Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.
Legal Studies, 2021; 3 (118): 106-112
УДК 351(477)
DOI: https:doi.org/10.17721/1728-2195/2021/3.118-19

ISSN 1728-2195
© Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Publishing center "Kyiv University", 2021

О. С. Проневич, д-р юрид. наук., проф.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна
ORCID ID: 0000-0001-5170-4751

ІНСТИТУТ РАДНИКА У ВІТЧИЗНЯНІЙ СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: СТАН І ПРОБЛЕМИ ЛЕГАЛЬНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Статтю присвячено осмисленню специфіки соціальної місії і стану легального закріплення адміністративної правосуб'єктності радників в органах державної влади й органах місцевого самоврядування. Установлено, що ангажемент кандидатів на посади радників здійснюється у контексті забезпечення наукового супроводу формування і реалізації державної політики, імплементації кращих управлінських практик, пошуку оптимальних управлінсько-правових алгоритмів вирішення колізій, підвищення якості підготовки управлінських рішень суб'єктами владних повноважень. Констатовано необхідність новелізації вітчизняного службового законодавства з метою конкретизації функцій, основних завдань і повноважень радників, артикуляції базових кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади радників, чіткого визначення правових основ взаємодії радників із кар'єрними публічними службовцями та комунікації з інститутами громадянського суспільства, артикуляції морально-етичних імперативів службової діяльності радників.

Ключові слова: публічна служба, патронатна служба, радник в органах державної влади й органах місцевого самоврядування, штатний радник, радник на громадських засадах.

ВСТУП

Тяглість державницької ідеї й осмислене прагнення до свободи є важливими маркерами української ідентичності. Багато поколінь українців прагнули до самовизначення у межах етнічних теренів. Масштабні національно-визвольні змагання у різні історичні епохи незмінно мали за основну мету звільнення від іноземного гніту та закладення підвалин власної держави. Щоразу українці змушені були долати потужний тиск військово-карального апарату держав-поневолювачів, кревно зацікавлених у колонізації території, викоріненні будь-яких проявів українства та манкуртизації національних духовних лідерів. Навіть в умовах смертельної загрози та невимовної скрути за радянських часів незламна воля і життєві сили українського народу були збережені, що стало запорукою для національного відродження і відновлення держави. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року став політико-правовою основою створення самостійної Української держави. Природно, що ґрунтована на приматі інтересів держави та пріоритетизації використання імперативного методу у державному управлінні постколоніальна адміністрація була неспроможна забезпечити ствердження ліберальних цінностей і дотримання суб'єктивних прав приватних осіб. Лише останнім часом започатковано імплементацію європейських стандартів належного врядування у контексті розбудови людиноцентричної та інклюзивної системи публічного адміністрування. Безперечно, її стрижнем є публічна служба, що у широкому сенсі тлумачиться громадянським суспільством як "почесний обов'язок шляхетних людей". Перегляд соціальної місії публічних службовців, забезпечення належної реалізації легального публічного інтересу, перезавантаження бюрократичного апарату та апробація нових підходів до розв'язання проблем у публічному секторі потребує сучасного науково-аналітичного супроводу. Важливим інтелектуальним і креативним компонентом публічної служби є інститут радників керівників органів публічної влади.

Ангажемент кваліфікованих представників фахового/експертного середовища на посади радників в органах державної влади й органах місцевого самоврядування традиційно розглядається крізь призму підвищення якості нормотворчої діяльності та прийняття збалансованих адміністративно-управлінських рішень уповноваженими суб'єктами владних повноважень, налагодження ефективної комунікації і партнерської взаємодії органів публічної влади з масмедіа та громадськістю. Водночас недостатня визначеність правового статусу радників, розмитість їхнього "функціоналу" та відсутність чітких критеріїв оцінювання ефективності службової діяльності привертає увагу широкого загалу до цього службово-правового інституту. У суспільстві діяльність радників нерідко тлумачиться упереджено-негативно. Як наслідок, радники асоціюються з "другим ешелоном влади/неформальним інститутом публічної влади", "безвідповідальним оточенням високопосадовців", "привілейованою управлінською кастою", "інструментом латентного впливу на прийняття управлінських рішень", "сполучною ланкою між керівниками і лобістським середовищем" або ж навіть "делікатною матерією, через яку здійснюється корупційний вплив". У середовищі кар'єрних публічних службовців радники часто сприймаються з недовірою, що зумовлено поляризацією політичної і кар'єрної компонент публічної служби, поширеним сприйняттям радників як "чужорідних зовнішніх креатур" та "елементів фаворитизації публічної служби", існуванням потенційної загрози політично мотивованого втручання радників у публічно-владну управлінську діяльність державних службовців та/або посадових осіб місцевого самоврядування. Окремі масмедіа апріорно прагнуть до епатажного висвітлення діяльності радників, акцентуючи увагу на безсистемному характері кадрової селекції без урахування "фахового бекграунду" кандидатів, їх "придворному" статусі, залежності від "прихильності патрона", необхідності "витончено маневрувати", "компліментарно реагувати", приреченості зберігати "високу довіру" та перманентно підтверджувати власну лояльність. Зауважимо, що певні підстави для конструктивної критики існують, оскільки радники часто демонструють низький фаховий рівень і політичну заангажованість, а також сприяють просуванню корпоративних інтересів окремих лобістських груп. Зазначене вище свідчить про необхідність комплексного аналізу специфіки легального закріплення інституту радників у системі публічної служби, з'ясування особливостей їхньої адміністративної правосуб'єктності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти правового статусу радників органів публічної влади/посадових осіб та особливості організації їхньої службової діяльності традиційно висвітлюються публіцистами і громадськими діячами. Натомість у вітчизняній адміністративно-правовій науці проблема функціонування інституту радника розглядається спорадично й побіжно, переважно крізь призму осмислення соціально-правового феномену патронатної служби (Н. В. Бондаренко [1], О. І. Костилєв [2], Г. Д. Стратієнко [3], В. В. Чорна [4] та ін.). Об'єктивним наслідком ухвали Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року стала архаїзація значної частини наукового доробку попе-

© Проневич О. С., 2021

редників. Тобто, з одного боку, відповідний предметний суспільний дискурс відсутній, традиція системного наукового дослідження стану та проблем нормативно-правового закріплення інституту радника органу публічної влади загалом не сформувалася, а з іншого боку, унаслідок новелізації службового законодавства артикульовані раніше судження, узагальнення і висновки значною мірою втратили актуальність і потребують переосмислення.

Невирішені раніше проблеми. Нині необхідність комплексного дослідження службово-правового інституту радника органу публічної влади зберігається. Вважаємо, що першочергово слід приділити увагу концептуальному обґрунтуванню соціальної місії радників у контексті ствердження людиноцентричної і проактивної моделі публічного адміністрування, вичерпному й уніфікованому нормативно-правовому закріпленню їхньої адміністративної правосуб'єктності (зокрема і визначенню стратегічних напрямів службової діяльності радників і розмежуванню повноважень радників і кар'єрних публічних службовців), виокремленню функціонально зумовлених загальних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду радника органу публічної влади, формальному закріпленню науково обґрунтованого "каталогу індикаторів" оцінювання ефективності службової діяльності радників, визначенню морально-етичних імперативів службової діяльності та поведінки радників тощо.

Метою статті є осмислення стану і проблем нормативно-правового закріплення інституту радника у вітчизняній системі публічної служби з особливою акцентуацією уваги на аналізі стану наукового дискурсу щодо соціальної місії радників, з'ясуванні традиції офіційного дефініціювання правової категорії "радник" і стану формального визначення професійно-кваліфікаційної характеристики посади радника, виявленні специфіки легалізації інституту радника в органах виконавчої влади, характеристиці загальної адміністративної правосуб'єктності радників та артикуляції пропозицій щодо перспектив підвищення суб'єктивізації радників органів публічної влади/посадових осіб.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За даними LIGA.net станом на жовтень 2020 року радниками і помічниками найвищих посадових осіб в Україні працювало 534 особи [5]. На нашу думку, досить висока питома вага цієї категорії персоналу об'єктивно зумовлена транзитним характером українського суспільства, незавершеністю державного будівництва, зашкарублістю вітчизняної системи публічної служби й архаїчністю панівної доктрини публічного управління, ґрунтованої значною мірою на радянській тоталітарній номенклатурній кадровій парадигмі. Світовий досвід розбудови державних бюрократичних систем свідчить, що в умовах перманентної управлінської кризи зростання чисельності радників керівників органів публічної влади ("радників-універсалів", "радників-експертів", "радників – політичних ад'ютантів") зазвичай виправдовується прагненням компенсувати відсутність висококваліфікованих кар'єрних публічних службовців.

Фаховий дискурс щодо правового статусу радників у системі публічної служби відчутно активізувався на тлі оприлюдненої нещодавно Президентом України пропозиції щодо необхідності новелізації окремих положень Закону України "Про запобігання корупції" шляхом відновлення обов'язкової перевірки декларацій осіб, які обіймають посади радника або помічника Голови Верховної Ради України, та проведення спеціальної перевірки кандидатів на ці посади. Невдовзі ідея була підтримана та поглиблена спікером українського парламенту, який на засіданні погоджувальної ради від 31 травня 2021 року фактично визнав помилковість попереднього рішення Верховної Ради України щодо вилучення радників і помічників керівників органів публічної влади з переліку суб'єктів декларування доходів [6] (тобто йдеться про поновлення норми Закону України "Про запобігання корупції", що зберігала чинність до 17 вересня 2020 року [7]). Окремо наголошено на необхідності поширення дії цієї норми на всіх радників і помічників Голови Верховної Ради України, заступників Голови Верховної Ради України, а також радників Офісу Президента України та радників Кабінету Міністрів України. Зауважимо, що такий підхід є цілком обґрунтований, оскільки в п. 3 примітки до ст. 368 Кримінального кодексу України радників Президента України, Голови Верховної Ради України, прем'єр-міністра України визнано "службовими особами, які займають особливо відповідальне становище" [8].

Нині у вітчизняному законодавстві відсутнє як уніфіковане визначення родової категорії "радник", так і чітке легальне тлумачення звуженої службово-правової дефініції "радник органу публічної влади/посадової особи". Натомість упродовж останніх 25 років в окремих нормативно-правових актах різної юридичної сили (трьох законах, одній постанові Кабінету Міністрів України та десяти наказах центральних органів виконавчої влади, серед яких найбільшою є питома вага наказів Фонду державного майна України) дефініційовано 13 еклектичних варіантів терміна "радник" на кшталт "юридична особа (або об'єднання юридичних осіб), яка за договором із державним органом приватизації бере на себе зобов'язання щодо надання послуг із підготовки об'єкта до приватизації, пошуку потенційних покупців та організації продажу пакета акцій" [9], "особа, призначена державою для надання допомоги у розслідуванні уповноваженому представникові такої держави" [10], "особа, яка визнана переможцем конкурсу та з якою укладено договір про надання послуг радника" [11], "учасник конкурсу, що визначений конкурсною комісією переможцем конкурсу, з яким буде укладено договір про надання послуг радника" [12], "фізична та/або юридична особа, яка за договором бере на себе зобов'язання щодо надання послуг у процесі підготовки проєкту, що здійснюється за умови державно-приватного партнерства" [13], "особа, яка за договором з органом приватизації бере на себе зобов'язання щодо надання послуг у процесі приватизації об'єктів державної і комунальної власності, у тому числі пошуку потенційних покупців об'єктів приватизації, з визначенням стартової ціни об'єктів великої приватизації" [14], "фізична та/або юридична особа, яка за договором бере на себе зобов'язання щодо надання послуг у процесі підготовки проєкту, що здійснюється на умовах концесії" [15], тощо. Отже, в Україні сформувалася традиція використання поняття "радник" у контексті правового забезпечення проведення відкритих торгів, продажу пакетів акцій банків/відкритих акціонерних товариств, розслідування авіаційних подій із цивільними повітряними суднами тощо. Натомість спроб розширеного дефініціювання службово-правового феномена радника не здійснювалося. Можливо, це зумовлено недооцінкою унікального позитивного інноваційного потенціалу зазначеної посадової особи або ж свідомим її нівелюванням і сприйняттям як суто утилітарного явища.

Водночас зазначимо, що у Національному класифікаторі України "Класифікатор професій ДК 003:2010" професійна назва "радник (органи державної влади)" розміщена під кодом професії 2419.3 класифікаційного угруповання "Професіонали державної служби" (примітно, що фахівці наголошують на доцільності правового закріплення розширеної назви коду "Професіонали державної служби та місцевого самоврядування") [16].

Типова професійно-кваліфікаційна характеристика посади радника керівника органу державної влади наразі нормативно не закріплена. Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 147 від 11.07.2017 [17] було скасовано Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, де у тому числі йшлося про професійно-

кваліфікаційну характеристику посади радника. Принагідно зазначимо, що загальні кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду радника було артикульовано таким чином: вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста; стаж роботи за фахом на державній службі на керівних посадах не менше 2 років або робота за фахом не менше 3 років за необхідності, з урахуванням виконання структурним підрозділом основних завдань і функцій; післядипломна освіта у сфері управління/магістр державного управління за відповідною спеціалізацією [18].

Натомість відповідно до наказу Національного агентства України з питань державної служби № 203-19 від 7 листопада 2019 року "Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування" затверджено типову професійно-кваліфікаційну характеристику радника (консультанта) міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради. Завдання, обов'язки та повноваження цієї категорії посадових осіб місцевого самоврядування визначено таким чином: здійснення аналітичного забезпечення діяльності керівника у ході реалізації ним повноважень; участь у підготовці поточних і перспективних планів роботи, проєктів рішень і розпоряджень керівника; здійснення аналізу стану справ за відповідним напрямом; розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності роботи керівника; участь в організації та проведенні організаційних заходів (нарад, колегій, семінарів, конференцій, засідань); виконання "дорадчої роботи"; підготовка інформаційно-аналітичних, доповідних записок, оглядів, звітів, проєктів доповідей тощо; забезпечення розвитку інформаційних зв'язків між структурними підрозділами виконавчого комітету (апарату) міської, апарату обласної, районної (районної в місті) ради з виконавчими органами відповідної ради, підприємствами, установами, громадськими об'єднаннями. Радник (консультант) має право отримувати від структурних підрозділів виконавчого комітету (апарату), апарату ради інформацію та матеріали, необхідні для виконання посадових обов'язків і завдань, а також вносити керівнику пропозиції щодо вдосконалення діяльності ради. Примітно, що крім володіння чинною нормативно-правовою базою радник (консультант) повинен знати: вітчизняну і зарубіжну правозастосовну практику з питань, що належать до компетенції місцевої ради; основи економіки, права та політології; інструкцію з діловодства, правила внутрішнього розпорядку; правила ділового етикету; правила охорони праці та протипожежної безпеки; базові програми роботи на комп'ютері. Кваліфікаційні вимоги до радника є мінімальними, а саме: вища освіта не нижче ступеня магістра/спеціаліста; вільне володіння державною мовою. Вимоги до стажу роботи не передбачено [19].

Визначальним для легалізації інституту радника в органах виконавчої влади є Закон України "Про державну службу". Відповідно до ч. 1 ст. 92 цього Закону посада радника віднесена до посад патронатної служби (принагідно зазначимо, що ця норма не містить вичерпного переліку органів державної влади/посадових осіб, при яких утворюються посади патронатної служби, оскільки крім перерахованих у законі суб'єктів передбачено також їхнє запровадження "в інших державних органах"). Зауважимо, що патронатна служба як різновид публічної служби функціонує в інтересах суспільства та держави та безпосередньо полягає у забезпеченні діяльності окремих "суб'єктів публічно-владної компетенції". Працівник патронатної служби належить до особливої категорії публічних службовців, які у складі допоміжного органу (апарату) керівника забезпечують підготовку необхідних матеріалів для прийняття управлінських рішень, аналізують управлінську практику, здійснюють моніторинг стану виконання управлінських рішень та організують зовнішню комунікацію керівника. Титульним законом передбачено, що радник призначається на посаду на строк повноважень посадової особи, працівником патронатної служби якого вона призначається. Згідно з п. 18 ч. 3 ст. 3 Закону України "Про державну службу" прямо визначено, що дія цього Закону на працівників патронатної служби не поширюється. Натомість "на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім статей 39^{-1}, 41-43^{-1}, 49^{-2} та ч. 184 Кодексу законів про працю України. Працівники патронатної служби приймаються на роботу на умовах строкового трудового договору за основним місцем роботи (штатні працівники) або на громадських засадах (позаштатні працівники). Особливе значення для формального розмежування державної служби та патронатної служби має закріплений в абз. 2 ч. 2 ст. 9 Закону України "Про державну службу" імператив щодо відсутності обов'язку державних службовців при виконанні своїх обов'язків виконувати доручення працівників патронатної служби [20].

Відповідно до ч. 3 ст. 42 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" встановлено, що для здійснення прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється апарат прем'єр-міністра України як патронатна служба. Цим нормативно-правовим актом також передбачено утворення у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України патронатних служб першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства (зазначимо, що згідно з п. 12 Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів, мета цих патронатних служб полягає в організаційному, інформаційному й аналітичному забезпеченні здійснення зазначеними посадовими особами своїх повноважень, а також "сприяння створенню належних умов для їхньої діяльності та забезпечення зв'язку з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадськістю, іноземними і міжнародними організаціями, засобами масової інформації" [21]). Працівники патронатних служб призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем Кабінету Міністрів України за поданням відповідно першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України є підставою для звільнення з посад працівників зазначених вище патронатних служб [22].

Згідно зі ст. 12 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" врегульовано діяльність патронатної служби міністра, який очолює міністерство. Цим Законом установлено, що патронатна служба міністра здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей і зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Примітно, що чисельність патронатної служби міністра не може становити більше десяти осіб. Персональний склад патронатної служби міністра визначає самостійно міністр. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку зі звільненням міністра. Відповідно до ч. 6 ст. 12 цього Закону встановлено, що працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям і працівникам міністерства [23]. Принагідно зазначимо, що до 6 серпня 2016 року зберігала чинність Постанова Кабінету Міністрів України № 851 від 19 травня 1999 року, якою було закріплено Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів державних адміністрацій [24]. Скасування цієї постанови зумовлено її неузгодженістю з нормами Закону Укра-

їни "Про державну службу", яким працівники патронатної служби державними службовцями не визнавалися.

Інститут радника іманентний обласним державним адміністраціям, що здійснюють виконавчу владу на території певних областей і реалізують повноваження, делеговані їм відповідними обласними радами. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 39 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" до повноважень голів місцевих державних адміністрацій у тому числі віднесено утворення для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, служб та комісій, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначення їхніх завдань, функцій і персонального складу [25]. Нормотворча діяльність голів обласних місцевих державних адміністрацій щодо призначення радників ґрунтується на зазначеній нормі закону.

Зауважимо, що в Україні ствердилася традиція призначення радників керівників органів публічної влади, що не належать до системи суб'єктів публічного адміністрування. Так, відповідно до указу Президента України № 309/2021 від 26.07.2021 р. "Про Радника Президента України" легалізовано інститут радника Президента України. У цьому указі прямо вказано, що "посада Радника Президента України належить до посад патронатної служби Президента України" [26].

Радники Голови Верховної Ради України входять до складу Секретаріату Голови Верховної Ради України, наділеного статусом "патронатної служби у структурі Апарату Верховної Ради України", що здійснює моніторинг соціально-економічних і політичних процесів в Україні, організаційне, інформаційне, консультативне забезпечення діяльності Голови Верховної Ради України, забезпечує його оперативну взаємодію з різними суб'єктами на внутрішньоорганізаційному та зовнішньоорганізаційному рівнях, здійснює підготовку й експертизу законопроєктів, організує комунікацію з органами публічної влади та громадянським суспільством тощо [27].

Діяльність позаштатних радників Генерального прокурора України регулюється Положенням про радників Генерального прокурора (на громадських засадах), затвердженим наказом Генерального прокурора № 39 від 22.01.2020 р. [28].

Інститут радника притаманний Державній судовій адміністрації України, що є "державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом" [29], а також низці інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Зауважимо, що за відсутності типового/взірцевого/рамкового положення про радника органу публічної влади/уповноваженої посадової особи на практиці у кожному конкретному випадку відповідні відомчі положення затверджуються одноосібно керівниками цих органів публічної влади на власний розсуд, що призводить до невмотивованого встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади радника та довільного визначення їх адміністративної правосуб'єктності.

Комплексний аналіз усталеної практики нормативно-правового регулювання діяльності радників керівників органів публічної влади дає підстави стверджувати таке:

- службова місія радника стратегічно полягає в ініціативному та замовному розробленні науково обґрунтованих поліваріантних пропозицій щодо прийняття конкретних адміністративно-управлінських рішень (пошуку оптимальних управлінських алгоритмів вирішення колізій у публічно-владній сфері), фаховому опрацюванні проєктів актів публічного управління, консультуванні керівника з поточних питань комплексного характеру, наданні довідкової інформації щодо кращих управлінських практик;
- базові функції радника можна узагальнено визначити таким чином: підготовка аналітичних, інформаційних, довідкових матеріалів із питань, віднесених відповідно до розподілу обов'язків до предмета його відання; виконання окремих доручень керівника органу публічної адміністрації (наприклад, аналіз пропонованих іншими суб'єктами проєктів управлінських рішень, моніторинг стану виконання наказів/доручень керівника окремими органами/структурними підрозділами); інформування керівника про ймовірні правові та соціальні наслідки реалізації конкретних управлінських рішень; вивчення й поширення позитивного досвіду формування й реалізації державної політики в окремих сферах; організація діяльності консультативно-дорадчих органів за дорученням керівника тощо;
- основні обов'язки радника полягають: у додержанні вимог законів та інших нормативно-правових актів; сприянні приватним особам у реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів; повідомленні керівника органу публічної влади про конфлікт інтересів та/або випадки звернення інших осіб із метою схилення до вчинення корупційних правопорушень; участь у налагодженні взаємодії органу публічної влади з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування і недержавними суб'єктами; нерозголошенні інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків; дотриманні деонтологічних стандартів службової діяльності тощо;
- основні права радника зазвичай артикулюються таким чином: внесення пропозицій із питань, віднесених до його компетенції; отримання від структурних підрозділів і посадових/службових осіб матеріалів, необхідних для виконання доручення керівника; доступ в установленому законом порядку у зв'язку з виконанням посадових обов'язків до будинків/споруд/приміщень, де розміщені органи публічної влади, тощо;
- звільнення особи з посади радника здійснюється у таких випадках: за ініціативою керівника органу публічної влади; у зв'язку із закінченням строку, на який особа була призначена на посаду радника; у зв'язку зі звільненням керівника органу публічної влади; за власним бажанням. Наголосимо, що підставами для дострокового звільнення особи з посади радника є: розголошення інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків; використання радником свого службового становища в особистих інтересах або в інтересах інших осіб; отримання від приватних осіб подарунків, грошової винагороди, послуг або іншої винагороди за діяльність, пов'язану з виконанням службових обов'язків; набуття законної сили вироку суду; припинення громадянства України; надання підроблених документів або завідомо неправдивих відомостей під час призначення на посаду; визнання особи недієздатною.

На нашу думку, перспектива вдосконалення нормативно-правового регулювання службової діяльності радників керівників органів публічної влади полягає у першочерговому вжитті таких заходів:

- ухвалення спеціального закону про патронатну службу, де необхідно закріпити право конкретних органів публічної влади створювати патронатні служби, передбачити вичерпний перелік посад патронатної служби для кожного із цих органів, передбачити право рівного доступу громадян до патронатної служби, запровадити уніфікований механізм рекрутування і призначення на посади працівників патронатної служби на основі професійних досягнень кандидатів та їхніх ділових і особистих якостей, диференціювати повноваження радників залежно від специфіки публічно-владної діяльності органів публічної влади/посадових осіб, при яких створюються патронатні служби;
- наголошуємо на неприпустимості еклектичного тлумачення правового статусу радника органу публічної влади/уповноваженої посадової особи і нагальній необхідності розроблення модельного нормативно-

правового акту про радника. Першочергово слід розв'язати стрижневі проблеми рекрутування/призначення/підпорядкування/звільнення радника, артикуляції основних функцій, завдань і повноважень радника, запровадження механізмів моніторингу/оцінювання ефективності службової діяльності радників, визначення правових засад притягнення радників до дисциплінарної відповідальності тощо;

- запровадження диференційованого підходу до визначення кількості радників для окремих органів публічної влади/посадових осіб (принагідно зауважимо, що у Данії міністри мають право наймати лише одного спеціального радника, основним завданням якого є консультування з питань комунікації із засобами масової інформації);
- уточнення адміністративної правосуб'єктності радників шляхом формального закріплення таких положень: права участі в організаційних заходах (нарадах, засіданнях, зборах тощо), де здійснюється колегіальне вироблення адміністративно-управлінських рішень; права безперешкодного доступу до керівника з метою забезпечення регулярної ділової комунікації задля оперативного обговорення нагальних проблем; права ознайомлення з документами/кореспонденцією за напрямом службової діяльності (природно, за винятком документів з обмежувальним грифом) тощо;
- вичерпне розмежування компетенції радників і кар'єрних публічних службовців, унеможливлення службового домінування (встановлення формального або неформального ієрархічного підпорядкування, наділення організаційно-розпорядчими повноваженнями) радників у відносинах з іншими посадовими/службовими особами, вироблення і запровадження збалансованого механізму комунікації і взаємодії радників із кар'єрними публічними службовцями, мінімізації реалізації радниками "закритих управлінських проєктів";
- легальне закріплення імперативу щодо транспарентності службової діяльності та підзвітності радників;
- запровадження науково обґрунтованого та соціально акцептованого "каталогу критеріїв" оцінювання ефективності службової діяльності радників тощо.

ВИСНОВКИ

Резюмуючи, зазначимо, що ствердження інституту радника у публічно-владній сфері є одним із висхідних службово-правових трендів. Радники є особливою категорією публічних службовців у системі патронатної служби, які призначаються на відповідні посади уповноваженими керівниками органів публічної влади поза конкурсом на тимчасовій основі (до закінчення каденції/строку повноважень керівника). Радники долучені до реалізації публічно-владних повноважень у контексті забезпечення реалізації легального публічного інтересу. Безперечно, основним завданням радників є сприяння керівникам органів публічної влади у підготовці обґрунтованих адміністративно-управлінських рішень і налагодження партнерської взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень та інститутами громадянського суспільства. Проблема селекції кандидатів на посади радників керівників органів публічної влади є предметом жвавої дискусії, оскільки в суспільній свідомості сформувався досить контроверсійний збірний образ радника. Це зумовлено його належністю до службових осіб, які займають особливо відповідальне становище та виконують посадові обов'язки в умовах існування високого рівня корупційних ризиків. У вітчизняному службовому законодавстві визначено загальні організаційно-правові засади службової діяльності радників керівників органів публічної влади, однак нині зберігається необхідність уніфікації правового статусу радників керівників органів публічної влади шляхом стандартизації кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади радників керівників органів публічної влади, конкретизації їхньої адміністративної правосуб'єктності, нормативного закріплення чисельності радників і диференційованого переліку посад радників для кожного органу публічної влади, визначення об'єктивних критеріїв оцінювання ефективності службової діяльності радників, запровадження морально-етичних "імперативів-запобіжників" їхньої службової діяльності і поведінки тощо.

Список використаної літератури

1. Бондаренко Н.В. Правові аспекти патронатної служби / Н.В. Бондаренко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 2. С. – 90-97 (дата звернення: 05.05.2021 року).
2. Костилєв О.І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців / О.І. Костилєв // Митна справа. – 2015. – № 2. – С. 14-19 (дата звернення: 05.05.2021 року).
3. Стратієнко Г.Д. Правові аспекти та особливості патронатної служби в Україні / Г.Д. Стратієнко // Економіка та держава. – 2012. – № 7. – С. 113-115 (дата звернення: 05.05.2021 року).
4. Чорна В.В. Патронатні служби Президента України, Офісу Президента України / В.В. Чорна // Право і суспільство. – 2020. – № 3. – Ч. 2. – С. 106-111 (дата звернення: 05.05.2021 року).
5. Величко Л. Другий ешелон влади. Навіщо топчиновникам 500 радників [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://project.liga.net/projects/500_advisors/ (дата звернення: 10.05.2021 року).
6. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. в редакції від 21.07.2021 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n25 (дата звернення: 12.05.2021 року).
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про запобігання корупції": Закон України № 524-IX від 04.03.2020 р. в редакції від 04.03.2020 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2020. – № 38. – ст. 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-20#n40 (дата звернення: 12.05.2021 року).
8. Кримінальний кодекс України: Закон України № 2341-III від 05.04.2001 р. в редакції від 21.07.2021 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – ст. 131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 15.05.2021 року).
9. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсів з продажу пакетів акцій акціонерних товариств: наказ Фонду державного майна України № 1800 від 31.08.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z163404/ed20120706/find?text=%D0%E0%E4%ED%E8%EA#Text (дата звернення: 15.05.2021 року).
10. Про затвердження Правил проведення службового розслідування актів незаконного втручання в діяльність цивільної авіації: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України № 804 від 02.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-11/ed20110211/find?text=%D0%E0%E4%ED%E 8%EA#Text (дата звернення: 19.05.2021 року).
11. Про затвердження Порядку залучення радників у процесі приватизації об'єктів державної власності: постанова Кабінету Міністрів України № 878 від 30.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2016-%D0%BF/ed20161130#n18 (дата звернення: 20.05.2021 року).
12. Про затвердження Порядку залучення радника з продажу пакетів акцій банків: наказ Міністерства фінансів України № 346 від 19.08.2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1142-19/ed20190819#n22 (дата звернення: 27.05.2021 року).
13. Про державно-приватне партнерство: Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20191020#n24 (дата звернення: 30.05.2021 року).
14. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України № 2269-VIII від 18.01.2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text (дата звернення: 07.06.2021 року).
15. Про концесію: Закон України № 155-IX від 03.10.2019 р. – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20/ed20191003#n31 (дата звернення: 10.06.2021 року).
16. Національний класифікатор України "Класифікатор професій ДК 003:2010": наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 327 від 28.07.2010 р. в редакції від 18.08.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text (дата звернення: 12.06.2021 р.).
17. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 року № 11: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 147 від 11.07.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0147859-17#Text (дата звернення: 15.06.2021 р.).
18. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 11 від 13.09.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011859-11#Text (дата звернення: 18.06.2021 р.).
19. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 203-19 від

07.11.2019 р. – https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text (дата звернення: 20.06.2021 року).

20. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 23.06.2021 року).

21. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 850 від 12.08.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text (дата звернення: 26.06.2021 року).

22. Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 03.07.2021 року).

23. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 05.07.2021 року).

24. Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України № 851 від 19.05.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-99-%D0%BF#Text (дата звернення: 09.07.2021 року).

25. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 15.05.2021 року).

26. Про Радника Президента України: указ Президента України № 309/2021 від 26.07.2021 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.president.gov.ua/documents/3092021-39465 (дата звернення: 10.07.2021 року).

27. Про затвердження Положення про Секретаріат Голови Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України № 911-к від 10.12.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911%D0%BA/20-%D1%80%D0%B3#Text (дата звернення: 15.07.2021 року).

28. Про затвердження Положення про радників Генерального прокурора (на громадських засадах): наказ Генерального прокурора № 39 від 22.01.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0039905-20#Text (дата звернення: 17.07.2021 року).

29. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1402-19#n1494 (дата звернення: 20.07.2021 року).

References

1. *Bondarenko N.V. (2010).* Pravovi aspekty patronatnoi sluzhby [Legal aspects of patronage service]. *Visnyk Vyshchoi rady yustytsii* [Bulletin of the High Council of Justice], 2, 90-97 (in Ukrainian).

2. *Kostyliev O.I. (2015).* Poniattia ta osoblyvosti diialnosti patronatnoi sluzhby ta patronatnykh sluzhbovtsiv [Concepts and features of patronage service and patronage employees]. *Mytna sprava* [Customs business], 2, 14-19 (in Ukrainian).

3. *Stratiienko H.D. (2012).* Pravovi aspekty ta osoblyvosti patronatnoi sluzhby v Ukraini [Legal aspects and peculiarities of patronage service in Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava* [Economics and State], 7, 113-117 (in Ukrainian).

4. *Chorna V.V. (2020).* Patronatni sluzhby Prezydenta Ukrainy, Ofisu Prezydenta Ukrainy [Patronary services of the President of Ukraine, the Office of the President of Ukraine]. Pravo i suspilstvo [Law and society], 3(2), 106-111 (in Ukrainian).

5. *Velychko L. (2021).* Druhyi eshelon vlady. Navishcho topchynovnykam 500 radnykiv [The second echelon of power. Why doors 500 advisers]. https://project.liga.net/projects/500 advisors/(in Ukrainian).

6. Pro zapobihannia koruptsii, Zakon Ukrainy [On Prevention of Corruption, Law of Ukraine] № 1700-VII (2014). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n25 (in Ukrainian).

7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy "Pro zapobihannia koruptsii", Zakon Ukrainy [On amendments to some legislative acts of Ukraine in connection with the adoption of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", Law of Ukraine] № 524-IX (2020) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-20#n40 (in Ukrainian).

8. Kryminalnyi kodeks Ukrainy, Zakon Ukrainy [Criminal Code of Ukraine, Law of Ukraine] № 2341-III (2001) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (in Ukrainian).

9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro poriadok provedennia konkursiv z prodazhu paketiv aktsii aktsionernykh tovarystv, Nakaz Fondu derzhavnoho maina Ukrainy [On Approval of the Regulation on the Procedure for Competitions for Sales of Shares Packages of Joint Stock Companies, Order of the State Property Fund of Ukraine] № 1800 (2004). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z163404/ed20120706/find?text=%D0%E0%E4%ED%E8%EA#Text (in Ukrainian).

10. Pro zatverdzhennia Pravyl provedennia sluzhbovoho rozsliduvannia aktiv nezakonnoho vtruchannia v diialnist tsyvilnoi aviatsii, Nakaz Ministerstva transportu ta zviazku Ukrainy [On approval of the rules for conducting an employment investigation of illegal intervention in the activities of civil aviation, Order of the Ministry of Transport and Communications of Ukraine] № 804 (2010). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-11/ed20110211/find?text=%D0% E0%E4%ED%E8%EA#Text (in Ukrainian).

11. Pro zatverdzhennia Poriadku zaluchennia radnykiv u protsesi pryvatyzatsii obiektiv derzhavnoi vlasnosti, Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On Approval of the Procedure for Involving Advisers in the Privatization of Objects of State Property, Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] № 878 (2016). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2016-%D0%BF/ed20161130#n18 (in Ukrainian).

12. Pro zatverdzhennia Poriadku zaluchennia radnyka z prodazhu paketiv aktsii bankiv, Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy [On Approval of the Procedure for Involving Advisor for Sales of Packages of Banks of Banks, Order of the Ministry of Finance of Ukraine] № 346 (2019). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1142-19/ed20190819#n22 (in Ukrainian).

13. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo, Zakon Ukrainy [About public-private partnership, Law of Ukraine] № 2404-VI (2010). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed201910 20#n24 (in Ukrainian).

14. Pro pryvatyzatsiiu derzhavnoho i komunalnoho maina, Zakon Ukrainy [On the privatization of state and communal property, Law of Ukraine] № 2269-VIII (2018). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text (in Ukrainian).

15. Pro kontsesiiu, Zakon Ukrainy [About a concession, Law of Ukraine] № 155-IX (2019). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20/ed20191003#n31 (in Ukrainian).

16. Natsionalnyi klasyfikator Ukrainy "Klasyfikator profesii DK 003:2010", Nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrainy z pytan tekhnichnoho rehuliuvannia ta spozhyvchoi polityky [National Classifier of Ukraine "Classifier of Professions of DK 003: 2010", Order of the State Committee of Ukraine on Technical Regulation and Consumer Policy] № 327 (2010). https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text (in Ukrainian).

17. Pro vyznannia takym, shcho vtratyv chynnist, nakazu Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 13 veresnia 2011 roku № 11, Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby [On the recognition of the fact that has lost its validity, the order of the National Agency of Ukraine on Civil Service from September 13, 2011 No. 11, Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service] № 147 (2011). https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0147859-17#Text (in Ukrainian).

18. Pro Dovidnyk typovykh profesiino-kvalifikatsiinykh kharakterystyk posad derzhavnykh sluzhbovtsiv, Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby [About the guide of the typical professional qualification characteristics of public servants,Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service] № 11 (2011). https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011859-11#Text (in Ukrainian).

19. Pro zatverdzhennia Typovykh profesiino-kvalifikatsiinykh kharakterystyk posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia, Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby [On approval of typical professional qualification characteristics of local self-government officials,Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service] № 203-19 (2019). https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text (in Ukrainian).

20. Pro derzhavnu sluzhbu, Zakon Ukrainy [About public service, Law of Ukraine] № 889-VIII (2015). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (in Ukrainian).

21. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy, Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On Approval of the Regulation on the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] № 850 (2009). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text (in Ukrainian).

22. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy, Zakon Ukrainy [About the Cabinet of Ministers of Ukraine, Law of Ukraine] № 794-VII (2014). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (in Ukrainian).

23. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady, Zakon Ukrainy [About central executive authorities, Law of Ukraine] № 3166-VI (2011). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Tex (in Ukrainian).

24. Poriadok perebuvannia na derzhavnii sluzhbi pratsivnykiv patronatnoi sluzhby chleniv Kabinetu Ministriv Ukrainy ta holiv derzhavnykh administratsii, Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [Procedure for staying in the public service of patronage employees of members of the Cabinet of Ministers of Ukraine and heads of state administrations, Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] № 851 (1999). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-99-%D0%BF#Text (in Ukrainian).

25. Pro mistsevi derzhavni administratsii, Zakon Ukrainy [About Local State Administrations, Law of Ukraine] № 586-XIV (1999) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (in Ukrainian).

26. Pro Radnyka Prezydenta Ukrainy, Ukaz Prezydenta Ukrainy [About the advisor to the President of Ukraine, Decree of the President of Ukraine] № № 309/2021 (2021). https://www.president.gov.ua/documents/3092021-39465 (in Ukrainian).

27. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Sekretariat Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy, Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy [On Approval of the Regulations on the Secretariat of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Decree of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine] № 911-к (2020). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911%D0%BA/20-%D1%80%D0%B3#Text (in Ukrainian).

28. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro radnykiv Heneralnoho prokurora (na hromadskykh zasadakh), Nakaz Heneralnoho prokurora [On Approval of the Regulations on Advisers of the Prosecutor General (on a NGO), Order of the Prosecutor General] № 39 (2020). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0039905-20#Text (in Ukrainian).

29. Pro sudoustrii i status suddiv, Zakon Ukrainy [About the judiciary and the status of judges, Law of Ukraine] № 1402-VIII (2016). https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1402-19#n1494 (in Ukrainian).

Received: 30/07/2021
1st revision: 26/08/2021
Accepted: 30/08/2021

O. Pronevych, Dr. Sc. (Law), Prof.
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE INSTITUTE OF COUNSELOR IN THE DOMESTIC SYSTEM OF PUBLIC SERVICE: THE STATE AND PROBLEMS OF LEGAL FIXING

The article is devoted to understanding the specifics of the social mission and the state of legal consolidation of the administrative legal personality of councilors in public authorities and local governments.

It is emphasized that the problem of selection of candidates for the positions of advisers to the heads of public authorities is the subject of lively discussion, as a rather controversial collective image of the adviser has formed in the public consciousness. This is due to his belonging to officials who hold a particularly responsible position and perform official duties in the presence of a high level of corruption risks. It is established that the commitment of candidates for advisers is carried out in the context of providing scientific support for the formation and implementation of public policy, implementation of best management practices, finding optimal management and legal algorithms for resolving conflicts, improving the quality of management decisions.

The urgent need to improve the domestic service legislation by adopting a special law on patronage service in order to unify the legal framework for the organization and operation of patronage services. First of all, it is necessary to normatively enshrine the right of specific public authorities to establish a patronage service, to provide an exhaustive list of patronage service positions for each of these bodies, to provide the right of equal access to patronage service, to introduce a single mechanism for selection and appointment of patronage service employees. professional achievements and personal business qualities, to differentiate their powers depending on the specifics of public authority of individual officials, which create patronage services.

There is also a need to specify the functions, main tasks and powers of advisers to heads of public authorities, articulation of basic qualification requirements for candidates for advisers, clear definition of legal bases of interaction of advisers with career civil servants and communication with civil society institutions, articulation of moral and ethical imperatives. official activity of advisers.

Keywords: public service, patronage service, adviser in state authorities and local self-government bodies, staff adviser, advisor on a voluntary basis.

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.
Legal Studies, 2021; 3 (118): 112-116
УДК 343.237
DOI: https:doi.org/10.17721/1728-2195/2021/3.118-20

ISSN 1728-2195
© Taras Shevchenko National University of Kyiv, Publishing center "Kyiv University", 2021

Д. С. Птащенко, канд. юрид. наук, асист.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна
ORCID ID: 0000-0001-9751-1509

ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ ЩОДО КВАЛІФІКАЦІЇ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, УЧИНЕНИХ ОРГАНІЗОВАНИМИ ЗЛОЧИННИМИ УГРУПОВАННЯМИ, У КОНТЕКСТІ ЗМІН КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджено проблеми формування доктрини права щодо кваліфікації кримінальних правопорушень, учинених організованими злочинними угрупованнями, у зв'язку зі змінами кримінального законодавства України протягом 2020–2021 років. Здійснено системний аналіз і сформульовано основні висновки щодо впливу впровадженого інституту кримінальних проступків на кваліфікацію кримінальних правопорушень, учинених організованими злочинними угрупованнями. Висвітлено основні законодавчі зміни ст. 255 Кримінального кодексу України "Створення, керівництво злочинною спільнотою або злочинною організацією, а також участь у ній" відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за злочини, учинені злочинною спільнотою". Також сформульовано основний зміст юридичних складів злочинів, специфічна частина яких передбачена частинами 1–5 ст. 255 Кримінального кодексу України; установлено обсяг і зміст понять "злочинна спільнота", "створення злочинної організації, керівництво такою організацією або її структурними частинами", "участь у злочинній організації", "створення злочинної спільноти", "керівництво злочинною спільнотою". Наведено характеристику співвідношення юридичних складів злочинів, специфічна частина яких передбачена частинами 1–5 ст. 255 Кримінального кодексу України. Сформульовано основні правила кримінально-правової кваліфікації юридичних складів злочинів, специфічна частина яких передбачена частинами 1–5 ст. 255 Кримінального кодексу України. Указано на необхідність формування специфічного підходу до кримінально-правової кваліфікації кримінальних проступків, учинених організованою групою або злочинною організацією, оскільки ця проблема не вирішується в нормативній площині й нині є питанням практики застосування кримінального права та доктрини кримінального права.

Ключові слова: кримінальні проступки, злочинна спільнота, злочинна організація, організована група, створення злочинної спільноти, керівництво злочинною спільнотою, організовані злочинні угруповання.

ВСТУП

Актуальність проблематики. Статтею 1 Конституції України регламентовано: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Одним із дестабілізуючих факторів у побудові правової держави є вчинення кримінальних правопорушень організованими злочинними угрупованнями. У зв'язку зі змінами кримінального законодавства протягом останніх двох років – суттєвих змін зазнали кримінально-правові норми, які безпосередньо чи опосередковано впливають на кваліфікацію кримінальних правопорушень, учинених організованими злочинними угрупованнями. Зауважимо, що більшість наукових публікацій, присвячених дослідженню організованих злочинних угруповань, опубліковано до набрання чинності відповідних змін у Кримінальному кодексі України (далі – КК).

З урахуванням змін у кримінальному законодавстві кваліфікація кримінальних правопорушень, учинених організованими злочинними угрупованнями, потребує єдиних системних підходів, у першу чергу, на рівні судової правозастосовної практики. Формування української правової доктрини щодо кваліфікації кримінальних правопорушень, учинених організованими злочинними угрупованнями, є одним із суттєвих допоміжних орієнтирів у формуванні такої правозастосовної практики.

Метою статті є формування окремих теоретичних підходів кваліфікації кримінальних правопорушень, учинених організованими злочинними угрупованнями. Для досягнення зазначеної мети визначено такі завдання: проаналізувати основні законодавчі зміни щодо кваліфікації кримінальних правопорушень, учинених організованими злочинними угрупованнями; дати оцінку основних підходів щодо вирішення проблем кваліфікації таких кримінальних правопорушень у законотворчій і правозастосовній практиці України.

Об'єктом дослідження є кримінальні правопорушення, учинені організованими злочинними угрупованнями; предметом дослідження – законодавчі положення, ос-

© Птащенко Д. С., 2021