

УДК 342.98:35.082

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-1.8>

**Д. В. Приймаченко**, доктор юридичних наук,  
професор, проректор з наукової роботи  
Університету митної справи та фінансів

**Д. Д. Приймаченко**, студент  
Запорізького національного університету

## ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

*Актуальність вибраної теми зумовлена, по-перше, потребою удосконалення механізму правового регулювання патронатної служби, по-друге, необхідністю розмежування державної та патронатної служби, встановлення їх зв'язків, по-третє, запровадженням інноваційного міжнародного досвіду в процес формування кадрового потенціалу публічної адміністрації, підвищенням ефективності професійної діяльності публічних службовців.*

*Мета наукового дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад адміністративно-правової науки, чинного законодавства, правозастосовної діяльності виявити колізії правового регулювання патронатної служби та сформулювати науково обгрунтовані пропозиції щодо їх подолання.*

*Відповідно до сформульованої мети визначено такі завдання: розкрити генезу нормативного забезпечення процедури вступу, проходження та припинення патронатної служби в Україні; визначити перспективи удосконалення механізму правового регулювання інституту патронатної служби; сформулювати пропозиції щодо удосконалення національного законодавства про патронатну службу.*

*Методологічне підґрунтя дослідження становить цілісна та узгоджена система методів, способів та прийомів наукового пізнання, що дозволила проаналізувати вибране правове явище у єдності його соціального змісту та юридичної форми.*

*Усвідомлення колізійних питань правового забезпечення патронатної служби та запропоновані зміни до чинного законодавства дозволять спростити доступ до патронатної служби, її проходження та припинення, сприятимуть забезпеченню її відкритості, прозорості та незалежності. В підсумку це дозволить сформувати професійний та якісно новий кадровий потенціал публічних службовців, збільшить довіру суспільства до проведених реформ, що значно підвищить ефективність їх реалізації.*

*Ключові слова: публічна служба, законодавство у сфері публічної служби, правове регулювання патронатної служби, працівники патронатної служби.*

### **D. V. Prymachenko, D. D. Prymachenko. The genesis of legal regulation of political advisory office in Ukraine**

*The urgency of the chosen topic is due, firstly, to the need to improve the mechanism of legal regulation of the political advisory office, secondly, to the need to distinguish between the state and advisory office, establishing their links, thirdly, to introduce the innovative international experience in the formation of staff resources potential of public administration, to increase the efficiency of professional activity of public officials.*

*The purpose of research is to explore the genesis of legal regulation of the institution of political advisory office and formulate scientifically sound proposals for its further improvement based on a comprehensive analysis of the theoretical foundations of administrative law, current legislation and retrospective legislation.*

*In accordance with the stated aim, the following tasks have been identified: to reveal the genesis of the normative support of the admission procedure, and the passage and termination of advisory office in Ukraine; to determine the prospects for improving the mechanism of legal regulation of the institution of political advisory office; formulate proposals for improving national legislation of political advisory office.*

*The methodological basis of the study is an integral and coherent system of methods and techniques of scientific knowledge, which allowed to analyze the selected legal phenomenon in the unity of its social content and legal form.*

*Normative basis of research is current and future legislation of Ukraine in the sphere of public service.*

*The empirical basis of the study consists of generalizations of law enforcement practice that are accumulated by public administration bodies and methodological materials of the National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs.*

*Awareness of the conflicting issues of legal support of the political advisory office and the proposed changes to the current legislation will simplify access to the political advisory office, its passage and termination, will help to ensure its openness, transparency and independence. As a result, it will allow to form professional and qualitatively new staff resources potential of public officials, will increase public confidence in the implemented reforms, which will significantly increase the efficiency of their implementation.*

*Key words: public service, legislation of the public service sphere, legal regulation of political advisory office, officers of political advisory office.*

**Постановка проблеми.** Проблематика правового регулювання публічної служби є предметом наукових досліджень сучасної вітчизняної юридичної науки та зокрема вчених-адміністративістів. Причому останнім часом усе більшого значення набуває дослідження та використання у вітчизняній державно-правовій практиці європейського досвіду правового регулювання публічної служби.

Система публічного управління та організація державного апарату, які успадкувала Україна від радянських часів, не відповідають вимогам часу та новим реаліям. Така невідповідність зумовлює необхідність переосмислення ролі держави у суспільному житті через реалізацію всеохоплюючої політико-правової, організаційної та соціально-економічної реформи. Реалізація п. 4.2 «Професійна державна служба» Довгострокових пріоритетів діяльності Уряду чинної Програми діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) [1] передбачає приведення законодавства про державну службу у відповідність з принципами державного управління, визначеними SIGMA/OECD, та його імплементацію; упровадження прозорої класифікації посад державної служби та запровадження системи грейдів (каталог типових посад, схема посадових окладів на основі цінності посади); створення та впровадження ефективної системи оцінки результативності службової діяльності державних службовців; здійснення активної комунікації з питань залучення громадян на державну службу та їх стажування в державних органах; упровадження сучасних підходів та інструментів управління персоналом на державній службі. Серед кроків реалізації Плану пріоритетних дій Уряду [2] визначено оновлення конкурсних процедур для забезпечення прозорого відбору на державну службу, який, зокрема, ґрунтується на європейських принципах публічної адміністрації; удосконалення законодавства про державну службу в частині розвитку корпусу державної служби і системи оплати праці. Втілення в життя окреслених кроків дозволить: забезпечити державні органи висококваліфікованими працівниками, здатними професійно виконувати посадові обов'язки; удосконалити процедури добору на посади державної служби та звільнення з неї відповідно до принципів Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA); запровадити прозору систему оплати праці державних службовців; припинити можливість масових необґрунтованих звільнень державних службовців у разі зміни ключових політичних фігур; узгодити положення законодавства з питань державної служби та законодавства про працю.

Безумовно, з огляду на контраверсійність питання щодо співвідношення державної та патронатної служби, щодо ролі й місця останньої у системі публічної служби, пріоритети діяльності Уряду та кроки її реалізації мають опосередковане значення. Проте поділяємо позицію науковців, які стверджують, що патронатна служба є необхідним інструментом у розбудові службових відносин, правових та організаційних засад професійної діяльності із забезпеченням політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян публічної служби, яка б функціонувала в інтересах держави і суспільства [3, с. 9].

Таким чином, актуальність вибраної теми зумовлена, по-перше, потребою удосконалення механізму правового регулювання публічної служби як цілісного політико-правового явища, по-друге, необхідністю розмежування державної та патронатної служби, встановлення їх зв'язків, по-третє, запровадженням інноваційного міжнародного досвіду в процес формування кадрового потенціалу публічної адміністрації, підвищення ефективності професійної діяльності публічних службовців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові розвідки щодо інституту патронатної служби здійснювались у контексті загальних аспектів державної служби, а тому неминуче мають визнаватись фрагментарними. Це, наприклад, праці таких учених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Л.В. Романюк, В.М. Тимошук, А.М. Школик, та інших, а також представників науки публічного (державного) управління.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад адміністративно-правової науки, чинного та ретроспективного законодавства дослідити генезу правового регулювання інституту патронатної служби та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо його подальшого удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Поступове становлення нових поглядів на формування та функціонування публічної служби в Україні вимагають подальших теоретичних розробок та наукового супроводження цього процесу, перегляд наявних концепцій, їх змістове наближення до сучасних реалій.

Предметом численних дискусій у колах теоретиків і практиків з моменту набуття Україною незалежності та прийняття Закону України «Про державну службу» 1993 року [4] є патронатна служба, її статус, правове регулювання і місце в публічній службі. Не втрачають своєї актуальності ці питання і тепер.

З огляду на визначену мету наукового дослідження, варто вказати, що автори поділяють позицію вчених-адміністративістів, які вважають, що наявність специфічних, притаманних лише патронатній службі ознак, істотно відмінних від ознак державної служби, дає змогу зробити висновок про неможливість їх ототожнення. Водночас патронатна служба зорієнтована на забезпечення діяльності суб'єкта публічно-владної компетенції, переважно публічного діяча, що надає підстави для можливості розгляду її як різновиду публічної служби, з огляду на її ознаки [3, с. 27].

Дослідження генези правового регулювання патронатної служби в Україні необхідно здійснювати з урахуванням того факту, що до 01.05.2016 року правова регламентація патронатної служби здебільшого

здійснювалась в межах загального законодавства з питань державної служби, лише прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 року [5] та набрання ним чинності змінило цю ситуацію. Нині згідно з п. 18 ч. 3 ст. 3 дія цього Закону не поширюється на працівників патронатних служб. Проте остаточно уникнути регулювання патронатної служби Законом України «Про державну службу» 2015 року не вдалося, залишилась низка положень, що безпосередньо стосуються патронатної служби, а також збереглися деякі положення, які визначають взаємозв'язки та взаємозалежність державної служби та патронатної служби.

Згідно з положеннями Закону України «Про державну службу» 1993 року [4], патронатна служба (патронатні службовці) прирівнювалась до державної служби (державних службовців), за винятком певних особливостей, визначених законом, наприклад, це стосувалося припинення державної служби патронатними службовцями у разі зміни керівників або складу державних органів відповідно до ч. 3 ст. 30 Закону України «Про державну службу» 1993 року. Також у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу» 1993 року було вказано, що посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Здійснення «консультативно-дорадчих функцій», зокрема, і покладалося на патронатну службу.

Відповідно до ч. 5 ст. 15 Закону України «Про державну службу» 1993 року Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мали право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників пресслужб, радників і секретарів згідно зі штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба) [4]. Зазначеною нормою визначався не тільки перелік суб'єктів, які мали право утворювати патронатну службу, а й наведено перелік посад, які належали до патронатної служби.

Класифікація посад державних службовців, що наведена в ст. 25 Закону України «Про державну службу» 1993 року, застосовувалась і щодо посад патронатної служби. До другої категорії з таких посад було віднесено: радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України; до третьої – експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України і Секретаріату Кабінету Міністрів України тощо. Окрім того, згідно з ч. 3 ст. 25 віднесення до відповідної категорії нових посад державних службовців проводилось КМ України за погодженням з відповідним державним органом. Прикладом реалізації цієї норми була Постанова КМ України від 14.08.2013 № 703 «Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [6], яка стосувалась у тому числі посад патронатної служби.

З наведеного слід відзначити, що Закон України «Про державну службу» 1993 року здебільшого регулював патронатну службу певних суб'єктів (Президента України, Голови Верховної Ради України, членів Уряду, голів місцевих державних адміністрацій), перелік яких був вичерпним, проте в законі були норми, які допускали існування патронатної служби в будь-якому державному органі. Так, згідно з ч. 2 ст. 23 Закону України «Про державну службу» 1993 року [4] у виняткових випадках після досягнення граничного віку перебування на державній службі державні службовці могли бути залишені на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу.

Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби відповідно до ч. 5 ст. 15 Закону України «Про державну службу» 1993 року установлювався відповідними органами, зокрема Порядком перебування на державній службі працівників патронатної служби членів КМ України та голів місцевих державних адміністрацій, затвердженим відповідною постановою Уряду [7]. Стосувався цей Порядок патронатних службовців виключно членів КМ України та голів місцевих державних адміністрацій. Згідно з п. 2 Порядку, члени КМ України, голови місцевих державних адміністрацій могли утворювати патронатну службу в межах граничної чисельності працівників Секретаріату КМ України, центрального апарату міністерства, місцевої державної адміністрації та їх штатних розписів.

Поміж іншого Порядком визначались окремі особливості правового статусу патронатних службовців, зокрема, було визначено ким і в якому порядку вони добираються на певні посади, які вимоги висуваються до них (громадянство України, необхідний досвід роботи в органах управління, відповідній галузі чи сфері діяльності, з урахуванням напряму роботи посадової особи, при якій утворена служба), наведено перелік основних завдань тощо.

У Довіднику типових професійних характеристик посад державних службовців, що затверджений наказом Головного управління державної служби України від 01.09.1999 № 65 [8], в додатку 2 містилось таке визначення патронатної служби – це сукупність працівників державного органу, які самостійно приймаються на посади членами КМ України, головами місцевих державних адміністрацій згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді. Патронатна служба могла складатися з помічника, радника, керівника пресслужби або інших посад, передбачених штатним розписом. Вважаємо, що наведене визначення є надто вузьким, а тому обмежує патронатну службу як щодо суб'єктів, якими вона утворюється, так і її ознак, акцентується увага лише на особливостях призначення. При цьому поза увагою залишається зміст, повноваження і порядок діяльності працівників патронатної служби, питання звільнення тощо.

Слід мати на увазі, що розглянуте визначення і перелік посад патронатної служби було сформоване, виходячи з положень Закону України «Про державну службу» 1993 року [4].

Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13.09.2011 № 11 [9], вже не містив визначення поняття «патронатна служба», проте, як і в попередній редакції, визначав перелік кваліфікаційно-професійних характеристик деяких посад патронатної служби (керівник служби міністра, керівник пресслужби, помічник керівника, помічник-консультант народного депутата, радник, консультант).

Згадки про патронатну службу мали місце і в актах, якими регулювались питання проведення атестації державних службовців. В абз. 3 п. 2 Положення про проведення атестації державних службовців, затвердженого постановою КМ України від 28.12.2000 № 1922 [10], вказано, що не підлягають атестації державні службовці патронатної служби.

Патронатна служба міністра регламентується ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [11]. Відповідно до ч. 1 ст. 12 міністр має право на формування патронатної служби міністра у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Чисельність патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб (положення щодо граничної чисельності внесено Законом України «Про державну службу» 2015 року [5]).

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 та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра.

Згідно з ч. 7 ст. 12 на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю з особливостями, встановленими законом.

З прийняттям Закону України «Про державну службу» 2015 року [5] та внесенням змін до нього (в основному 2019–2020 рр.) суттєво змінилось правове регулювання патронатної служби. Як уже зазначалось, з моменту набуття цим законом чинності його дія не поширюється на працівників патронатних служб (п. 18 ч. 3 ст. 3).

Однак Закон України «Про державну службу» 2015 року [5] містить розділ Х «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба», який власне і закладає підвалини правового регулювання інституту патронатної служби. Згідно з ч. 1 ст. 92 Закону, до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та пресекретаря 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.

Наведений перелік посад патронатних служб та посадових осіб, при яких вони утворюються, має деякі особливості порівняно з аналогічними у інших актах. Так, по-перше, перелік осіб, при яких може утворюватись патронатна служба є невичерпним, посади патронатних служб можуть бути і в інших державних інституціях. Окремо варто акцентувати увагу на цьому положенні. Те, що патронатна служба може бути в будь-якому органі, зовсім не означає, що, керуючись цим положенням, будь-яких державний орган може утворити патронатну службу, це загальна норма, яка визначає ступінь поширення її дії – на всі державні органи, в яких утворена патронатна служба. Тобто право утворювати патронатну службу має закріплюватись спеціальним законодавством. По-друге, перелік посад патронатних службовців, з одного боку, визначається відповідно до особи, при якій вони вводяться (викладення вказує на вичерпність переліку таких посад, тобто, наприклад, серед посад патронатної служби Президента України можуть бути лише радник, помічник, уповноважений та пресекретар; у народних депутатів України лише помічники-консультанти тощо), а з іншого – залишається можливість зарахування й інших посад до посад патронатної служби.

З метою подолання зазначеної невизначеності, відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про державну службу» 2015 року [5], Комісія з питань вищого корпусу державної служби мала право затверджувати перелік посад патронатної служби. Але Комісією зазначений перелік жодного разу не була затверджений. Більш того, зазначене повноваження Комісії не знайшло закріплення в Положенні про Комісію, затвердженого постановою КМ України від 25.03.2016 № 243 [12]. Надалі у зв'язку зі змінами до Закону України «Про державну службу» 2015 року Комісія була позбавлена права формувати такий перелік.

Шляхом прийняття Постанови КМ України від 18.01.2017 № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів» [13] було здійснено спробу вирішити вказану проблему, хоча й у межах вирішення загального питання – оплати праці державних службовців.

Постанова КМ України від 24.12.2019 № 1112 «Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» [14], вже безпосередньо регулює питання оплати праці працівників патронатних служб, нею затверджуються Умови оплати праці працівників патронатних служб у державних органах. Перш за все варто звернути увагу на те, що Умови визначають

механізм оплати праці працівників патронатних служб тих державних органів, де передбачено функціонування патронатної служби.

Відповідно до п. 5 Умов конкретний перелік підрозділів і посад працівників патронатної служби визначається особою, при якій утворено службу, або головою депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України в межах граничної чисельності працівників відповідного державного органу.

У Додатках до Умов встановлено розміри посадових окладів працівників патронатних служб залежно від посадової особи (Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, керівника апарату, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, Президента України, Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України), органу (Офіс Президента України), структурного підрозділу органу (апарат РНБО України), а також предметно всіх інших органів з урахуванням їх юрисдикції.

Останній додаток стосується таких працівників патронатних служб: керівника патронатної служби (секретаріату, апарату); заступника керівника патронатної служби (секретаріату, апарату); керівника структурного підрозділу в патронатній службі; радника; заступника керівника структурного підрозділу в патронатній службі; пресекретаря; помічника; референта.

Звідси цілком доцільно відзначити, що патронатна служба структурно складається з низки різних посад, які вирізняються не тільки своїми назвами (деякі з яких запозичені з інших мов), а й переліком покладених на них обов'язків. Тому пропонуємо для зарахування певних посад до патронатної служби керуватись не назвою такої посади, а виключно переліком покладених на них обов'язків. Тільки у такому разі можлива правильна їх класифікація.

З метою правильної вирішення ситуації щодо зарахування певних посад до посад патронатної служби цілком доречним видається розроблення та затвердження відповідних критеріїв, наприклад, за аналогією з Критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджених постановою КМ України від 06.04.2016 № 271 [15].

Ст. 92 Закону України «Про державну службу» 2015 року не конкретизує хто і в якому порядку призначає на посади працівників патронатних служб, обґрунтовується це тим, що спеціальними законами визначається посадова особа, уповноважена їх призначати, залежно, звісно, від конкретного органу та з урахуванням положень цього Закону. Прикладом є Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [11], згідно з ч. 3 ст. 12 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.

Ч. 4 ст. 92 Закону України «Про державну службу» 2015 року передбачає поширення законодавства про працю на працівників патронатних служб, але вже конкретно обмежуються дії певних статей, що раніше передбачалось особливостями їх статусу. Це статті 39<sup>1</sup>, 41-43<sup>1</sup>, 49<sup>1</sup> та ч. 3 ст. 184 Кодексу законів про працю України [16], які визначають особливості дії та припинення трудових договорів, вивільнення працівників тощо.

Наслідком поєднання правового регулювання державної служби та патронатної служби є зарахування часу роботи на посадах патронатної служби до стажу державної служби, відповідно до п. 11 ч. 2 ст. 46 та ч. 5 ст. 92 Закону України «Про державну службу» 2015 року. Паралельно з цим вводяться певні обмеження дії цього правила. Так, для можливості його застосування особа повинна до призначення на посаду патронатної служби перебувати на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернутися на державну службу. Часових рамок перебування на посаді патронатної служби та повернення на державну службу не встановлено, як і необхідності повернутись на державну службу після звільнення з патронатної служби у певний, визначений строк.

За ч. 6 ст. 92 Закону України «Про державну службу» 2015 року вступ або повернення працівника патронатної служби на державну службу реалізується у порядку, визначеному для осіб, які вперше вступають на державну службу, тобто з обов'язковим проведенням конкурсу.

Концептуальна невизначеність у питанні співвідношення державної служби та патронатної служби є наслідком прирівнювання працівників патронатної служби до державних службовців, за певними винятками, зумовленими особливостями їх правового статусу, які вирізняли їх. Встановлені за цей час зв'язки в правовому регулюванні патронатної служби та державної служби виявились настільки сильними, що не дають змоги уникнути їх навіть сьогодні, за умов, що дія Закону України «Про державну службу» 2015 року не поширюється на працівників патронатних служб.

У світлі мети роботи доцільно розглянути програмні документи з питань реформування публічної служби під зрізом визначеності правової природи патронатної служби та напрацювання науковців.

Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [17], передбачалось, що Секретаріат КМ України складатиметься, зокрема, з патронатних служб Прем'єр-міністра та віцепрем'єр-міністрів, а також закріплювалось право міністрів формувати власну патронатну службу. Патронатна служба міністра визначалась як його особистий апарат та має бути спрямована на підготовку необхідних матеріалів для міністра, організацію його контактів з громадськістю та засобами масової інформації, також вона повинна виконувати роль сполучної ланки між міністром та колективом службовців – апаратом міністерства, а також між певним міністром та іншими міністрами.

Стратегією реформування системи державної служби в Україні, затвердженою указом Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 [18], передбачалось удосконалення класифікації посад державних службовців за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень на такі типи посад: 1) політичні; 2) адміністративні; 3) патронатні. До патронатних посад за Стратегією зараховувались посади радників, консультантів, помічників, пресекретарів та інші посади, що передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів КМ України, керівників органів державної влади. Разом із тим підтверджувалось, що посади патронатної служби належать до відповідних категорій посад державних службовців.

Концепціями розвитку законодавства про державну службу 2005 та 2006 років, затвердженими указами Президента України від 05.01.2005 № 1/2005 [19] та від 20.02.2006 № 140/2006 [20] відповідно, майже однаково передбачалась необхідність вдосконалення правового статусу працівників патронатних служб (їх повноваження, порядок призначення та звільнення). Крім того, зазначалось, що слід передбачити, що право мати патронатну службу можуть мати лише ті особи, які обіймають політичні посади.

Разом із тим про відсутність єдиного підходу до розв'язання питання патронатної служби свідчить той факт, що ні в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [21], ні серед заходів щодо реформування державної служби в Україні, передбачених Указом Президента України [22], заходів, спрямованих на вдосконалення інституту патронатної служби, передбачено не було. Так само, як і в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки [23] та Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [24], жодних заходів щодо вдосконалення інституту патронатної служби не передбачалось. У Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. [25] одним з пріоритетів визначено «Державна служба та управління людськими ресурсами». Разом із тим питання патронатної служби традиційно залишилось поза увагою розробників програмного документа. Так, ситуація може свідчити або про намагання розмежування законодавства щодо державної служби та патронатної служби, а тому і розмежування цих інститутів публічної служби, або про вади законодавства про публічну службу (наявність прогалів, колізій тощо).

Проаналізувавши ступінь впровадження положень згадуваних нормативних актів, можемо констатувати, що вони залишаються нереалізованими або ж такими, що вже не відповідають тим реаліям, які характерні для сучасної України.

Проте суб'єкти законодавчої ініціативи продовжують активно продукувати законопроекти, предметом правового регулювання яких є відносини, пов'язані з патронатною службою. Нині в комітетах Верховної Ради України перебувають на розгляді такі проекти: «Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо патронатної служби)» від 23.10.2019 № 2305; «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо питання сумісництва помічників-консультантів народних депутатів України)» від 25.10.2019 № 2313; «Проект Закону про внесення зміни до статті 25 Закону України «Про запобігання корупції» щодо помічників-консультантів народних депутатів України від 25.10.2019 № 2313-1; Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо врегулювання правового статусу працівників патронатної служби)» від 25.11.2019 № 2313-3; «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення проходження державної служби» від 26.06.2020 № 3748; «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (щодо граничного віку перебування на службі)» від 27.10.2020 № 4276.

На особливу увагу заслуговують такі ініціативи: «Проект Закону про парламентську службу» від 21.12.2020 № 4530 (далі – Проект про парламентську службу) [26] та альтернативний йому «Проект Закону про особливості служби в Апараті Верховної Ради України» від 29.12.2020 № 4530-1 [27].

Метою ухвалення Проекту про парламентську службу є визначення особливостей правового регулювання парламентської служби та правового статусу парламентських службовців для дієвої та ефективної роботи Апарату із забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів. Фактично йдеться про визначення особливостей працівників парламентської патронатної служби. Такий підхід до визначення правового статусу працівників патронатної служби викликає низку запитань: по-перше, чому законодавець намагається визначити статус лише одного з різновидів посадовців патронатної служби в окремому законі; по-друге, чи справді є вагомими аргументи щодо особливостей патронатної служби порівняно, наприклад, з патронатною службою в Офісі Президента України чи Уряду, чи зумовлюватиме це потребу у прийнятті окремих актів щодо інших різновидів патронатної служби; по-третє, чи не суперечить такий підхід правилам юридичної техніки, коли суспільні відносини, які становлять один предмет правового регулювання, регламентуватимуться різними правовими актами; по-четверте, дію Проекту пропонується поширити як на працівників патронатної служби, так і на працівників, які виконують функції з обслуговування, а також і на державних службовців, як це буде узгоджуватись із загальним Законом «Про державну службу»; по-п'яте, побіжний аналіз норм Проекту свідчить, що на парламентських державних службовців, а отже, і на працівників патронатної служби не поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції»; по-шосте, Проект потребує суттєвого доопрацювання з метою узгодження із загальноєвропейськими тенденціями і кра-

щими практиками розвитку державної служби та врахування основних принципів і стандартів, закріплених у Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо статусу публічних службовців в Європі.

Значною мірою висловлені зауваження стосуються й альтернативного законопроекту.

Таким чином, аналіз генези правового регулювання інституту патронатної служби в Україні вказує на повільне формування відповідного нормативного підґрунтя функціонування досліджуваного правового явища, фрагментарне регулювання окремих питань патронатної служби. Підставою цього, беззаперечно, є відсутність науково обґрунтованих розвідок щодо інституту патронатної служби, поширення статусу державних службовців на працівників патронатних служб, лобювання інтересів окремих зацікавлених суб'єктів тощо. З урахуванням викладеного цілком поділяємо позицію дослідників щодо підготовки та прийняття окремого закону, який би визначав принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, ефективної, орієнтованої на забезпечення обслуговування діяльності суб'єктів публічно-владних повноважень патронатної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до патронатної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [3, с. 27; 28, с. 29, с. 457].

Вважаємо, що законопроект має нормативно визначити поняття патронатної служби, посади патронатної служби, сферу застосування закону, принципи патронатної служби, питання управління патронатною службою, правовий статус патронатних службовців, умови вступу, службову кар'єру, фінансове забезпечення діяльності патронатної служби, питання оплати праці та соціальні гарантії патронатних службовців, робочий час і час відпочинку патронатного службовця, відпустки, дисциплінарну відповідальність патронатних службовців, підстави та умови припинення патронатної служби і, зрештою, легалізував би особливості патронатної служби як різновиду публічної служби, усунувши ті колізійні, проблемні питання, які нині притаманні механізму правового регулювання інституту патронатної служби, забезпечивши ефективне використання кадрового потенціалу публічної служби.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** У результаті дослідження генези нормативного забезпечення процедури вступу, проходження та припинення патронатної служби в Україні було встановлено, що правове регулювання патронатної служби характеризується остаточною невизначеністю, відсутністю єдиного нормативно-правового акта, положення якого стосувались би виключно патронатної служби, невиробленням єдиного розуміння змісту, повноважень, порядку діяльності патронатної служби, питань їх правового статусу тощо.

Усвідомлення наявності правових прогалів та колізій у механізмі правового регулювання патронатної служби та запропоновані зміни до чинного законодавства дозволять спростити доступ до публічної служби, забезпечать її відкритість, прозорість та незалежність. У підсумку це дозволить сформувати професійний та якісно новий кадровий потенціал, збільшить довіру суспільства до проведених реформ, що значно підвищить ефективність їх реалізації. З метою вирішення зазначеної проблематики обґрунтовано пропозицію підготовки та прийняття окремого закону – Закону «Про патронатну службу», який би визначав принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, ефективної, орієнтованої на забезпечення обслуговування діяльності суб'єктів публічно-владних повноважень патронатної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до патронатної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Подальші дослідження зазначеної проблематики сприятимуть сформуванню науково обґрунтованого підґрунтя змістового наповнення інституту патронатної служби як різновиду публічної служби.

#### Список використаних джерел:

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.
2. План пріоритетних дій Уряду на 2020 рік : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2020 року № 1133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-a1133r>.
3. Патронатна служба : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2018. 180 с.
4. Про державну службу : Закон України в редакції від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490. (втратив чинність).
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
6. Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 703. *Офіційний вісник України*. 2013. № 76. Ст. 2823. (втратила чинність).

7. Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 № 851. *Офіційний вісник України*. 1999. № 20. Ст. 277. (втратила чинність).

8. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців : Наказ Головного управління державної служби України від 01.09.1999 № 65. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN1865.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN1865.html) (втратив чинність).

9. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13.09.2011 № 11. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN71557.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN71557.html) (втратив чинність).

10. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 № 1922. *Офіційний вісник України*. 2001. № 1. Ст. 27. (втратила чинність).

11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

12. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 1115.

13. Питання оплати праці працівників державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15. *Офіційний вісник України*. 2017. № 9. Ст. 284.

14. Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1112. *Офіційний вісник України*. 2017. № 3. Ст. 157.

15. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 271. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1206.

16. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 32.

18. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 16. Ст. 665.

19. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України від 05.01.2005 № 1/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 2. Ст. 76. (втратив чинність).

20. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 8. Ст. 421.

21. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : схвалено Указом Президента України від 05.04.2004 р. № 278/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 10. Ст. 578. (втратив чинність).

22. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України від 20.09.2007 № 900/2007. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 176. (втратив чинність).

23. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : схвалено Указом Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 4. Ст. 127. (втратив чинність).

24. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 680.

25. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р.) *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.

26. Проект Закону про парламентську службу від 21.12.2020 № 4530. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70725](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70725).

27. Проект Закону про особливості служби в Апараті Верховної Ради України від 29.12.2020 № 4530-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70771](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70771).

28. Коломоєць Т.О. Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 3. С. 73–82.

29. Шевченко Л. Теоретико-правові засади патронатної служби в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство: зобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 454–457.