

В. К. Колпаков, доктор юридичних наук,
професор, завідувач кафедри конституційного
і адміністративного права
Запорізького національного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8580-3261>

Є. В. Курінний, доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри конституційного
і адміністративного права
Запорізького національного університету

А. А. Шарая, доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри конституційного
і адміністративного права
Запорізького національного університету

ГЕНЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ: ПРИНЦИП ДОБРОЧЕСНОСТІ

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 і відповідної галузі законодавства.

Метою статті є встановлення і висвітлення ролі принципу доброчесності серед генетичних засад 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.

На основі аналізу, 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.

Відповідно до цього, у системі генетичних засад патронатної служби детермінується доброчесність, під якою розуміється а) спрямованість дій службовця на захист публічних інтересів, б) відмову службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

В результаті дослідження у статті формулюється висновок, що статус патронатної служби, як іманентного сегменту службового права, обумовлює екстраполяцію принципу доброчесності на всі відносини сфери патронатної служби.

Ключові слова: адміністративне право; відносини патронатної служби; генетичні засади; державна служба; принцип доброчесності.

V. K. Kolpakov, Ye. V. Kurinnyi, A. A. Sharaia. Genetic basis of the executive support service: the principle of integrity

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 highlight the role of the principle of integrity among the genetic foundations of patronage service relations, as a basic basis for clarifying their place in the subject of administrative and service law, the relationship with the state service and service in local self-government bodies, criteria for determining the list of positions of employees who perform functions from service, perspectives of adaptation to European standards and principles.

© В. К. Колпаков, Є. В. Курінний, А. А. Шарая, 2023

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.

Accordingly, in the system of genetic foundations of the patronage service, integrity is determined, which is understood as a) the orientation of the employee's actions to protect public interests, b) the employee's refusal to prevail over private interest during the exercise of the powers granted to him.

As a result of the research, the article formulates the conclusion that the status of the patronage service, as an immanent segment of service law, determines the extrapolation of the principle of integrity to all relations in the sphere of patronage service.

Key words: administrative law; patronage service relations; genetic bases; public service; the principle of integrity.

Вступ. Актуальність теми обумовлена специфікою патронатної служби і відносин, які виникають між її персоналом і особами-патронами. Принципові відмінності правового становища працівників патронатної служби і носіїв владних повноважень були сформульовані у роз'ясненні Національного агентства з питань запобігання корупції (<https://goo.gl/L710YZ>). Згідно із роз'ясненням, під «посадовими та службовими особами інших державних органів» слід розуміти працівників державних органів, які здійснюють функції представників влади або обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. Державний службовець під час виконання своїх обов'язків не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби, відповідно до частини 2 статті 9 Закону України «Про державну службу». Наведене свідчить про відсутність обов'язковості будь-яких дій працівників патронатної служби, а тому й відсутність здійснення ними будь-яких функцій держави. Відповідно, працівники патронатної служби не є суб'єктами владних повноважень і декларування. Виняток становлять керівники патронатних служб, які можуть давати обов'язкові вказівки іншим працівникам патронатної служби. Звідси виникає питання про розповсюдження принципів державної служби (стаття 4 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу») на персонал патронатної служби.

Серед цих принципів важлива роль відведена принципу доброчесності, який розуміється як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від переважання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

З огляду на усталене розуміння верховенства права, законодавства і принципів Європейського Союзу щодо сфери управління, доброчесність є важливою генетичною основою патронатних відносин. Втім, на законодавчому рівні кореляція між ними залишається за межами нормативного (позитивного) регулювання.

З цього приводу варто визнати, що у науці понятійно-категоріальний апарат патронатної служби не розроблено. Відсутнє її уніфіковане і загальновизнане розуміння, а легальне закріплення дефініції у позитивному праві відсутнє.

Наведені обставини обумовлюють необхідність спрямування дослідницьких зусиль на встановлення правової природи патронатної служби, її генетичних витоків і кореляції з принципами службового права і, зокрема, принципом доброчесності.

Виклад основного матеріалу. Домінуючим нормативним актом щодо визначення статусних ознак патронатної служби є Закон України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»[6].

З його положень випливає, що призначення патронатної служби полягає у забезпеченні обслуговування діяльності визначених законодавством осіб, щодо реалізації покладених на них завдань. Відповідно до цього, патронатні службовці – це публічні службовці які призначені на посади патронатної служби і виконують функції обслуговування таких осіб у сферах реалізації останніми покладених на них завдань.

Зазначений Закон містить статтю 92 «Патронатна служба», яка відносить до посад патронатної служби посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах.

Діяльність патронатної служби в цілому, та конкретних її працівників, здійснюється з дотриманням нормативно встановлених принципів які, по-перше, утворюють її генетичні засади; по-друге, слугують розбудові нормативної системи регулювання суспільних відносин відповідно до нових соціально-економічних реалій; по-третє, організують службові відносини у парадигмі публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка б функціонувала в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до неї відповідно до їхніх особистих якостей та досягнень.

Стаття 4. Принципи державної служби. Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності - обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 3) професіоналізму - компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону; 4) патріотизму - відданість та вірне служіння Українському народові; 5) доброчесності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; 6) ефективності - раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження; 8) політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків; 9) прозорості - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; 10) стабільності - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

У системі принципів законодавець окремо виділяє доброчесність, під якою розуміє: а) спрямованість дій службовця на захист публічних інтересів, б) відмову службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

З філософських, морально-етичних позицій доброчесність - це якість характеру людини, що відображається у чесності, принциповості, порядності і моральній чистоті її дій та поведінки. Це означає дотримання моральних принципів, етичних норм, правдивість у словах та діях, а також виконання своїх обіцянок і зобов'язань. Людина, що проявляє доброчесність, дотримується етичних стандартів незалежно від обставин і переконана, що правильність її вчинків є важливішою за особисту вигоду. Доброчесна людина зазвичай виявляється надійним другом, партнером чи колегою, оскільки її чесність створює взаємну довіру та повагу. Доброчесність має велике значення для підтримання стабільних міжособистісних відносин, будівництва позитивного соціального середовища та розвитку суспільства в цілому. Ця якість підтримує моральні цінності, що є фундаментом різноманітних культур та сприяє виробленню справедливих та етичних стандартів поведінки.

У правовій доктрині доброчесність учасників правовідносин визнається одним із провідних принципів верховенства права і законності, який не лише встановлює правила поведінки, необхідні для дотримання на будь-якій стадії здійснення публічних і суб'єктивних прав, але виступає вектором розвитку суспільства та правосвідомості.

Наведене розуміння доброчесності покладено в основу її позитивізації у сферах відносин носіїв владних повноважень із суб'єктами громадянського суспільства, включаючи громадян.

Так, Кодекс етичної поведінки працівників Міністерства інфраструктури України розкриває доброчесність персоналу як: 1) чесність, порядність, моральність та добропорядність; 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; 3) недопущення впливу приватного інтересу у сфері виконання посадових обов'язків, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання повноважень, вжиття заходів для врегулювання конфлікту інтересів, звернення за роз'ясненнями до визначених законом суб'єктів у випадку сумніву щодо наявності конфлікту інтересів; 4) спрямування своїх дій на захист публічних інтересів та недопущення використання службового становища в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, зокрема не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; 5) нерозголошення інформації, що стала відома працівнику у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», крім випадків, установлених законом; 6) недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій [2].

Мабуть уперше, ідея втілення у позитивне право України категорії «добročесність» об'єктивується при визнанні доречності гармонізації нормативного регулювання обігу вогнепальної зброї з баченням цих питань у Європейському Союзі [1].

Глава 2. Гармонізація законодавства про вогнепальну зброю. Стаття 4. Кожна держава-член повинна запровадити систему регулювання діяльності зброярів і брокерів. Такі системи повинні включати щонайменше такі заходи: (а) реєстрацію зброярів і брокерів, які ведуть діяльність на території відповідної держави-члена; (б) надання ліцензій або дозволів на діяльність зброярів та брокерів на території відповідної держави-члена; та (с) перевірку особистої і професійної добročесності, а також належних професійних якостей відповідного зброяра чи брокера. У разі юридичної особи повинна проводитися перевірка як юридичної особи, так і фізичної особи чи осіб, які керують підприємством.

Важливим етапом визнання за категорією «добročесність» нормативності є використання цього поняття у нормах Конституції України.

Стаття 127 (в редакції Закону № 1401-VIII від 02.06.2016). Правосуддя здійснюють судді. У визначених законом випадках правосуддя здійснюється за участю присяжних. Суддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої. На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістьдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добročесним та володіє державною мовою. Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді. Для суддів спеціалізованих судів відповідно до закону можуть бути встановлені інші вимоги щодо освіти та стажу професійної діяльності.

У вищенаведених положеннях «добročесність» корелюється з діяльністю носіїв владних повноважень, зокрема державних службовців. Тому виникає питання про застосування цього принципу у сфері патронатної служби. На нашу думку, відповіді на це питання пов'язані з встановленням кореляцій між державною (публічною) і патронатною службами. Їх аналіз [3, с. 80-100] свідчить про наступне.

У науковому середовищі щодо питання про належність (чи не належність) патронатних посад до державної служби склалось як мінімум дві позиції. Відповідно до першої 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.

Першу позицію у своїх дослідженнях відстоюють Ю. П. Битяк, Т. О. Коломоєць, О. І. Кости́лев, Романюк Л. В. та інші. Так, Ю. П. Битяк 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 нині діючого законодавства України про державну службу не можуть перебувати на державній службі в нашій державі, а відтак і приймати Присягу державного службовця.

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 їх повноважень і відповідальності, функції. Особливим є 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 відноситись (прирівнюватись) до категорій певних посад державної служби, а їх працівники до державних службовців з присвоєнням рангів.

Державні службовці приносять 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).

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. І. Кости́лев 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 із 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 Кодексом законів про працю 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 належному забезпеченні ефективної діяльності особи, яка сформувала свій відповідний апарат патронатної служби.

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

По-п'яте, Кодекс законів про працю України передбачає виплату вихідної допомоги у розмірі не менше середнього місячного заробітку, якщо припинення трудового договору відбулося з підстав, зазначених у пункті 1 статті 40 Кодексу законів про працю України.

У той же час, на його переконання, не можна патронатну службу та патронатних службовців виключати за межі публічної служби, адже відповідні «патрони» працюють в системі публічної служби, наділені владними повноваженнями, та формують і реалізують політику держави, націлені на виконання публічних зобов'язань та задоволення загального публічного інтересу. Відповідно до цього, патронатна служба забезпечує діяльність даної особи щодо виконання ним вищевикладених 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 загально-службових обмежень, передбачених, наприклад, для державних службовців, звільнення від вимог щодо етики державних службовців тощо), так і дискримінації (відсутність норм щодо режиму робочого часу, відпочинку, охорони праці, гарантій і компенсацій, пов'язаних з трудовою діяльністю (наприклад, відрядження, заборона звільнення в період тимчасової непрацездатності і т.д.) тощо).

Тобто, вважає О. І. Костилов, з 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 знаходяться на службі у державному органі у своїй більшості здійснюють управлінські функції, виконуючи на своїх місцях прями завдання та функції держави.

Досліджуючи властивості патронатної служби, Т.О. Коломоець дійшла висновку, що наявність специфічних, притаманних лише патронатній службі ознак, істотно відмінних від ознак державної служби, дозволяє стверджувати про неможливість їх ототожнення. У той же час 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 вищезазначене обумовлює потребу вираженого підходу з боку законодавця до врегулювання правових засад патронатної служби із зосередженням їх в окремому законодавчому акті (по аналогії із засадами інших видів публічної служби), який би зафіксував визначення патронатної служби, перелік її посад, вимоги щодо службовців, умови вступу, кар'єру, обмеження, припинення, заохочення та відповідальність службовців й 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.

Другої позиції, цілком чи частково, дотримуються Н. Р. Нижник, О. В. Муза О. В. Когут, та інші. Так, на думку Н. Р. Нижник і О. В. Музи найбільшою вадою Закону України «Про державну службу» 2015 року є позбавлення статусу державних службовців тих працівників, які його отримали на підставі Закону України «Про державну службу» 1993 року, включаючи працівників патронатної служби.

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

З цього приводу він зазначає, що законом до патронатної служби віднесено посади помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, 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. Дещо дискусійним

може видаватись питання щодо Конституційного Суду України, 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 Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції.

На його думку, набір на посади, помічників та консультантів суддів Конституційного Суду України також повинен відбуватись 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 статті 92 Закону України «Про державну службу» 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, але й до відповідних положень Законів «Про Конституційний Суд України» та «Про судоустрій і статус суддів».

Таким чином, розмежування працівників патронатної служби і державних службовців у Законі України «Про державну службу» є загалом виправданим. Проте з переліку посад патронатної служби доцільно вилучити наявні у ньому посади в апаратах органах 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.

Необхідно зазначити, що питання патронатної служби знайшли відображення також у наукових доробках Н. О. Армаш, Н. В. Бондаренко, Г. Д. Стратієнко та інших.

Наявні дослідження дають 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 б функціонувала в інтересах держави і суспільства; г) відносини патронатної служби регулюються нормами службового права, яке, у свою чергу, є підгалуззю права адміністративного.

Звідси випливає, що патронатна служба має адміністративно-правову природу. Вона уявляє 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 Конституційного 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 та інших) важливе місце посідає інститут патронатної служби. Він є системною складовою частиною публічної служби відповідної галузі законодавства.

Статус іманентного сегменту службового права забезпечує екстраполяцію принципу доброчесності на всі відносини сфери патронатної служби. У якості прикладу можна навести аналіз правового статусу Дослідницької служби Верховної Ради України [5]. Відповідно до Положення, ця служба здійснює: а) науково-дослідницьке та б) інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України. Тобто виконує функції патронатної правової природи.

Відповідно до статті 7 Регламенту Верховної Ради України Дослідницька служба Верховної Ради України (далі - Дослідницька служба) є установою, що здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України. Дослідницька служба здійснює професійне навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради України та помічників-консультантів народних депутатів України. Дослідницька служба у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, іншими нормативно-правовими актами, розпорядженнями Голови Верховної Ради України, розпорядженнями Керівника Апарату Верховної Ради України, цим Положенням.

Важливим критерієм оцінки реалізації дослідницькою службою своїх функцій визнається доброчесність (поряд з дотриманням прав людини, забезпеченням законності, юридичною визначеністю, політичною неупередженістю, науковою обґрунтованістю, практичною цінністю тощо).

Критеріями оцінки якості підготовлених Дослідницькою службою аналітичних та інформаційних матеріалів є: 1) дотримання прав людини - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина

відповідно до Конституції України та законів України; 2) юридична визначеність - чіткість, однозначність викладення; 3) забезпечення законності - відповідність Конституції України та законам України; 4) політична неупередженість - недопущення впливу політичних поглядів, утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій та власних політичних поглядів; 5) добросовісність - спрямованість на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу; 6) актуальність та об'єктивність - важливість, відповідність сучасним потребам, точність, коректність, відсутність впливу суб'єктивної позиції; 7) своєчасність - дотримання встановлених строків; 8) наукова обґрунтованість - розкриття причинно-наслідкових зв'язків явищ, процесів, подій; здійснення дослідження на основі науково перевірених знань, достовірних джерел; 9) повнота - достатність інформації, відповідність оформлення; 10) практична цінність - можливість використання у парламентській діяльності; 11) послідовність - врахування досвіду та дотримання наступності; 12) доступність сприйняття - зрозумілість та однозначність.

На останнє підкреслимо, що у здійснених в останні роки дослідженнях патронатної служби доводиться нерозривність її генетичних засад з принципом добросовісності [4, с. 25-39].

Висновки.

1. Принцип добросовісності є одним із провідних принципів взаємодії носіїв владних повноважень і суб'єктів громадянського суспільства. Його властивістю є універсальність, завдяки якій забезпечується а) встановлення правила поведінки у розмаїтті службових відносин і б) організація векторів розвитку суспільства та правосвідомості.

2. Патронатна служба має адміністративно-правову природу, є видом публічної служби, займає спеціальне місце серед інституціональних складових службового права, яке полягає у забезпеченні 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.

3. 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.

4. Статус патронатної служби, як іманентного сегменту службового права, обумовлює екстраполяцію принципу добросовісності на всі відносини сфери патронатної служби.

5. Вищенаведене дає підстави визнати принцип добросовісності генетичною засадою патронатної служби.

Список використаних джерел:

1. Директива Ради ЄС від 18 червня 1991 року про контроль за придбанням зброї та володінням нею. Офіційний вісник Європейських Співтовариств. 1991. L 256. С. 51.
2. Кодекс етичної поведінки працівників Міністерства інфраструктури України. *Офіційний вісник України*. 2022. № 90. Ст. 5627.
3. Коломєєць Т., Колпаков В. Правова природа патронатної служби. *Право України*. К. Ін Юре. 2019. № 5. С. 80-100.
4. Крамський К. С. Концептуально-правові засади патронатної служби в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. № 100. С. 25-39.
5. Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 438 від 11.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/438/22%D1%80%D0%B3/find?text=%E4%EE%E1%F0%EE%F7%E5%F1%ED+>
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.