму [2, с. 84]. Однак, на жаль, практика сучасного українського державотворення дає підстави констатувати, що система вітчизняної державної служби, хоча і зробила великий крок на шляху демократичних перетворень, але є ще дуже далекою від досконалості.

Незважаючи на активне реформування системи державної служби, що триває з початку запровадження адміністративної реформи, прийняття нового Закону України «Про державну службу», набрання чинності якого заплановано на 1 січня 2013 року, багато питань чіткого законодавчого визначення правового статусу державних службовців, засад функціонування кадрів державних органів досі залишаються неурегульованими. Однією з таких проблем є питання належного визначення та уясування сутності інституту патронатної державної служби в Україні.

Актуальність даного питання полягає в тому, що про проблеми реформування патронатної служби, як одного з різновидів державної служби говорять і пишуть юристи, соціологи, філософи, економісти, спеціалісти з державного управління та представники інших гуманітарних спеціальностей. Але, поки що цілісний і єдиний підхід до цієї складної та актуальної проблеми є відсутнім. Необхідність дослідження проблем патронатної служби, поряд з відсутністю єдиної наукової думки стосовно її правового регулювання та визначення сутності обумовлений також специфікою посад патронатних службовців та необхідністю уточнення їхнього статусу.

Метою написання даної статті є здійснення аналізу сучасного стану нормативного забезпечення патронатної служби в Україні та пошук шляхів удосконалення даного виду державної діяльності.

Для досягнення поставленої мети автор намагалася вирішити такі завдання:

- дослідити сучасний стан правового регулювання патронатної служби в Україні;
- проаналізувати основні положення чинних нормативних актів з зазначеного питання;
- розкрити сутність та специфіку правового статусу патронатних службовців;
- виділити основні напрямки удосконалення законодавства України, що регулює питання визначення статусу та проходження патронатної служби.

Аналіз наукової літератури дає підстави мовити про те, що дослідженню даної проблеми не приділялася достатня увага з боку вчених. Питання правового статусу патронатних службовців досить фрагментарно розглядаються у наукових працях дослідників інституту державної служби в Україні. Так, як різновид державної служби патронатна служба фрагментарно розглядається в наукових працях та навчальних посібниках такими вченими як Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, Т.Л. Желюк, С.В. Ківалов, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.Я. Малиновський, А.Т. Комзюк та іншими. Однак, на жаль, в Україні практично відсутні праці, присвячені науковому дослідженню проблем функціонування патронатної служби та пошуку шляхів удосконалення даного правового інституту.

Приступаючи до розгляду зазначеного питання хотілося б зазначити, що українська нація має давню адміністративну традицію, основні риси якої часто є дуже схожими із європейською традицією, починаючи із часів Київської Русі та Галицько-Волинського князівства і завершуючи сучасними українськими реаліями.

Ланцюг розбудови державності, інституційного розвитку національної публічної адміністрації й державної служби неодноразово переривався періодами війн, поневолення та спроб асиміляції українців з іншими народами та державами, періодом перебування українських земель у складі Російської імперії у другій половині XVIII – на початку XX століття та Української РСР у складі Радянського Союзу. При цьому завжди правителі й керівники мали у своєму розпорядженні власну адміністрацію. У різні часи її склад, функції та повноваження, залежно від державного ладу країни, суспільної організації, історичної традиції й навіть особистих переконань державного утворення, були різного характеру, проте завжди подібні установи функціонували під безпосереднім керівництвом та контролем свого патрона й перебували у самій серцевині (часто утаємничій від загалу) державної політики [3, с. 90].

Наприклад, в Україні 1918 року в період існування Української Держави у формі гетьманату Павла Скоропадського однією із таких структур була власна канцелярія його світлості ясновельможного пана гетьмана. Власна канцелярія гетьмана офіційно була складовою його головної квартири і структурною частиною штабу пана гетьмана, однак насправді являла собою цілком автономну установу з безпосереднім підпорядкуванням особисто П. Скоропадському. На перших порах існування гетьманату до складу власної канцелярії його світлості входили помічники, офіцери для доручень та інші чини за штатом. Така так би мовити патронатна служба, яка забезпечувала діяльність гетьмана [3, с. 90-91].

Патронатна служба (від лат. *patronatus* – стан або права патрона) – в Україні складова частина загальної державної служби [4, с. 461].

На даний час законодавець не надає поняття патронатної служби. Хоча раніше, у Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців від 1999 року, патронатна служба розумілася як 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 [5]. Чинний нині Наказ «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців», прийнятий Національним агентством України з питань державної служби 13 вересня 2011 року взагалі не розкриває поняття патронатної служби, але закріплює перелік, основні вимоги, що висуваються до даних посад та обсяг їхньої компетенції [6].

Тобто, перший факт, який ми можемо констатувати полягає в тому, що в чинному українському законодавстві відсутнє законодавче закріплення визначення патронатної служби, яка фактично існує та досить активно виконує свої функції та завдання на місцях.

В цілому, якщо характеризувати патронатні посади, то можна сказати що вони є допоміжними стосовно того чи іншого політичного лідера [7, с. 8-9]. Патронатна служба може складатися з керівника служби міністерства, помічника, радника, консультанта, керівника прес-служби або інших посад, передбачених штатним розписом. Залежно від складності та кваліфікованості виконуваних обов'язків патронатна служба складається з різних посад як за своєю назвою, так і за своєю суттю.

Слід відмітити, що поряд з Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців в Україні існує ще один нормативний акт, що регулює питання проходження патронатної служби. Таким актом є «Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» (далі – Порядок) затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 року № 851, у якому закріплені основні завдання даної категорії службовців [8]. Хочемо зазначити, що даний нормативний акт чітко наголошує на тому, що працівники патронатної служби є державними службовцями, тобто, основним законодавчим актом, який визначає правові засади їхньої діяльності є Закон України «Про державну службу».

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 наряду роботи посадової особи, при якій утворена служба. Прийняття на патронатну службу здійснюється без проведення конкурсу [8].

Відмічений нами Порядок чітко закріплює основні завдання працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій, серед них: 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 держав-

ної 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 [8].

Говорячи ж про права та обов'язки працівників патронатної служби, законодавець посилається на Закон України «Про державну службу».

Тобто, серед основних прав працівників патронатної служби ми можемо виділити наступні:

- користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;
- брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;
- одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;
- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;
- на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;
- безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;
- на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;
- вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;
- на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;
- захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку [9].

У свою чергу, до обов'язків працівників патронатної служби, згідно з Законом України «Про державну службу» можна віднести:

- додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;
- недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
- безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;

- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі [9].

Безумовно, всі дані обов'язки повинен виконувати будь який державний службовець, також як і повинен мати і вільно користуватися зазначеними нами вище правами. Однак стосовно працівників патронатної служби встає інше питання. Чи є за своєю сутністю та характером виконуваних завдань патронатна служба класичною державною службою? Підтверджує обґрунтованість даного питання само визначення державної служби, яку, згідно з однойменним Законом необхідно розуміти як професійну 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 [9].

При аналізі даного поняття особливу увагу хочемо звернути на вислів про те, що державними службовцями є особи, які на практиці безпосередньо виконують завдання та функції держави. Чи виконують патронатні службовці практичні завдання та функції держави? Вважаємо, що специфіка їхньої праці полягає у належному забезпеченні ефективної діяльності того чи іншого політика, який сформував свій відповідний апарат патронатної служби. Це підтверджують і вищевикладені нами завдання патронатної служби, закріплені у Порядку. Тобто, вважаємо, що з своєю сутністю та характером виконуваних завдань патронатна служба хоча і є службою в державному органі, суттєво відрізняється від державної служби. А посади патронатних службовців, будучи державними посадами, мають свою специфіку порівняно з посадами державних службовців, які знаходячись на службі у державному органі у своїй більшості здійснюють управлінські функції, виконуючи на своїх місцях прямі завдання та функції держави.

Особливу специфіку патронатної служби також підкреслює особливий порядок прийняття на патронатну службу та її припинення. До того ж, як нам відомо, не всі обмеження, що застосовуються до державних службовців, у повному обсязі розповсюджуються на працівників патронатної служби [9].

Все вищевикладене дає змогу зробити висновок про необхідність удосконалення нормативного врегулювання адміністративно-правового статусу працівників патронатної служби в Україні. Вважаємо, що їх правовий статус необхідно визначати окремим законом, де повинен бути чітко виписаний обсяг їхньої компетенції, обмеження та особливості проходження патронатної служби.

До того ж, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити поняття патронатної служби, яку, на наш погляд слід розуміти 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 діяльності.

Список літератури:

1. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. – Х.: Факт, 1998. – 167 с.
2. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
3. Бондаренко Н.В. Правові аспекти патронатної служби // «Вісник Вищої ради юстиції», № 2. – 2010. – С. 90 – 97.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2004. – Т. 5: П - С. – 736 с.
5. Наказ Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65 «Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців» (втратив чинність). – К.: «Соцінформ», 1999. – 87 с.
6. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 року № 11 «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» // <http://www.nads.gov.ua>
7. Луговий В. Адміністративна реформа в Україні і політична культура // Вісник УАДУ. – 1998. - № 2. – С. 7 – 10.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 року № 851 «Про затвердження порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» // <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723 «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 52. – ст.490.

Романюк Л.В. Патронатная служба в Украине: современное состояние и перспективы развития / Л.В. Романюк // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 2. 2012. – С. 296-301.

В статье анализируется сущность института патронатной службы в Украине, изучается административно-правовой статус государственного служащего и раскрывается особая специфика данного института. На основании проведенного анализа автором формулируются выводы и предложения касательно усовершенствования законодательства по вопросам прохождения патронатной службы в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, патронатная служба, должность, административно-правовой статус.

Romanyuk L.V. Patronage service in Ukraine: current status and development prospects. / L.V. Romanyuk // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 2. 2012. – P. 296-301.

The article analyses the essence of the patronage service institution in Ukraine, scrutinizes the administrative and legal status of a state employee as well as spotlights the specificities of the said institution. Based on the analysis conducted by the author conclusions and proposals are offered regarding improvement of legislation concerning the passage of patronage service in Ukraine.

Key words: state service, patronage service, official capacity, administrative and legal status.