

УДК 342.9

Шеремет Олег Семенович –

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри права, філософії та політології
Національного університету «Чернігівський колегіум» імені Т. Г. Шевченка
<https://orcid.org/0000-0002-9512-991X>

Oleg S. Sheremet –

doctor of juridical sciences, associate professor,
professor of the department of law, philosophy and political science,
T.H. Shevchenko National University “Chernihiv College”
(53 Hetmana Polubotka, Chernihiv, 4013, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0002-9512-991X>

Правові засади становлення патронатної служби в Україні

У статті розкриваються питання нормативного становлення та розвитку патронатної служби в Україні. Увага приділяється поетапному розвитку патронатної служби, яка модернізувалася із виду державної служби в інститут публічної служби, та активно продовжує розвиватися.

Ключові слова: патронатна служба, державна служба, консультант, помічник, радник, прес-секретар.

В статье раскрываются вопросы нормативного становления и развития патронатной службы в Украине. Внимание уделяется поэтапному развитию патронатной службы, которая модернизировалась из вида государственной службы в институт публичной службы, и активно продолжает развиваться.

Ключевые слова: патронатная служба, государственная служба, консультант, помощник, советник, пресс-секретарь.

O.S. Sheremet Legal Foundations for the Establishment of Patronage Service in Ukraine

Patronage service is characterized as an activity related to the service to the patron, the head, as an assistance in the acting of plenary powers to a particular official body. The patronage service at the stage of its formation was put in as a type of civil service and introduced by the Law of Ukraine «On Civil Service» from December 16, 1993. The law established the peculiarities of the patronage service.

The next stage in the formation of the patronage service in Ukraine was the introduction of the Concept of Administrative Reform in 1998. The study of foreign experience and international practice allowed in this Concept to justify the necessity to develop the patronage service as a separate type of civil service.

According to the Procedure (which expired in 2016) for Civil Service Employees, Members of the Cabinet of Ministers of Ukraine and Heads of Local State Administrations, the patronage service could be included positions of assistant, adviser, head of the press service and others provided by the staff list.

The next stage in the development of the patronage service was the adoption in 2015 of the Law of Ukraine «On Civil Service», according to which the institution of the civil service was reformed in terms of removing the patronage service from its structure. Since then, the patronage service has occupied a special place in the public service system. According to Article 92 of the Law of Ukraine «On Civil Service», patronage services include positions of consultants, assistants, commissioners and press secretary of the President of Ukraine, employees of secretariats of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, his First Deputy and Deputy, employees of secretariats of parliamentary parties (deputative groups) in the Verkhovna Rada of Ukraine, employees of the patronage services of the Prime Minister of Ukraine and other members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, advising assistants to people’s deputies of Ukraine, assistants and academic advisers to judges of the Constitutional Court of Ukraine, assistant judges and also positions of patronage services in other state bodies.

Keywords: *patronage service, civil service, adviser, assistant, consultant, press secretary.*

Постановка проблеми. Патронатна служба як вид державної служби існувала в Україні практично з часів здобуття незалежності, а саме – з 1993 року передбачалося проходження патронатної служби при керівниках органів влади. До 2015 року така служба вважалася державною службою, хоча її проходження мало певні особливості. З 2015 року, з прийняттям одноіменного Закону, патронатна служба існує як вид публічної служби. Постає питання про місце патронатної служби в системі публічної служби України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як різновид державної або публічної служби патронатна служба розглядається в наукових працях таких вчених як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, Т.Л. Желюк, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.Д. Лазор, Д. В. Приймаченко та інші.

Невирішені раніше проблеми. Не зважаючи на те, що інститут патронатної служби вже пройшов достатньо тривалий шлях становлення, досі не існує єдиного нормативно-правового акта, яким би встановлювалися основні засади організації роботи патронатних службовців у різних сферах суспільного життя.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад адміністративно-правової науки, чинного законодавства дослідити правові засади становлення патронатної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Термін «патронатна служба» є похідним від англ. *patroning service*, що характеризується як діяльність пов'язана зі служінням покровителю, керівнику. Така діяльність пов'язана передусім з допомогою у виконанні повноважень конкретній посадовій особі.

Патронатна служба на етапі свого становлення була запроваджена як вид державної служби та введена Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року. Відповідно до цього Закону Президенту України, Голові Верховної Ради України, членам Уряду України, главам місцевих державних адміністрацій було надане

право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно зі штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб устанавлювалися відповідними органами [1].

Згаданим Законом встановлювалися особливості проходження патронатної служби. Так, зазначалося, що зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби.

Черговим етапом становлення патронатної служби в Україні стало запровадження Концепції адміністративної реформи у 1998р. Вивчення зарубіжного досвіду та міжнародної практики дозволили у даній Концепції обґрунтувати необхідність розвитку патронатної служби як окремого виду державної служби.

Пропонувалося, що: «Секретаріат Кабінету Міністрів складається з підрозділів, які згідно з їх завданнями і функціями поділяється на:

- загальнофункціональні підрозділи;
- підрозділи за окремими напрямками діяльності Кабінету Міністрів України, які організаційно та інформаційно-аналітично обслуговують урядові комітети(ради) і неповинні дублювати функції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- патронатні служби Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів».

Крім того, Концепцією встановлювалося, 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.

На основі класифікації державних органів пропонувалося виділити і законодавчо визначити такі типи державних посад: політичні; патронатні; адміністративні. Відповідно, наголошувалося, що адміністративні і патронатні посади в державних органах доцільно відносити до державної служби.

Працівники на цих посадах вважалися державними службовцями і брали участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, займалися державною управлінською діяльністю (керували, організували, виконували) в органах трьох гілок влади [2].

Відповідно до Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій, що втратив чинність у 2016 році, до складу патронатної служби могли включатися посади помічника, радника, керівника прес-служби або інші, передбачені штатним розписом. Члени Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій утворювали патронатну службу в межах граничної чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, центрального апарату міністерства, місцевої державної адміністрації та їх штатних розписів.

Структура, чисельність працівників і штатний розпис патронатної служби затверджувалися Міністром Кабінету Міністрів України за погодженням з Прем'єр-міністром України, міністром, головою місцевої державної адміністрації. Працівники патронатної служби підпорядковувалися безпосередньо члену Кабінету Міністрів України, голові місцевої державної адміністрації, при яких утворювалася патронатна служба.

На посади патронатної служби членів Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій приймалися громадяни України, які мали необхідний досвід роботи в органах управління, відповідній галузі чи сфері діяльності, з урахуванням напряму роботи посадової особи, при якій утворена служба. Прийняття на патронатну службу здійснювалося без проведення конкурсу, але з можливим встановленням випробування та проведенням стажування.

Основними завданнями працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів

України, голів місцевих державних адміністрацій визначалися:

- підготовка необхідних матеріалів та документів для посадової особи, облік, аналіз кореспонденції, що надходить на її ім'я, підготовка відповідних проєктів доручень, протокольних рішень тощо;

- надання окремих фахових консультацій, а також роз'яснень з питань діяльності посадової особи або органу (за дорученням посадової особи);

- взаємодія з підрозділами апарату, органами державної влади, органами місцевого самоврядування у розв'язанні питань, що виникають під час опрацювання доручень посадової особи;

- організація зустрічей посадової особи з громадськістю, представниками засобів масової інформації, посадовими особами інших органів, прийому відвідувачів та іноземних делегацій; інші завдання.

Перелік обов'язків та прав працівників патронатної служби визначався у посадових положеннях та інструкціях, що затверджувалися посадовою особою, при якій утворювалася служба[3].

Наступним етапом розвитку патронатної служби стало прийняття у 2015 р. Закону України «Про державну службу», відповідно до якого відбулося реформування інституту державної служби у частині виведення патронатної служби з її складу. Відтоді патронатна служба займає окреме місце в системі публічної служби.

Не зважаючи на те, що дія вказаного Закону не поширюється на працівників патронатної служби, він має окрему статтю, що окреслює загальні засади її функціонування. Так, відповідно до статті 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[4].

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.

Водночас, 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.

Оскільки патронатна служба 2015 року введена і складу державної служби, вважаємо за можливе виокремити її відмінні риси:

1. Патронатна служба є видом публічної служби, проходження якої регулюється як Законом України «Про державну службу», так і законодавством про працю.

2. Прийняття на патронатну службу відбувається на позаконкурсних засадах.

3. Відсутність кваліфікаційних вимог до кандидата на посаду патронатного службовця.

4. Патронатні службовці, на відміну від державних службовців, не виконують завдання держави, а здійснюють консультативно-дорадчі та комунікативні функції.

5. Проходження патронатної служби відбувається на позакар'єрній основі, тобто професійного зростання на цій посаді не передбачено.

На сьогоднішній день, посадовими особами патронатної служби є:

консультант – працівник патронатної служби, що здійснює наукову експертизу, консультації і своєчасне забезпечення керівника необхідною інформацією з метою оперативного і якісного прийняття управлінського рішення. Консультанти також координують консультаційну роботу з проблем

відповідної галузі чи сфери публічного управління. Контролюють, оцінюють і узагальнюють якість інформації, яка надається керівникові, аналізують можливі соціально-економічні наслідки управлінських рішень;

помічник – працівник патронатної служби, який працює з документами, що надходять на ім'я керівника, або виходять після його підписання, готує інформаційні матеріали для виступів чи нарад, плани доповідей, проекти тощо. Як правило, помічник супроводжує керівника під час відряджень, а за їх результатами оформляє протокольні доручення та інформує керівника про їх виконання. Він забезпечує вирішення всіх організаційних питань, що стосуються участі керівника в різноманітних заходах. Помічник також контролює своєчасний розгляд пропозицій, заяв і скарг, які надходять на ім'я керівника, а також виконання його вказівок і доручень;

прес-секретар – працівник патронатної служби, який здійснює зв'язок керівника органу влади та його заступників із засобами масової комунікації та громадськістю. Він займається організацією прес-конференцій, брифінгів, зустрічей, інформує громадськість про діяльність того чи іншого керівника, органу влади. Прес-секретар також готує для публікації відповідні матеріали, заяви та повідомлення, забезпечує координацію зв'язків із періодичними виданнями (газетами, часописами), інтернет-виданнями, співробітництво з відповідними прес-службами інших органів влади;

радник – працівник патронатної служби, основним завданням якого є здійснення аналітичного забезпечення діяльності керівника. Радники аналізують:

– політичні, соціально-економічні та інші процеси і за результатами такого аналізу готують та подають на розгляд керівнику пропозиції щодо можливих його дій; стан справ у відповідній сфері чи галузі публічного управління, відповідають за розробку проектів, завдань, програм, методів і методик підготовки та реалізації управлінських рішень. Вони готують необхідні інформаційно-аналітичні записки, огляди, звіти, проекти доповідей, доповідних записок тощо, а також

розробляють пропозиції відносно підвищення ефективності підвищення роботи відповідного органу публічної влади.

Висновки. Отже, розвиток патронатної служби відбувався ще з часів становлення незалежності України, та пройшов певні етапи. Нормативне регулювання становлення основних засад патронатної служби відбулося у 1993 році з прийняттям Закону України «Про державну службу». На сьогоднішній день, правовою підставою регулювання патронатної служби є одноіменний Закон,

прийнятий у 2015 році. Таке еволюційне становлення дозволяє охарактеризувати патронатну службу як виду публічної служби, призначенням якої є здійснення консультативно-дорадчих, аналітичних і комунікаційних функцій з метою забезпечення діяльності керівних працівників державних органів та органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12?find=1&text> (дата звернення: 20.12.2021 р.).
2. 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> (дата звернення: 20.12.2021 р.).
3. 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 р. № 851 (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021 р.).
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19?find=1&text> (дата звернення: 20.12.2021 р.).

References:

1. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16.12.1993 r. № 3723-XII (vtrata chynnosti). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12?find=1&text> (data zvernennia: 20.12.2021 r.).
2. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22.07.1998 r. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (data zvernennia: 20.12.2021 r.).
3. Pro zatverdzhennia Poriadku перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 р. № 851 (vtrata chynnosti). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-99-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 20.12.2021 r.).
4. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19?find=1&text> (data zvernennia: 20.12.2021 r.).