

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 352/354.084:342.98(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.15>

О. Д. Лазор

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

О. Я. Лазор

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

І. Г. Юник

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ УКРАЇНИ

У статті розкрито особливості становлення патронатної служби в органах публічного управління та адміністрування України у трьох її аспектах: правовому, організаційному та соціальному. Правове забезпечення патронатної служби започатковано положеннями чинної Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.). Згідно з якою пропонувалось закріпити три типи посад: політичні, патронатні та адміністративні, де дві останні належали до посад державної служби. В організаційній площині сучасна патронатна служба в державних органах значно розширилась не лише за переліком інституцій, де вона запроваджена, але і за посадами. Відбулась трансформація статусу патронатних службовців державної служби відповідно до Концепції адміністративної реформи на працівників патронатної служби як окремого виду публічної служби згідно із нормами нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.). Виявлено особливості інституціоналізації патронатної служби в органах місцевого самоврядування. Актуалізовано різні питання, пов'язані з функціонуванням патронатної служби в цих інституціях. Означено можливості адаптивного потенціалу інновацій, що запроваджуватимуться новою редакцією Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.) у зв'язку з його прийняттям. Аргументовано, що особливостями процесу інституціоналізації патронатної служби є з одного боку виведення її представників зі складу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а з другого – створення нових посад працівників патронатної служби. Вказано на необґрунтованість формування структурних підрозділів органів публічного управління та адміністрування, збільшення їх штату, які фактично дублюють функції патронатної служби. Проаналізовано організаційний аспект становлення патронатної служби, у зв'язку з чим розглянуто особливості змін адміністративно-правового статусу працівників патронатної служби, зокрема питання прийняття та звільнення, їх кваліфікаційних вимог, завдань та ін. Розкрито особливості трансформації соціального захисту працівників патронатної служби (у частині оплати праці, стажу, матеріальної допомоги), що зумовлено прийняттям нових законів та внесенням змін у діючі. Із прийняттям нових редакцій законів «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» обґрунтовано необхідність розрізняти патронатну службу в державних органах та патронатну службу в органах місцевого самоврядування. Представлено класифікацію публічної служби з визначенням патронатної служби як важливої її складової. Матеріали дослідження уможливили формулювання пропозицій, а також дефініції «патронатна служба», виокремлення специфічних ознак патронатної служби в Україні.

Ключові слова: публічна служба, патронатна служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, посада, державний орган, органи публічного управління та адміністрування, система правосуддя, помічник судді, оплата праці працівників патронатної служби.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Із прийняттям нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [10] виокремлено вид публічної служби як патронатна служба в державних органах. Уперше про виокремлення патронатної служби як самостійного виду служби було заявлено у 2005 р. у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – Кодекс) [1].

Інститут патронатної служби, функціонування якого регламентується чинним законодавством України, зокрема Законом України «Про державну службу» (2015 р.), у зв'язку із прийняттям Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.) [15], продовжує своє становлення та розвиток, вийшовши на новий його рівень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Окремі аспекти патронатної служби торкаються більш раннього періоду її становлення, до прийняття нових редакцій законів про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, розкриті у публікаціях науковців В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, О. І. Костишева, В. Я. Малиновського, В.М. Тимощука та ін. Питання сутності патронатної служби, особливостей її організації та функціонування розкрито також і в авторському посібнику [2].

Деякі питання становлення патронатної служби вже після змін у 2015 р. закону про держслужбу підіймали у своїх працях: І. Зарубіна, Т.О. Коломоєць, Д.В. Приймаченко, Л. Шевченко, О.С. Шермет та інші фахівці. Серед останніх публікацій варто надати належну увагу навчальним виданням: підручнику В. Я. Малиновського (2018 р.) [5], де представлено особливості патронатної служби; підручнику колективу авторів Запорізького національного університету за загальною редакцією Т. О. Коломоєць і В. К. Колпакова (2018 р.) [6], де патронатну службу розглянуто як системну складову публічної служби та відповідної галузі законодавства. Проблематика визначення сучасного правового статусу патронатних служб в органах публічного управління та адміністрування обговорювалась також і на науково-комунікативних заходах та актуалізувалась в авторських публікаціях [3, 4].

Мета: розкрити особливості інституціоналізації патронатної служби в органах публічного управління та адміністрування України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Укра-

їні (1998 р.) [11], на основі класифікації державних органів виокремлено: політичні, патронатні та адміністративні посади, дві останні з яких належали до державної служби. У цьому документі йшлося і про те, що на цих посадах «працівники є державними службовцями і беруть участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, займаються державною управлінською діяльністю (керують, організують, виконують) в органах трьох гілок влади. Ці працівники мають державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою, отримують від держави винагороду за свою працю». Також передбачалось створення патронатної служби Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів, міністрів.

Згідно із нормами п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу (2005 р.) [1], публічна служба визначається як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування». Із цього механічного переліку різних видів служб стає зрозумілим, що необхідно відрізнити патронатну службу від державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та інших видів служб, які є компонентами публічної служби.

Сучасна патронатна служба у порівнянні із Концепцією адміністративної реформи, значно розширилась не лише за інституціями, де вона запроваджена, але і за посадами, тобто як за змістом, так і за обсягом самого поняття. Слідуючи положенням ч. 1 ст. 92 нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [10] до патронатної служби в державних органах належать посади: радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах, що детальніше представлено у табл. 1. Такому розширеному їх переліку

сприяло з одного боку виведення працівників патронатної служби зі складу державних службовців, а з другого – шляхом створення нових посад патронатної служби.

На вказаних працівників патронатної служби не поширюється дія закону про державну службу, хоча конкретно про це у тексті закону не вказується,

натомість зазначено, що їх діяльність регулюється законодавством про працю, крім статей 39¹, 41-43¹, 49² та ч. 3 ст. 184 КЗпП України (ч. 4 ст. 92) [10].

У чинному законодавстві, здебільшого, не зазначається кількість працівників патронатної служби, але є певні застереження щодо її формування. Так, про кількість посад працівни-

Таблиця 1

Посади працівників патронатних служб у державних органах, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу»

№ з/п	Державні органи	Посади працівників патронатних служб у державних органах
1.	Верховна Рада України	Керівник Секретаріату Голови Верховної Ради України
		Перший заступник Керівника Секретаріату Голови Верховної Ради України
		Заступник Керівника Секретаріату Голови Верховної Ради України
		Керівник секретаріату Першого заступника, заступника Голови Верховної Ради України
		Прес-секретар Голови Верховної Ради України
		Перший помічник Голови Верховної Ради України
		Керівник секретаріату депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України
		Перший заступник керівника секретаріату депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України
		Заступник керівника секретаріату депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України
		Керівник підрозділу в Секретаріаті Голови Верховної Ради України
		Радник, помічник Голови Верховної Ради України
		Радник, помічник Першого заступника, заступника Голови Верховної Ради України, керівника Апарату Верховної Ради України
		Головний консультант Секретаріату Голови Верховної Ради України,
		Головний консультант секретаріату депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України
		Старший консультант секретаріату депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України
Консультант секретаріату депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України		
2.	Президент України, Офіс Президента України	Перший помічник, помічники Президента України
		Радники Президента України
		Прес-секретар Президента України
		Представники Президента України
		Уповноважені Президента України
		Керівник патронатної служби
		Перший заступник керівника, заступник керівника патронатної служби
		Керівник структурного підрозділу в патронатній службі
		Заступник керівника структурного підрозділу в патронатній службі, радник
		Помічник, референт
Головний консультант структурного підрозділу в патронатній службі		
3.	Апарат Ради національної безпеки і оборони України	Керівник Служби Секретаря Ради національної безпеки і оборони України
		Радник, прес-секретар Секретаря Ради національної безпеки і оборони України
		Помічник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України
		Помічник Першого заступника Секретаря Ради національної безпеки і оборони України
		Помічник заступника Секретаря Ради національної безпеки і оборони України
4.	Кабінет Міністрів України	Керівник патронатної служби
		Перший заступник, заступник керівника патронатної служби, керівник структурного підрозділу в патронатній службі, керівник протоколу Прем'єр-міністра України, прес-секретар, радник
		Заступник керівника протоколу Прем'єр-міністра України, керівника структурного підрозділу в патронатній службі
		Помічник
		Заступник прес-секретаря Прем'єр-міністра України
Референт Прем'єр-міністра України, консультант		

Продовження таблиці 1

№ з/п	Державні органи	Посади працівників патронатних служб у державних органах
5.	Національна рада з питань телебачення і радіомовлення	Завідувач сектору в патронатній службі
		Помічник голови Національної ради з питань телебачення і радіомовлення
		Помічник-консультант члена Національної ради з питань телебачення і радіомовлення
6.	Інші державні органи	Керівник патронатної служби (секретаріату, апарату)
		Заступник керівника патронатної служби (секретаріату, апарату)
		Керівник структурного підрозділу в патронатній службі
		Радник
		Заступник керівника структурного підрозділу в патронатній службі
		Прес-секретар
		Помічник
		Референт
7.	Система правосуддя	Керівник патронатної служби
		Заступник керівника патронатної служби
		Прес-секретар, референт
		Радник: голови, заступника голови, Генерального прокурора, першого заступника та заступників Генерального прокурора
		Керівник служби інспекторів
		Інспектор
		Науковий консультант
		Науковий радник
		Помічник: голови суду, заступника голови суду, секретаря судової палати, секретаря пленуму, судді

Джерело: укладено на основі [16]

Таблиця 2

Співвідношення кількості членів ЦВК та працівників її патронатної служби

№ з/п	Члени ЦВК		Патронатна служба ЦВК	
	Назва посади	Кількість штатних посад	Назва посади	Кількість штатних посад
1.	Голова Комісії	1	Радник Голови Комісії	3
			Помічник Голови Комісії	1
2.	Заступник Голови Комісії	2	Помічник заступника Голови Комісії	4
3.	Секретар Комісії	1	Помічник секретаря Комісії	2
4.	Член Комісії	13	Помічник члена Комісії	13
	Разом	17	Разом	23

Джерело: укладено на основі [18]

ків патронатної служби Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) можна дізнатись зі штатного розпису (табл. 2).

Наведений кількісний склад працівників патронатної служби ЦВК становить 9,1 % від загальної кількості персоналу Секретаріату ЦВК (252 ос.). Однак, чи обґрунтована така кількість персоналу Секретаріату ЦВК, у структурі якого є декілька управлінь та низка відділів: організаційний (17 ос.), по забезпеченню діяльності членів комісії (17 ос.), взаємодії із засобами масової інформації (3 ос.) та інші для забезпечення діяльності 17 її членів – невідомо.

Положеннями Концепції адміністративної реформи також передбачалось, що міністр «має

право формувати власну патронатну службу. Патронатна служба міністра як його особистий апарат має бути спрямована на підготовку необхідних матеріалів для міністра, організацію його контактів з громадськістю та засобами масової інформації. Водночас вона повинна виконувати роль сполучної ланки між міністром та колективом службовців – апаратом міністерства, а також між певним міністром та іншими міністрами» [11].

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [17], міністр, у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства, фор-

мує патронатну службу, чисельність якої становить не більше десяти осіб. Міністром також визначається особовий склад патронатної служби. Зміст закріплених завдань працівників патронатної служби міністра передбачає: здійснення консультування міністра, підготовка необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів; забезпечення зв'язку із посадовими особами інших органів державної влади; організація зустрічей і зв'язків із громадськістю, медіа; виконання інших доручень міністра (ч. 2 ст. 12) [17].

Особливістю патронатної служби міністра є те, що працівники патронатної служби призначаються на посаду та звільняються з неї державним секретарем міністерства за поданням міністра. З метою збереження висококваліфікованого потенціалу державної служби, соціального захисту патронатних службовців у положеннях Концепції адміністративної реформи, яка є чинною, передбачалось, що «У разі зміни державним службовцем внаслідок зміни керівника (для патронатної служби) та ліквідації або реорганізації державних органів йому повинна надаватися робота з установами посадового окладу не нижче від попереднього» [11]. Однак, із прийняттям нової редакції Закону України «Про державну службу», організаційно-правовий статус працівників патронатної служби змінився, хоча і суперечить Концепції.

Загалом, трудові відносини з працівниками патронатної служби припиняються в день припинення повноважень тієї особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Проте, можливе і дотермінове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта, наприклад міністра, працівником патронатної служби якої він є чи, як було вже зазначено, у випадку звільнення самої особи, тобто міністра. Керівником державної служби міністерства приймається акт про звільнення працівника патронатної служби у порядку, передбаченому законодавством про працю.

Із набранням чинності нової редакції Закону України «Про державну службу» [10], окремі працівники системи правосуддя, зокрема помічники суддів, втратили статус державних службовців та набули статусу працівників патронатної служби. Виведення помічників суддів зі складу державних службовців мотивується тим, що вони забезпечують роботу суддів, допомагаючи у «виконанні суддею повноважень щодо здійснення правосуддя» згідно із п. 2 Положення про помічника судді (далі – Положення) [8], але не виконують функцій із «практичного вико-

нання завдань і функцій держави» відповідно до ч. 1 ст. 1 [10].

Водночас зі зняттям статусу державного службовця для помічників суддів зникла і необхідність проходження спеціальної перевірки. Відповідно до Положення [8], затвердженого рішенням Ради суддів України, його обов'язки як помічника судді визначаються посадовою інструкцією, яка затверджується керівником апарату суду за погодженням зі зборами суддів відповідного суду. Керівник апарату органу, а саме керівник апарату відповідного суду, здійснює контроль за дотриманням помічником судді правил внутрішнього трудового розпорядку суду та правил поведінки працівника суду.

У цьому Положенні визначено також кваліфікаційні вимоги до помічників суддів, зокрема у частині наявності громадянства України та вищої юридичної освіти, вільного володіння державною мовою. Для помічників суддів Верховного Суду необхідним є наявність стажу професійної діяльності у сфері права не менше трьох років.

Призначення на посаду помічника судді здійснюється на підставі письмового подання судді без конкурсного відбору наказом керівника апарату відповідного суду. Помічник судді може бути звільнений з посади за наказом керівника апарату суду в порядку, визначеному законодавством про працю, на підставі заяви про звільнення за власним бажанням або за поданням судді, зокрема у зв'язку з дискредитацією помічника судді. Помічник судді несе дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Чимало питань виникло з оплатою праці працівників патронатної служби державних органів, на врегулювання яких прийнято відповідні нормативно-правові акти. Так, постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» (від 09.03.2006 р. № 268) та «Питання оплати праці працівників державних органів» (від 18.01.2017 р. № 15) втратили чинність у зв'язку із прийняттям іншої постанови «Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»» (2019 р.) [16], якою затверджено умови, зокрема механізм оплати праці працівників патронатних служб у державних органах, де встановлено:

- конкретні розміри посадових окладів – відповідно до схем посадових окладів (у коефіцієнтах), визначених відповідно до п. 2 цих Умов;
- надбавка за інтенсивність праці;
- надбавка за виконання особливо важливої роботи – до 100 % посадового окладу;
- надбавка за вислугу років (табл. 3).

Таблиця 3

**Розмір надбавки за вислугу років
у державних органах,
на які не поширюється дія Закону України
«Про державну службу»**

Показники	Величина надбавки у % до посадового окладу в залежності від стажу, понад:					
	3	5	10	15	20	25
Кількість років, роки	3	5	10	15	20	25
Відсотки посадового окладу, %	10	15	20	25	30	40

Джерело: укладено на основі [16]

Необхідно зазначити, що, у зв'язку зі зміною статусу окремої категорії державних службовців, для працівників патронатної служби в зазначеній постанові передбачено для встановлення надбавки за вислугу років додання до стажу раніше набутого стажу державної служби, зокрема з урахуванням періодів роботи, передбачених у ст. 46 Закону України «Про державну службу».

У межах фонду преміювання відповідного державного органу працівники патронатної служби відповідно до їх особистого внеску у загальні результати роботи також преміюються згідно із відповідним положенням цього державного органу. Для вирішення соціально-побутових питань працівникам патронатної служби надається матеріальна допомога у розмірі, що не перевищує їх середньомісячної заробітної плати.

Отже, остаточне виокремлення цього виду публічної служби на практиці, запровадження інституту публічної служби розпочалося із введенням з 01.05.2016 р. у дію нової редакції Закону України «Про державну службу». Законодавчо «саме з 2015 р. патронатні службовці, які залишились працювати в органах державного управління, позбавлені статусу державних службовців і зайняли окрему нішу в класифікації видів публічної служби» [3, с. 153]. Із цього часу функціонує окремий вид публічної служби – патронатна служба, проте, вона діє тільки у межах функціонування державних органів,

що корелюється з Кодексом адміністративного судочинства України, але аж ніяк не узгоджується із загальною стратегією розвитку публічної служби. Адже до сьогодні патронатні службовці, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають статус посадових осіб органів місцевого самоврядування, що абсолютно не гармонізує із Законом України «Про державну службу».

Формуванню інституту патронатної служби у самоврядних інституціях передувало закріплення окремих положень у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [13], а саме про:

- надання консультативно-дорадчих функцій посадовими особами місцевого самоврядування (ст. 1);
- затвердження відповідною місцевою радою Положення про помічника-консультанта депутата ради (п. 53 ч. 1 ст. 26; п. 35 ч. 1 ст. 43).
- У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. [14] викладено засадничі положення патронатної служби, зокрема про:

- право голів районних, районних у містах, обласних рад, Київського та Севастопольського міських голів та міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу) (ч. 4 ст. 10) [14];

- перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування, що є підставою для припинення служби для працівників патронатної служби (ч. 5. ст. 20) [14].

Інституціоналізація патронатної служби в органах місцевого самоврядування до прийняття нової редакції відбувалась також і шляхом внесення до цього закону відповідних змін іншими нормативно-правовими актами, де йшлося зокрема про:

- можливість перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадових осіб місцевого самоврядування після досягнення граничного віку за рішенням відповідного голови можуть на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору (ч. 3. ст. 18) [14] на підставі Закону [12];

- визначення категорій посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема і працівників

патронатної служби, які не підлягають атестації (ч. 2. ст. 17) [14] на підставі Закону [9].

Незважаючи на спроби законотворців врегулювати питання правового статусу патронатної служби, у практичній площині чимало проблем у цій сфері залишилось невирішеними. Так, результати проведеного дослідження Рухом ЧЕСНО [20] засвідчили відсутність кореляції кількісного складу патронатної служби міських голів обласних центрів та чисельності їх жителів, намагання голів використати лазівки чинного законодавства у своїх цілях та ін.

Вважаємо, що у правовому вимірі найбільш сформованим інститут патронатної служби став унаслідок гармонізації функціонування двох найчисленніших видів служб: державної та муніципальної, що пов'язують із прийняттям нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.) [15], який набере чинності через півроку після скасування воєнного стану. Попри інші узгодження із законодавством про державну службу, нормами цього закону із числа посадових осіб місцевого самоврядування патронатних службовців виокремлено в окремий вид служби – патронатну, закріплену нормами ст. ст. 88-90 Розділу XI «Особливості проходження патронатної служби в органах місцевого самоврядування» цього закону [15], на противагу Закону України «Про державну службу» (2015 р.), де патронатній службі відведено лише одну ст. 92.

У ст. 88 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.) [15] доповнено перелік посадових осіб територіальних громад, які мають право формувати патронатну службу, зокрема що стосується сільських, селищних та міських голів, а не лише голів рад, Київського та Севастопольського міських голів та міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення). Отже, нормами цієї статті визначено чітко коло осіб: посадові особи територіальних громад та голови відповідних місцевих рад, які в межах загальної чисельності посадових осіб і працівників органів місцевого самоврядування з урахуванням витрат на їх утримання, мають право формувати патронатну службу.

Положеннями ч. 3 цієї статті визначено посади патронатної служби, перелік яких розширено у порівнянні з відомими, зокрема до неї належать посади: радника, консультанта, помічника та керівника патронатної служби сільського, селищного, міського голови, голови районної

у місті, районної, обласної ради. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 6 [15] посади працівників патронатної служби поміж інших категорій належать до посад в органах місцевого самоврядування, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк його повноважень відповідно до законодавства про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Також нормами цієї статті та ч. 2 ст. 88 встановлено завдання патронатної служби, а саме: здійснення організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення повноважень відповідного голови. Розподіл завдань, залишається правом особи, яка формує патронатну службу, або ж у випадку призначення керівника патронатної служби – мабуть, делегується йому. Необхідно зазначити, що службовці місцевого самоврядування під час виконання своїх обов'язків не зобов'язані виконувати доручення працівників патронатної служби.

Не дивлячись на те, що відповідно до ст. 3 «Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку зі вступом громадян України на службу в органи місцевого самоврядування, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус службовців місцевого самоврядування, особливості служби виборних посадових осіб, а також особливості трудових відносин, що виникають у зв'язку із перебуванням осіб на патронатній службі в органах місцевого самоврядування», на патронатних службовців органів місцевого самоврядування не поширюються вимоги Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.) як до посадових осіб. Їх діяльність регулюється законодавством про працю за винятком тих самих статей, що вказуються і в ст. 92 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [10]. Патронатна служба може формуватись у місцевій раді та виконавчому комітеті (апараті) як структурний підрозділ або введенням окремих посад. Служба управління персоналом відповідного органу місцевого самоврядування здійснює повноваження щодо документального оформлення вступу на службу, її проходження та припинення, укладання та розірвання трудових договорів з працівниками патронатної служби. Серед вимог до таких патронатних службовців закон встановлює тільки дві: громадянство України та вільне володіння державною мовою, що вважаємо недостатнім.

Висновки та пропозиції. Викладені результати проведеного дослідження уможливають удосконалення дефініції, наведеної В. Я. Малиновським [5, с. 281]. Відтак, патронатна служба – це самостійний вид публічної служби, функціональним призначенням якої є здійснення консультативно-дорадчих, аналітичних і комунікаційних функцій її працівниками, які призначаються на посаду на період легітимності мандату керівних працівників органів публічного управління та адміністрування з метою забезпечення їх діяльності. Специфічними ознаками патронатної служби, сформованої на основі європейських стандартів, є:

- самостійність її як окремого виду публічної служби;
- одночасна присутність патронатної служби та іншого виду служби практично в усіх органах публічного управління та адміністрування;
- консультативно-дорадчий, організаційно-інформаційний та експертно-аналітичний функціонал;
- відсутність кваліфікаційних вимог до претендентів на патронатні посади, крім патронатних службовців системи правосуддя (помічників суддів, наукових консультантів суддів Конституційного Суду України та ін.);
- строкове призначення працівника патронатної служби на посаду здійснюється без конкурсного відбору, на підставі письмового подання особи, що володіє правом формування патронатної служби, шляхом видання наказу керівника апарату відповідного органу;
- перебування працівника патронатної служби на посаді в залежності від легітимності мандату на здійснення повноважень суб'єкта, що володіє правом формування патронатної служби;

- відсутність єдиної класифікації посад патронатної служби;
- визначення посад працівників патронатної служби на штатних та громадських засадах (приміром, за інформацією сайту [7] у міського голови Львівської територіальної громади А. Садового 24 позаштатні радники);
- регулювання діяльності працівників патронатної служби законодавством про працю;
- здійснення оплати праці за рахунок державного та місцевих бюджетів.

Із прийняттям нових редакцій законів «Про державну службу» (2015 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.) чіткіше окреслюється новий вид публічної служби – патронатна служба, яку можна розмежувати, враховуючи вказані нововведення, на два підвиди: патронатну службу в державних органах (як зазначено в Кодексі адміністративного судочинства України) та патронатну службу в органах місцевого самоврядування (рис. 1).

Однак, беручи до уваги специфіку патронатної служби в судах, органах та установах системи правосуддя, діяльність яких регулюється Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (абз. 2 ч. 4 ст. 92) [10], пропонуємо виокремити із підвиду «патронатна служба в державних органах» патронатну службу в системі правосуддя (суддівській службі). З огляду на викладені міркування, пропонуємо також внесення відповідних змін і в Кодекс [1], а саме у п. 17 ч. 1 ст. 4, що стосується визначення «публічна служба», де у перерахованих видах служб словосполучення «патронатна служба в державних органах» замінити на «патронатну службу». Доречно було б, актуалізувати у чинному законодавстві і єдині вимоги щодо громадянства України, наявності вищої освіти, вільного володіння держав-

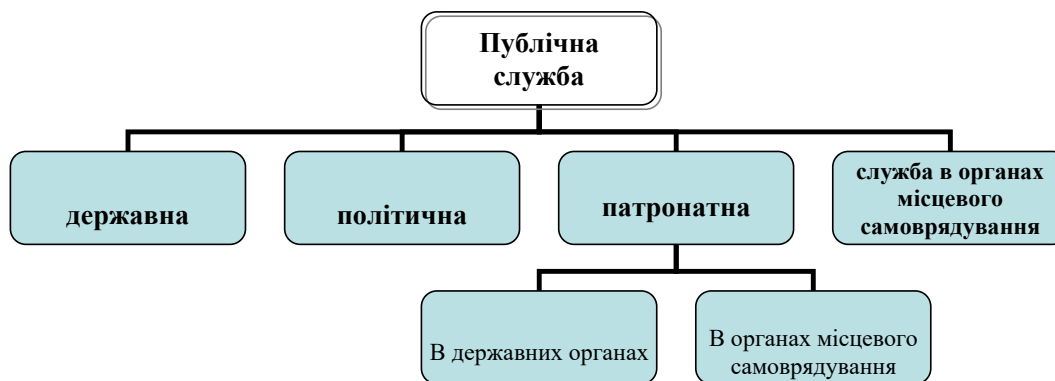


Рис. 1. Патронатна служба в системі публічної служби

Джерело: укладено на основі [1]

ною мовою та досвіду роботи у претендентів на посади патронатної служби в органах публічного управління та адміністрування. Адже чим більше фахових змін буде у чинних законах, тим швидшими та якіснішими відбудуться процеси, що впливатимуть на становлення як публічної служби загалом, так і кожного із її видів, зокрема й інституту патронатної служби з урахуванням європейських стандартів.

Сьогодні також можна стверджувати про правовий, організаційний і соціальний аспекти інституту патронатної служби, які однак, потребують доопрацювання з урахуванням специфіки функціонування різних органів публічного управління та адміністрування. Водночас необхідно наголосити на тому, що у жодному зі стратегічних документів, пов'язаних із реформуванням державного управління в Україні, зокрема і на період 2022-2025 рр. [19], патронатна служба навіть не згадується. Розробники цієї Стратегії, утверджуючи мету її напряму «Професійна публічна служба та управління персоналом» як «продовження розбудови професійної, добросовісної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування», мабуть, не розуміють, що окрім указаних двох є ще й інші її види, а відтак заходи, спрямовані на покращення функціонування інституту патронатної служби – відсутні. Важливими питаннями є відсутність суб'єкта ведення статистичної інформації щодо працівників патронатної служби, що пов'язано зі зміною їх статусу, актуалізація розроблення єдиної класифікації посад, професіоналізація їх діяльності, прийняття та звільнення – більшість яких була б знята за умови розроблення та прийняття Закону України «Про патронатну службу» чи Кодексу про публічну службу в Україні.

Прийняття Закону України «Про державну службу» (2015 р.) та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.), внесення відповідних змін, сприятиме не лише уточненню організаційно-правового статусу працівників патронатної служби, але й її інституціоналізації як важливої компоненти у розбудові публічної служби в Україні загалом.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
2. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні : навч. посіб. : у 4 ч. Ч. 1. К. : Дакор, 2005. 372 с. (Серія: Публічна служба).
3. Лазор О. Д. Лазор О. Я. До питання розроблення класифікації служби в Україні: теоретико-правові підходи. *Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний періоди (до Дня державної служби)* : матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (Вінниця, 23 черв.2023р.). Вінниця : ТОВ «Друк», 2023. С. 148-155.
4. Лазор О. Д. Лазор О. Я. Формування інституту патронатної служби як компоненти публічної служби. *Глобальні тенденції та національні особливості публічного управління та адміністрування* : матер. круглого столу (м. Вінниця, 22.12.2023 р.). Вінниця : ТОВ «Друк», 2024. С. 14-17.
5. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні : підручник. К. : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
6. Патронатна служба : підручник / Н.В. Галіцина, Д.О. Калниш, Б.В. Коваленко [та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова ; Запорізький національний університет. К. : Ін Юре, 2018. 180 с.
7. Позаштатні радники Львівського міського голови : офіційний сайт Львівської міської ради. URL : <https://city-adm.lviv.ua/lmr/pozashtatni-radnyku-miskoho-holovy> (Дата звернення: 01.01.2024 р.)
8. Положення про помічника судді : Рішення Ради суддів України від 18.05.2018 р. № 21. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
10. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
12. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 08.07.2011 р. № 3668-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
16. Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» : Постанова

- ва Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1112. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
17. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
18. Про штатний розпис Центральної виборчої комісії на 2020 рік : постанова Центральної виборчої комісії від 29.01.2020 р. № 19. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
19. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
20. 6,3 млн. грн. з міського бюджету на премії для працівників та збільшення патронатної служби мера Франківська в 5 разів. URL : <https://www.cps.net.ua/post4280/> (Дата звернення: 01.01.2024 р.)

Lazor O. D., Lazor O. Ya., Yunyk I. G. Institutionalization of the patronage service in the bodies of public management and administration of Ukraine

The article reveals the peculiarities of the establishment of patronage service in the bodies of public management and administration of Ukraine in its three aspects: legal, organizational and social. Legal support of the patronage service was initiated by the provisions of the current Concept of Administrative Reform in Ukraine (1998). According to the Concept, three types of positions were proposed: political, patronage and administrative, where the latter two were civil service positions. In terms of organizational structure, the modern patronage service in state bodies has significantly expanded not only in terms of the list of institutions where it is introduced, but also in terms of positions. The status of patronage civil servants was transformed in accordance with the Concept of Administrative Reform into employees of the patronage service as a separate type of public service in accordance with the provisions of the new version of the Law of Ukraine "On Civil Service" (2015). The article identifies the peculiarities of institutionalization of the patronage service in the bodies of local self-government. Various issues related to the functioning of the patronage service in these institutions are actualized. The possibilities of the adaptive potential of innovations that will be introduced by the new version of the Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" (2023) in connection with its adoption are outlined. It is argued that the peculiarities of the process of institutionalization of the patronage service are, on the one hand, the removal of its representatives from the ranks of civil servants and local self-government officials, and, on the other hand, the creation of new positions of patronage service employees. The author points out that it is unreasonable to form structural subdivisions of the bodies of public management and administration and increase their staff, which actually duplicate the functions of the patronage service. The author analyses the organizational aspect of the formation of the patronage service, and in this regard, the peculiarities of changes in the administrative and legal status of employees of the patronage service, in particular, the issues of hiring and dismissal, their qualification requirements, tasks, etc. The author reveals the peculiarities of transformation of social protection of patronage service employees (in terms of remuneration, length of service, and financial assistance), which is due to the adoption of new laws and amendments to existing ones. With the adoption of the new versions of the laws "On Public Service" and "On Service in Local Self-Government Bodies", the author substantiates the need to distinguish between patronage service in public bodies and patronage service in local self-government bodies. The author presents a classification of public service with the definition of patronage service as its important component. The research materials made it possible to formulate proposals, as well as the definition of "patronage service", and to identify specific features of patronage service in Ukraine.

Key words: public service, patronage service, civil service, service in local self-government bodies, position, state body, public management and administration bodies, justice system, judge's assistant, remuneration of employees of the patronage service.