

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.4/28>**Буга Г.С.**Донецький державний університет внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0003-3957-7387**Кузьменко С.Г.**Донецький державний університет внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-5325-9433

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано правове регулювання патронатної служби в Україні. Основними нормативно-правовими актами, що забезпечували перебування на посадах патронатних службовців, донедавна були Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» від 19 травня 1999 року № 851 та Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» від 13 вересня 2011 року № 11. Ці нормативно-правові акти, з огляду на зміни законодавства, що відбулися на підставі Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, втратили чинність. Доводиться, що згідно з положеннями Закону України «Про державну службу» 1993 року, 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. Визначено, що на сьогоднішній день правові засади діяльності патронатної служби в Україні визначаються в таких нормативно-правових актах, а саме: ст.92 Закону України «Про державну службу», ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Указом Президента України від 26 липня 2021 р. було оновлено «Положення про Радника Президента України», ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України». Вивчивши деякі аспекти правового регулювання патронатної служби України, маємо констатувати, що норми законів та підзаконних нормативно-правових актів потребують узгодження та подальшого вдосконалення. На законодавчому рівні має бути чітко визначено поняття патронатної служби.

**Ключові слова:** патронатна служба, публічна служба, публічний службовець.

**Постановка проблеми.** Значущим стратегічним напрямом розвитку Української держави є розбудова функціонально та інституційно спроможної системи публічної служби. Важливим її компонентом є патронатна служба, поява якої об'єктивно зумовлена прагненням забезпечити належні умови для виконання посадових обов'язків керівниками окремих органів публічної влади/окремими категоріями публічних службовців. Патронатна служба не є усталеним соціально-правовим феноменом, оскільки донині

зберігається необхідність з'ясування її правової природи, визначення співвідношення патронатної служби з державною, уточнення її змісту і спрямування, виокремлення видів патронатної служби, визначення правового статусу патронатних службовців, коригування їх функцій і повноважень тощо [1, с. 26].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Правове регулювання патронатної служби були предметом наукових досліджень Коломоєць Т.О., Колпаков В.К., Приймаченко Д.В.,

Приймаченко Д.Д., Стратієнко Г.Д. та інших провідних науковців. Однак, низка аспектів правового регулювання патронатної служби, потребують додаткового опрацювання.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення правового регулювання патронатної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Патронатна служба (англ. *patroning service*; від лат. *patronus* – покровитель) – сукупність осіб, яких самостійно добирають та приймають на посади згідно зі штатним розписом та категорією керівники державних органів та органів місцевого самоврядування [2, с. 309]. За визначенням О.Д. Лазор і О.Я. Лазор, патронатні посади – це посади помічників, радників, консультантів, пресекретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів Кабінету Міністрів України та керівників органів державної влади [3, с. 95]. На думку В.П. Тимошука та А.М. Школика, патронатною службою слід було б вважати лише службу при керівникові [4, с. 33]. Публічний службовець політичної (особистої) відданості – це публічний службовець, прийнятий на посаду на термін повноважень державного політика або колегіальної державної інституції, що його найняла [4, с. 25; 5, с. 113].

Невирішеність на концептуальному рівні зазначених вище проблем зумовлює існування чисельних лакун і колізій у сфері правового регулювання патронатної служби в Україні. Так, зберігається нагальна необхідність формування цілісної концепції розвитку патронатної служби, підготовки спеціального родового закону про патронатну службу, розробки та легального закріплення відповідного понятійнокатегоріального апарату, вичерпного регулювання правового статусу патронатних службовців, визначення засад рекрутингу патронатних службовців, формування каталогу критеріїв визначення ефективності їх діяльності, запровадження спеціальної процедури притягнення патронатних службовців до дисциплінарної відповідальності тощо. Належне правове врегулювання та інституційне забезпечення патронатної служби в Україні можливо шляхом формування науково обґрунтованої та соціально акцептованої концепції патронатної служби [1, с. 26].

Основними нормативно-правовими актами, що забезпечували перебування на посадах патронатних службовців, донедавна були Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року

№ 3723-ХІІ, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» від 19 травня 1999 року № 851 та Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» від 13 вересня 2011 року № 11. Ці нормативно-правові акти, з огляду на зміни законодавства, що відбулися на підставі Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, втратили чинність. Значні зміни стосувалися й патронатної служби, яка була виведена зі складу державної служби. Нині патронатна служба – це вид публічної служби, діяльність працівників якої спрямована на здійснення консультативно-дорадчих, аналітичних і комунікаційних функцій із метою забезпечення діяльності керівних працівників державних органів та органів місцевого самоврядування [6, с. 221].

Згідно з положеннями Закону України «Про державну службу» 1993 року [7], 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 Закон України «Про державну службу» 1993 року. Також у ч. 2 ст. 2 Закон 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 [8, с. 47].

Як зазначає Коломоєць Т.О та Колпаков В.К., питання патронатної служби знайшли відображення у Концепції адміністративної реформи в Україні, яка була впроваджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (далі – Концепція) Концепція містила тлумачення повноважень патронатної служби. В її тексті зазначено, 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 і колективом службовців апарату міністерства, а також між певним міністром та іншими міністрами. Крім цього, пропонувалися критерії розмежування політичних, адміністративних і патронатних посад. Зокрема, була висловлена думка, що для більш чіткого визначення і розмежування статусу державних службовців необхідна оновлена класифікація посад, які вони займають у державному апараті. В її основу має бути покладена класифікація державних органів, а відповідно до неї законодавчо визначені посади – політичні, адміністративні, патронатні та ін. За баченням авторів Концепції, на основі такої класифікації адміністративні та патронатні посади в державних органах доцільно віднести до державної служби. Працівники на цих посадах 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 [9, с. 88–89].

На сьогоднішній день правові засади діяльності патронатної служби в Україні визначаються в таких нормативно-правових актах, а саме:

По-перше, ст. 92 Закону України «Про державну службу», до посад патронатної служби 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. Працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи або на час діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений. Трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються

в день припинення повноважень особи або припинення діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений. Акт про звільнення приймається керівником державної служби. Працівник патронатної служби може бути достроково звільнений з посади за ініціативою особи або голови депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби. На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім статей 39<sup>-1</sup>, 41-43<sup>-1</sup>, 49<sup>-2</sup> та частини третьої статті 184 Кодексу законів про працю України. Особливості патронатної служби в судах, органах та установах системи правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів. Час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при присвоєнні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу. Працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, реалізує таке право у порядку, визначеному цим Законом для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов'язковим проведенням конкурсу [10].

По-друге, в ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», 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. 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, медіа, а також виконує інші доручення міністра. Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби міністра. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку із звільненням міністра. Працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним

службовцям та працівникам міністерства. На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю з особливостями, встановленими законом [11].

По-третє, Указом Президента України від 26 липня 2021 р. було оновлено «Положення про Радника Президента України» [6]. Відповідно до цього Указу в діяльності патронатної служби Президента України передбачаються посади Радника Президента України та радників – уповноважених Президента України. Радник Президента України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України та підпорядковується безпосередньо Президенту України. Він призначається на строк повноважень Президента України і здійснює свої обов'язки на постійній основі або на громадських засадах (поза штатом Офісу Президента України). Повноваження Радника Президента України припиняються за двох основних підстав: – за власним бажанням, – за рішенням Президента України, в тому числі у зв'язку із закінченням повноважень Президента України. Основними завданнями Радника Президента України є розроблення та внесення в установленому порядку пропозицій Президенту України щодо здійснення повноважень глави держави у відповідній сфері [6, с. 222].

По-четверте, відповідно до ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України», народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, правовий статус і умови діяльності яких визначаються цим та іншими законами та прийнятим відповідно до них Положенням про помічника-консультанта народного депутата, яке затверджується Верховною Радою України. Помічники-консультанти народного депутата працюють за строковим трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом)

або на громадських засадах. Народний депутат самостійно визначає кількість помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, за сумісництвом і на громадських засадах у межах загального фонду, який встановлюється йому для оплати праці помічників-консультантів Постановою Верховної Ради України; здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та здійснює особисто розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів [12].

Як зазначає Коломоєць Т.О. та Колпаков В.К., на жаль, закони України «Про державну службу» 1993, 2011 і 2015 рр. не містять нормативного визначення поняття «патронатна служба». Воно міститься лише у Довіднику типових професійних характеристик посад державних службовців, який оголошено наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65 (втратив чинність). У цьому документі було наведено таке визначення патронатної служби: патронатна служба – сукупність працівників державного органу, які самостійно приймаються на посади членами Кабінету Міністрів України, головами місцевих державних адміністрацій згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді. Патронатна служба може складатися з помічника, радника, керівника прес-служби або інших посад, передбачених штатним розписом. Чисельність служби та її структура затверджуються керівником [9, с. 91–92].

**Висновки.** Вивчивши деякі аспекти правового регулювання патронатної служби України, маємо констатувати, що норми законів та підзаконних нормативно-правових актів потребують узгодження та подальшого вдосконалення. На законодавчому рівні має бути чітко визначено поняття патронатної служби.

#### Список використаних джерел

1. Крамський К.С. Концептуально-правові засади патронатної служби в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. № 100. С. 26–39.
2. Енциклопедія державного управління у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т.6: Державна служба / Наук. ред. колегія: С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. 2011. 524 с.
3. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. вид. 3-тє, допов. і перероб. К.: Дакор, 2009. 560 с.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус Ю, 2007. 735 с.
5. Стратієнко Г.Д. Правові аспекти та особливості патронатної служби в Україні. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 113–115.
6. Шеремет О.С. Правове регулювання організації діяльності патронатної служби в окремих органах влади України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №1. С. 221–223.

7. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490. (втратив чинність).
8. Приймаченко Д.В., Приймаченко Д.Д. Генеза правового регулювання патронатної служби в Україні. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 45–52.
9. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. 2019. № 5. С. 80–100.
10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
12. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.

### **Buha H.S., Kuzmenko S.H. LEGAL REGULATION OF PATRON SERVICE IN UKRAINE**

*The article analyzes the legal regulation of foster care services in Ukraine. The main regulatory legal acts ensuring the tenure of patronage employees in positions were recently the Law of Ukraine «On Civil Service» dated December 16, 1993 No. 3723-XII, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Procedure for holding patronage service employees in the civil service of members of the Cabinet of Ministers of Ukraine and heads of local state administrations» dated May 19, 1999 No. 851 and Order of the National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs «On the Directory of Standard Professional Qualification Characteristics of Civil Servant Positions» dated September 13, 2011 No. 11. These normative legal acts, Taking into account changes in legislation that occurred on the basis of the Concept of Administrative Reform in Ukraine in 1998 have become invalid. It is proved that, according to the provisions of the Law of Ukraine «On Civil Service» of 1993, the patronage service (patronage employees) was equated to the civil service (civil servants), with the exception of certain features determined by law, for example, this concerned the termination of civil service by patronage employees in the event of a change managers or members of government bodies in accordance with Part 3 of Art. 30 Law of Ukraine «On Civil Service» of 1993. Also in Part 2 of Art. 2 of the Law of Ukraine «On Civil Service» of 1993, it was stated that officials in accordance with this Law are considered to be heads and deputy heads of state bodies and their apparatus, other civil servants who are entrusted by laws or other regulations with the implementation of organizational, administrative and consultative and advisory functions. The implementation of «consultative and advisory functions», in particular, was assigned to the patronage service. It has been determined that today the legal basis for the activities of the patronage service in Ukraine is determined in the following regulatory legal acts, namely: Article 92 of the Law of Ukraine «On Civil Service», Art. 12 of the Law of Ukraine «On Central Executive Bodies», by the Decree of the President of Ukraine dated July 26, 2021, the «Regulations on the Advisor to the President of Ukraine» were updated, art. 34 of the Law of Ukraine «On the status of the People's Deputy of Ukraine». Having studied some aspects of the legal regulation of the patronage service in Ukraine, it should be noted that the norms of laws and by-laws require coordination and further improvement. At the legislative level, the concept of patronage service must be clearly defined.*

**Key words:** *patronage service, public service, public servant.*