

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВСТУПУ НА ПАТРОНАТНУ СЛУЖБУ:
СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ****LEGAL REGULATION OF ADMISSION TO THE PUBLIC SERVICE OF PERSONAL
CONFIDENCE: STATUS, PROBLEMS AND DIRECTIONS OF MODERNIZATION****Крамський К.С., аспірант кафедри службового та медичного права***Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена осмисленню специфіки правового регулювання механізму вступу на патронатну службу (публічну службу особистої довіри) в Україні із визначенням актуальних напрямів його модернізації.

Визначено, що елементами механізму вступу на посаду патронатної служби є кваліфікаційні вимоги до кандидатів; наявність обмежень, що унеможливають вступ на посаду; порядок добору кандидатів і прийняття рішення про призначення; інструменти випробувального строку та стажування; визначення особи, яка приймає рішення про призначення, та особи, яка оформлює призначення на посаду; строк призначення; акт, яким оформлюється призначення; вид оформлення трудових відносин (контракт патронатного службовця) та присяга патронатного службовця.

Автор доводить, що вступ на посаду патронатної служби є одним із конститутивних складових її змісту. Водночас існуючий стан правового регулювання не відповідає актуальним потребам і запитам українського суспільства та є еkleктичним і несистемним.

У статті обґрунтовано, що ключовим напрямом модернізації має стати розроблення законодавчого акта з уніфікованими правилами щодо механізму вступу на посаду патронатної служби (публічної служби особистої довіри), а саме: кваліфікаційних вимог, обмежень, порядку призначення, строковості, акта, яким оформлюється призначення, контракту про проходження служби, присяги патронатного службовця. Зазначається, що цілісний і транспарентний механізм вступу на посаду сприятиме наближенню української системи патронатної служби (публічної служби особистої довіри) до стандартів європейської публічної служби.

Автор пропонує чіткі та детальні пропозиції до тексту розділу «Вступ на посаду публічної служби особистої довіри» проекту Закону України «Про публічну службу особистої довіри», що мають на меті розв'язання зазначених вище викликів. Так, автором запропоновані перелік кваліфікаційних вимог до кандидатів на зайняття посади патронатної служби, перелік обмежень, що унеможливають подальше зайняття посади, особливі умови контракту патронатного службовця та модель присяги патронатного службовця.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, публічна служба, реформа публічної служби, публічна служба особистої довіри, патронатна служба, вступ на патронатну службу, кваліфікаційні вимоги, обмеження, контракт патронатного службовця, присяга патронатного службовця, модернізація законодавства.

The article is devoted to the understanding of the specifics of the legal regulation of the mechanism of entering the patronage service (public service of personal confidence) in Ukraine with the determination of actual directions for its modernization.

It was determined that the elements of the mechanism of admission to the position of the public service of personal confidence are qualification requirements for candidates, the presence of restrictions that make admission to the position impossible; the selection of candidates, the procedure for deciding on appointment, the presence or absence of a competitive selection procedure; probation and internship tools; determination of the person making the appointment decision and the person formalizing the appointment to the position; term or indefiniteness of appointment; the act that formalizes the appointment; the type of registration of labor relations (contract of the public servant of personal confidence) and the oath of the public servant of personal confidence.

The author proves that the admission to the post of public service of personal confidence is one of the constitutive components of its ontological dimension. At the same time, the existing state of legal regulation does not meet the current needs and demands of Ukrainian society and is eclectic and unsystematic.

The article substantiates that the key areas of modernization should be the development of a legislative act with unified rules regarding the mechanism of entry into the position of the public service of personal confidence, namely: qualification requirements, restrictions, appointment procedure, term, the act that formalizes the appointment, the contract about passing the service, oaths of the public servant of personal confidence. It is noted that the integral and transparent mechanism of entry into office will contribute to the progress of the Ukrainian system of the public service of personal confidence to the standards of the European public service.

The author offers clear and detailed proposals to the text of the section «Admission to the post of the public service of personal confidence» of the draft Law of Ukraine «On public service of the personal confidence», aimed at solving the above-mentioned challenges. Thus, the author proposed a list of qualification requirements for candidates for employment in the public service of personal confidence, a list of restrictions that prevent further employment of the position, special conditions of the contract of a public servant of personal confidence, and a model of the oath of a public servant of personal confidence.

Key words: administrative and legal regulations, public service, reform of the public service, public service of personal confidence, admission to the public service of personal confidence, qualification requirements, restrictions, contract of public servant of personal confidence, oath of public servant of personal confidence, modernization of legislation.

Постановка проблеми. Структура публічної служби класично складається з трьох елементів: вступу на посаду, проходження служби та її припинення. Не є винятком і такий вид публічної служби, як патронатна (пропонована сучасна і релевантна назва інституту – публічна служба особистої довіри). Проблемам і деталізації механізму вступу на посаду патронатної служби приділяється необґрунтовано мала увага законодавця та дослідників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українській адміністративістиці бракує окремих наукових праць, присвячених комплексному критичному аналізу вступу на посаду патронатної служби. Під час здійснення загального дослідження системи патронатної служби частково що тому згадують у своїх роботах Костилюв О. І., Чорна В. В., Коломоєць Т. О. та Колпаков В. К. [1; 2; 3].

Так, серед інших тем, дотично були розглянуті аспекти строковості призначення на посаду патронатної служби та роль особи, яка приймає рішення про призначення на посаду.

Невирішені раніше проблеми. У службово-правовому дискурсі України досі відсутні доктринальні пропозиції щодо того, як має відбуватися вступ на посаду патронатної служби. Не приділена належна увага таким компонентам вступу, як: кваліфікаційні вимоги до кандидатів, наявність обмежень щодо вступу на посаду, порядок добору, значення особи, яка здійснює та оформлює призначення патронатного службовця на посаду (наголошуємо, що зазвичай така особа є відмінною від тієї, хто приймає рішення про призначення), та присяга патронатного службовця.

Метою статті є осмислення специфіки правового регулювання механізму вступу на патронатну службу (публічну службу особистої довіри) в Україні із визначенням актуальних напрямів його модернізації.

Виклад основного матеріалу. Загальною для всіх видів патронатної служби нормою українського законодавства, що регулює питання вступу на посаду, є ч. 2 ст. 92 Закону України «Про державну службу», яка визначає, що 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 [4].

Водночас повноцінними елементами механізму вступу на посаду патронатної служби є кваліфікаційні вимоги до кандидатів; наявність обмежень, що унеможливають вступ на посаду; порядок добору кандидатів і прийняття рішення про призначення; інструменти випробувального строку та стажування, визначення особи, яка приймає рішення про призначення, та особи, яка оформлює призначення на посаду; строк призначення; акт, яким оформлюється призначення; вид оформлення трудових відносин і присяга патронатного службовця.

У Законі України «Про державну службу» зазначені вище аспекти дія державних службовців врегульовані в розд. IV «Вступ на державну службу». Розділом передбачаються загальні умови вступу на державну службу, порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та порядок призначення на посаду державної служби. Через заувагу, викладену в п. 18 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу», відповідні положення не поширюються на патронатних службовців [4]. Це спричинює неупорядкованість та невизначеність щодо правил і функціонування механізму вступу осіб на посаду патронатної служби та призводить до пониження статусу патронатної служби.

Ще в Концепції розвитку законодавства про державну службу, схваленої Указом Президента України від 05.01.2005 р. № 1/2005, та Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, схваленої Указом Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006, було наголошено на необхідності впорядкування правового статусу патронатних службовців, зокрема законодавчого врегулювання порядку призначення осіб на посаду патронатної служби [5; 6].

Спроба врегулювати порядок вступу та призначення на патронатну службу є у Постанові Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 298 «Деякі питання працівників патронатних служб в державних органах». У документі зазначалося, що працівник патронатної служби приймається на роботу до відповідного державного органу за строковим трудовим договором на основне місце роботи або за сумісництвом чи на громадських засадах. Постановою передбачалося, що персональний підбір кандидатів на посади працівників патронатної служби здійснює особисто керівник державного органу, при якому утворено патронатну службу, і несе відповідальність за правомірність своїх рішень [7].

Парадоксально, але вже наступного місяця Постанова втратила свою чинність за підставою Постанови Кабінету Міністрів України від 05.05.2016 р. № 323. Маємо зазначити, що ця Постанова була присвячена виключно регулюванню умов оплати праці працівників патронатних служб у державних органах і не встановлювала чи вносила зміни до правил щодо вступу на патронатну службу [8]. Відповідно, це призвело до того, що засади вступу на патронатну службу залишилися невизначеними. Подальша підзаконна нормативно-правова діяльність Кабінету Міністрів України була спрямована здебільшого на питання оплати праці патронатних службовців, ігноруючи наявну лакуну щодо відсутності уніфікованого механізму вступу на патронатну службу.

Водночас на рівні нормативно-правового регулювання особливостей патронатної служби в окремих державних органах є окремі еkleктичні правила, що стосуються особливостей вступу на посаду патронатної служби в цих органах. Слід зауважити, що жоден із цих актів не пропонує цілісного і систематизованого механізму щодо вступу на посаду патронатної служби, а регулює лише один чи декілька із його компонент.

Кваліфікаційні вимоги до кандидатів. Найбільш розробленими та систематизованими є норми, що регулюють вступ на посаду патронатної служби в судах загальної юрисдикції, а саме на посаду помічника судді. Так, у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» визначено вимоги до кандидатів на посаду помічника судді. Ці вимоги продубльовано в Положенні про помічника судді, затвердженому рішенням Ради суддів України від 18.05.2018 р. Так, відповідно до ч. 2 ст. 57 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та п. 6 Положення про помічника судді, помічником судді може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту і вільно володіє державною мовою. Для помічників суддів Верховного Суду встановлюється також додаткова вимога мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років [9; 10].

Отже, для помічників суддів судів загальної юрисдикції встановлюються три базові кваліфікаційні вимоги (громадянство, належна фахова освіта та володіння державною мовою) і одна додаткова (стаж роботи у сфері права). Диференціація критеріїв проводиться не за типами посад патронатної служби, а особи, яка призначає патронатного службовця.

Окрім судів загальної юрисдикції, подібні вимоги встановлено і для патронатних службовців Конституційного Суду України. Так, відповідно до ч. 3 ст. 30 Закону України «Про Конституційний Суд України» та п. 7 Положення про патронатну службу судді Конституційного Суду України, затвердженого Постановою Конституційного Суду України від 16.07.2019 р. № 25-п/2019, на посаду наукового консультанта судді Конституційного Суду України може бути призначена особа, яка є громадянином України, має вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років, а також вільно володіє державною мовою. Відповідно до п. 8 Положення про патронатну службу судді Конституційного Суду України, на посаду помічника судді Конституційного Суду України може бути призначена особа, яка є громадянином України і вільно володіє державною мовою [11; 12].

Отже, у кваліфікаційних вимогах щодо кандидатів на посади патронатної служби судді Конституційного Суду встановлюється чітка диференціація щодо двох видів посад: наукового консультанта і помічника судді. Базовими критеріями для обох є громадянство України та знання державної мови. Додатковими кваліфікаційними критеріями для наукового консультанта є наявність фахової освіти і стажу роботи у сфері права. Такий підхід демонструє важливість диференціації посад за рівнем вимог відповідно до обсягу і відповідальності виконуваних функцій.

Водночас зауважимо на необґрунтованому зменшенні вимог щодо помічника судді Конституційного Суду порівняно з помічником судді судів загальної юрисдикції. Так, помічником судді Конституційного Суду може бути особа без вищої юридичної освіти. Такий підхід видається необґрунтованим, адже помічник судді КСУ виконує надзвичайно важливі функції, пов'язані з реалізацією публічного інтересу щодо справедливого конституційного судочинства. Наявність кваліфікаційної вимоги вищої юридичної освіти є додатковою гарантією якісного та ефективного виконання таких функцій.

Іншим державним органом, у якому є кваліфікаційні вимоги щодо кандидатів на зайняття посади патронатної служби, є Верховна Рада України. Так, відповідно до

ч. 2 ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України» і ч. 2 ст. 1.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379-95-ВР, помічником-консультантом народного депутата України може бути лише громадянин України, який вільно володіє державною мовою, з урахуванням обмежень, передбачених ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції». Згідно з п. 2 ч. 3 ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України» і п. 2 ч. 3 ст. 1.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, помічником-консультантом народного депутата за строковим трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом) може працювати особа, яка має вищу освіту ступеня молодшого бакалавра або бакалавра [13; 14].

Отже, умовами для зайняття посади помічника-консультанта народного депутата України є громадянство і володіння державною мовою та вимога щодо відповідності законодавству про запобігання корупції. Важливим вважаємо критерій щодо відповідності кандидата вимогам антикорупційного законодавства, що встановлюється додатковим фактором доброчесності потенційного кандидата. Однак симптоматично, що вимога щодо обов'язкової наявності вищої освіти є лише щодо тих помічників, які працюють за трудовим договором. Як ми раніше зазначали у своїх дослідженнях, такий підхід видається суперечливим, адже строковий трудовий договір і громадські засади є відмінностями форми оформлення трудових відносин, а не обсягу чи змісту обов'язків і функцій. Так, і помічник-консультант за трудовим договором, і помічник-консультант на громадських засадах сприяють реалізації публічного інтересу та є посадами із високим рівнем відповідальності, що вимагають відповідного фаху. Вилучення обов'язку мати вищу освіту для помічника-консультанта на громадських засадах потенційно може призвести до негативних практик призначення на цю посаду осіб, які за своїми професійними якостями їй не відповідають [15, с. 96].

Симптоматично, що законодавець визначає у проєкті Закону України «Про парламентську службу» № 4530 від 21.12.2020 р., який 28.01.2021 р. було прийнято за основу, вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади парламентської патронатної служби. Так, відповідно до ч. 1 ст. 31 законопроекту, працівником парламентської патронатної служби може бути громадянин України, який має ступінь вищої освіти не нижче молодшого бакалавра і вільно володіє державною мовою [16]. Вважаємо, що мають бути уніфікованими вимоги до кандидатів, що визначені в Законі України «Про статус народного депутата України» та проєкті Закону України «Про парламентську службу» № 4530 від 21.12.2020 р., а саме вимоги щодо громадянства, володіння мовою та відповідності вимогам антикорупційного законодавства.

У сфері місцевого самоврядування нещодавно був прийнятий важливий титульний законодавчий акт. Так, відповідно до ч. 2 ст. 89 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», прийнятого 02.05.2023 р., на посаду патронатної служби може бути призначена особа, яка є громадянином України та вільно володіє державною мовою [17].

Показово, що відповідно до ч. 4 ст. 29-1 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» помічником-консультантом депутата місцевої ради може бути лише громадянин України, який має загальну середню освіту. Знову ж таки, зустрічаємо невідповідність і хаотичність, навіть у нових законодавчих актах, що мали б врегулювати й уніфікувати питання вступу на посади патронатної служби [18].

Найбільш розгалуженою є система вимог щодо зайняття посади патронатної служби в дипломатичному представництві. Згідно з п. 9 Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби, затвердженого Наказом Міністерства

закордонних справ України від 11.01.2019 р. № 9, вимогами до професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад обслуговуючого персоналу, є відповідність кваліфікаційним характеристикам професій працівників, що затверджуються в установленому порядку головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення і трудових відносин; наявність професійної (професійно-технічної) чи вищої освіти; вільне володіння державною мовою; володіння іноземною мовою в обсязі, необхідному для виконання посадових обов'язків; відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в органах дипломатичної служби [19].

Отже, тут наявні критерії не лише освіти, володіння державною мовою і антикорупційного статусу, а і володіння іноземною мовою (що пояснюється специфікою служби) та відповідності кваліфікаційним характеристикам. Остання вимога є цікавою та має бути присутня в інших видах служби.

Наявність кваліфікаційних критеріїв і вимог до осіб, що виконують публічний інтерес, якими, безумовно, є патронатні службовці, є конститутивною ознакою публічної служби. Уніфікованим переліком кваліфікаційних вимог, що буде забезпечувати відповідність особи якісним і формальним вимогам, необхідним для зайняття посади патронатної служби, пропонуємо вважати: громадянство України, володіння державною мовою, наявність повної вищої освіти, відповідність вимогам антикорупційного законодавства, відповідність критеріям доброчесності. На нашу думку, не є доцільною вимога про стаж роботи за фахом керівника, адже окремі види функціонального навантаження патронатного службовця можуть виконуватись особою, яка вперше займає відповідну посаду. Водночас критичним вважаємо наявність критерію доброчесності, який відіграє особливу роль у сфері публічної служби особистої довіри (патронатної служби), де існує значний ризик потенційних корупційних зловживань перевагами статусу службовця.

Обмеження. Наявність обмежень, які унеможливають зайняття посади патронатної служби, є необхідним запобіжником від недобросовісного використання посади. Сучасні вимоги до патронатних службовців не передбачають таких обмежень, що може призвести до зловживання посадовими особами у призначенні патронатних службовців, які не відповідають критеріям доброчесності. Особливий корупційний ризик, притаманний патронатній службі, має бути збалансований обмеженнями, за яких особа не може бути призначена на посаду патронатного службовця. Такі обмеження в законодавстві містяться лише для патронатних службовців Верховної Ради України та судів загальної юрисдикції.

Так, у Положенні про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379-95-ВР, міститься ст. 3.4. «Обмеження, пов'язані з роботою на посаді помічника-консультанта народного депутата України». Відповідно до ч. 1 і ч. 2 цієї статті на посаді помічника-консультанта народного депутата України не можуть перебувати особи, які не відповідають вимогам ч. 2 ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України»; на посаді помічника-консультанта народного депутата України за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом не можуть перебувати працівники Апарату Верховної Ради України та органів виконавчої влади, які перебувають на державній службі чи на службі в органах місцевого самоврядування, а також особи, яким законодавством України заборонено виконання іншої оплачуваної роботи [14].

Отже, окрім очевидної зауваги щодо відповідності визначеним у законодавстві кваліфікаційним вимогам,

тут наявна вимога щодо унеможливлення зайняття посади патронатного службовця особою, яка вже є державним службовцем. Водночас цей перелік обмежень є далеко не вичерпним.

Набагато вдаліший і комплексніший підхід обраний законодавцем щодо правового регулювання обмежувальних чинників при вступі на посаду патронатної служби в судах загальної юрисдикції. Так, у п. п. 1 п. 9 Положення про помічника судді, затвердженого рішенням Ради суддів України від 18.05.2018 р., зазначається, що керівник апарату відмовляє судді в задоволенні подання про призначення на посаду помічника судді у випадку, коли претендент не відповідає вимогам, установленим ч. 2 ст. 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також у випадках, коли претендент на посаду помічника судді: в установленому законом порядку визнаний недієздатним або дієздатність якого обмежена; має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлений права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; має непогашене адміністративне стягнення за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення; має громадянство іншої держави [10].

У підп. 2 п. 9 Положення про помічника судді встановлюється заборона щодо призначення на посаду помічника судді особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. У разі виникнення обставин, що призводять до порушення цієї вимоги, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані невідкладно повідомити про це керівника апарату суду та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк [10].

Вважаємо важливою і релевантною наявністю такого обмежувального чинника, як заборону прямого підпорядкування близькій особі. Важливим також є визначення обмеження щодо наявності родинних зв'язків між особою, яка буде прямим керівником патронатного службовця та службовцем. Викликає подив відсутність нормативної фіксації подібних механізмів при призначенні помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України.

Отже, обмежувальні чинники, наявні у сфері судів загальної юрисдикції та Верховної Ради України, є невичерпними та непослідовними. На нашу думку, пропонуванням переліком обмежувальних чинників, що будуть дійсно ефективною спробою запобігання корупційним зловживанням і ризикам призначення недобросовісних осіб на посади патронатної служби, можна вважати такий перелік обставин, які унеможливають вступ особи на посаду патронатної служби. На патронатну службу не може вступити особа, яка: 1) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 4) піддалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави (за винятком роботи в дипломатичних установах); 6) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»; 7) є близькою особою свого прямого керівника (патрона). Зазначимо, що хоча первинний аналіз відсутності у кандидата зазначених вище умов здійснює особа, яка приймає рішення про прийняття патронатного службовця на службу (керівник-патрон), остаточно та вирішальну перевірку проводить особа, яка здійснює і оформлює призначення патронатного службовця на посаду.

Добір. Двома моделями відбору на посаду публічної служби є конкурсний відбір і персональний добір. Усталеною моделлю для здійснення добору на посаду патронатної служби, закріпленою в українському законодавстві, є особистий відбір кандидата безпосереднім керівником-патроном. Це, зокрема, передбачено в нормах щодо патронатної служби у Верховній Раді України, судах загальної юрисдикції та Конституційному Суді України.

Так, відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України» і ч. 1 ст. 3.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379-95-ВР, персональний підбір кандидатів на посаду помічника-консультанта здійснює особисто народний депутат України, який несе відповідальність за правомірність своїх рішень [13; 14].

Згідно з ч. 3 ст. 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та п. 7 Положення про помічника судді, затвердженого рішенням Ради суддів України від 18.05.2018 р., судді самостійно здійснюють добір помічників [9; 10].

Відповідно до п. 6 Положення про патронатну службу судді Конституційного Суду України, затвердженого Постановою Конституційного Суду України від 16.07.2019 р. № 25-п/2019, добір працівників патронатної служби здійснює суддя Конституційного Суду самостійно [12].

Єдиним винятком із цього механізму, що передбачений українським законодавством, є порядок відбору кандидатів на патронатну службу в органах дипломатичної служби. Так, відповідно до п. 7 Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби, затвердженого наказом Міністерства закордонних справ України від 11.01.2019 р. № 9, зайняття посад обслуговуючого персоналу в органах дипломатичної служби громадянами України здійснюється шляхом добору працівників. Згідно з п. 8. Положення, добір на посади обслуговуючого персоналу в органах дипломатичної служби проводиться Конкурсною комісією МЗС. Отже, в органах дипломатичної служби кандидати на зайняття посади патронатної служби проходять конкурсну систему відбору, що є нестандартним для феномену патронатної служби [19].

Класично, доктринально оптимально обґрунтованою формою відбору на посаду публічної служби є конкурсний відбір. Водночас патронатна служба володіє специфічними ознаками та особливостями, які підкреслені в модерному формулюванні цього явища – публічна служба особистої довіри. Враховуючи ці особливості, на законодавчому рівні встановлений постулат особистого відбору керівником-патроном своїх патронатних службовців (публічних службовців особистої довіри). Елемент реалізації та забезпечення особистої довіри не може бути визначений і забезпечений незалежною конкурсною комісією та класичною процедурою конкурсного відбору. Зі свого боку особистий самостійний добір та обов'язкова відповідальність за такий вибір і призначення є конститутивними для призначення особи на посаду патронатної служби.

Так, при здійсненні такого відбору керівником-патроном мають враховуватися: особисті та професійні якості кандидата, відповідність критеріям доброчесності і кваліфікаційним вимогам, відсутність обставин, що унеможливають зайняття посади патронатного службовця (обмежень).

Стажування/випробування. При прийнятті на посаду патронатної служби в деяких законодавчих актах передбачені інструменти задля перевірки відповідності кандидата посаді, яку він прагне зайняти, а саме інструменти випробування та стажування.

Так, відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 30 Закону України «Про Конституційний Суд України», за пропозицією судді для

зазначених осіб може бути встановлений строк випробування відповідно до вимог законодавства про працю [11].

Окрім того, відповідно до п. 10 Положення про патронатну службу судді Конституційного Суду України, затвердженого Постановою Конституційного Суду України від 16.07.2019 р. № 25-п/2019, для осіб, які претендують на посади працівників патронатної служби, може проводитися стажування з метою набуття ними практичного досвіду, перевірки їх професійного рівня і ділових якостей [12].

Отже, для судді Конституційного Суду України передбачена можливість встановлення як випробувального строку, так і проходження стажування кандидатом на зайняття посади задля перевірки професійних якостей та отримання практичного досвіду.

У судах же загальної юрисдикції, відповідно до п. 10 Положення про помічника судді, затвердженого рішенням Ради суддів України від 18.05.2018 р., для осіб, які претендують на посаду помічника судді, може проводитися стажування з метою набуття ними практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей цих осіб, яке оформлюється відповідним договором про стажування [10]. Викликає зацікавлення наявність у цьому положенні згадки про договір про стажування.

При першому призначенні особи на посаду державної служби на законодавчому рівні існує обов'язок встановлення випробування строком від одного до шести місяців із визначенням змісту та обсягу завдань, які за цей час працівник має виконати. Це передбачено, зокрема, ст. 35 Закону України «Про державну службу» [4]. Вважаємо такий інструмент доцільним та важливим і для посад патронатної служби у всіх органах публічної адміністрації, а не лише органах судової влади. Водночас феномен патронатної служби та її відмінності від державної можуть дозволити наявність також інституту стажування. Це сприятиме формуванню та викристалізованому розумінню керівником-патроном елемента довіри, що є конструюючим елементом взаємовідносин патронатної служби (публічної служби особистої довіри).

Призначення на посаду. Норми українського законодавства, присвячені порядку призначення на посаду та відповідальним особам, які здійснюють таке призначення, містяться в більшості законодавчих актів, що регулюють питання проходження патронатної служби в цих органах. Ці норми, хоча і є загальними, але дають змогу прослідкувати відмінність між особою, яка приймає рішення про добір, і тією, яка призначає службовця на посаду патронатної служби. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра [20]. А відповідно до п. 6.2 Положення про патронатну службу голови Закарпатської обласної державної адміністрації, затвердженого розпорядженням голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 18.01.2022 р. № 5, працівники патронатної служби призначаються на посади наказом керівника апарату ОДА на підставі подання голови ОДА [21].

Подібні норми є і в органах судової влади загальної юрисдикції та Верховної Ради України. Згідно з підп. 3 п. 8 Положення про помічника судді, призначення на посаду помічника судді здійснюється на підставі письмового подання судді наказом керівника апарату відповідного суду [10]. У ч. 1 ст. 3.3 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379-95-ВР, зазначається, що зарахування на посаду помічника-консультанта народного депутата України проводиться на підставі письмового подання народного депутата України Керівнику Апарату Верховної Ради України [14].

Зауважимо, що якщо в органі проходження патронатної служби відсутній окремий апарат, що займається питаннями патронатної служби, відповідні функції щодо призначення на посаду здійснює керівник секретаріату органу. Це можна прослідкувати в положеннях щодо призначення на посаду патронатної служби в Конституційному Суді України та Центральній виборчій комісії. Відповідно до ч. 2 ст. 30 Закону України «Про Конституційний Суд України» і п. 9 Положення про патронатну службу судді Конституційного Суду України, затвердженого Постановою Конституційного Суду України від 16.07.2019 р. № 25-п/2019, працівників патронатної служби призначає на посаду керівник Секретаріату Суду на підставі письмового подання судді Суду [11; 12]. Відповідно до п. 2 ч. 5 ст. 10 Регламенту Центральної виборчої комісії, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 30.06.2023 р. № 38, та ч. 4 ст. 11 Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 01.10.2020 р. № 328, працівники патронатної служби Комісії призначаються на посади керівником Секретаріату Комісії за пропозицією відповідного члена Комісії [22; 23].

Цікаве положення міститься в акті, що регулює патронатну службу Президента України. Так, відповідно до підп. 8 п. 14 Положення про Офіс Президента України, затвердженого Указом Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019, керівник Апарату Офісу Президента України виконує функції роботодавця щодо працівників Офісу, які не є державними службовцями [24]. Отже, і в Офісі Президента України керівник Апарату Офісу здійснює та оформлює призначення кандидатів на посади.

Доктринально необхідно чітко розмежовувати особу, яка приймає рішення про добір кандидата на посаду патронатної служби, та особу, яка здійснює і оформлює призначення кандидата на посаду патронатної служби. Першою особою є прямий керівник патронатного службовця, патрон. Він відповідно до законодавчих вимог та особисто визначених критеріїв і потреб здійснює добір кандидата. А призначення і оформлення кандидата як патронатного службовця здійснює керівник апарату патронатної служби відповідного органу, а за відсутності такого апарату – керівник секретаріату органу. Механізм призначення патронатного службовця на посаду розпочинається письмовим поданням керівника-патрона про позитивне рішення щодо добору кандидата на посаду патронатної служби, яке керівник апарату патронатної служби органу/секретаріату органу після перевірки дотримання всіх законодавчих вимог і відсутності обмежень затверджує актом про призначення кандидата на посаду патронатної служби.

Строковість. За доктринальними положеннями теорії патронатної служби, особа призначається на посаду патронатної служби на строк повноважень керівника. Це детерміновано природою патронатної служби (публічної служби особистої довіри), а саме елементом особистої довіри керівника та взаємопов'язаних відносин патронатного службовця і його керівника. Відповідні положення знаходять своє відображення в усіх чинних нормах українського законодавства, що стосуються вступу на патронатну службу, оскільки вони впливають із загальної норми, що міститься в ч. 2 ст. 92 Закону України «Про державну службу» [4].

Актом, яким оформлюється призначення, класично є строковий трудовий договір на час повноважень керівника-патрона. Можливість працювати на громадських засадах передбачена як форма оформлення трудових відносин для помічника-консультанта народного депутата України. Контракт передбачений для патронатних працівників дипломатичної служби. Відповідно до п. 2 ч. 4 ст. 8 Закону України «Про дипломатичну службу», працівники, які виконують функції з обслуговування, при-

значаються на посади за контрактом [25]. Відповідно до п. 4 Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби, затвердженого наказом Міністерства закордонних справ України від 11.01.2019 р. № 9, обслуговуючий персонал працює на штатних посадах органів дипломатичної служби на контрактній основі [19].

Відповідно, постає питання, що є оптимальною формою оформлення трудових відносин у сфері патронатної служби: контракт чи строковий трудовий договір. Згідно з положеннями Кодексу законів про працю України, особливою формою трудового договору є контракт, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін, умови матеріального забезпечення та організації праці працівника, умови розірвання договору, зокрема дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін [26].

Ознаки патронатної служби, а саме її тимчасовий характер, строковість, обмежена строком перебування на посаді керівника-патрона, чітке коло визначених обов'язків і специфіка відносин між керівником та службовцем дають змогу зробити висновок про контракт як оптимальну форму закріплення трудових відносин у сфері патронатної служби.

Контракт про проходження патронатної служби має укладатися на час перебування керівника-патрона на своїй посаді. Такий документ має підписуватися патронатним службовцем, особою, яка прийняла рішення про добір службовця (керівником-патроном), та особою, яка оформлює призначення службовця на посаду (керівником апарату/секретаріату органу). З-поміж інших особливими істотними умовами контракту про проходження публічної служби мають бути: перелік функціональних обов'язків і повноважень, ключові показники результативності та ефективності, вимоги доброчесності, етичні стандарти поведінки, умови відпочинку та надання відпусток, відповідальність за неналежне виконання службових обов'язків і функцій, правила взаємодії з державними службовцями та іншими посадовими особами органу, особливості підпорядкування керівнику-патрону та взаємовідносини із керівником апарату/секретаріату органу.

Присяга патронатного службовця може стати одним із факторів, що будуть забезпечувати реалізацію службовцем інтересів України та українського народу, а не лише керівника-патрона.

Присяга може видатись формалізованим актом, але вона має значення та вагу у сфері призначення та усвідомлення службовцем своєї відповідальної високої місії. Наявність і зміст присяги відображають функціональну та ціннісну направленість діяльності патронатного службовця. Також це буде запобіжником від виключно обслуговування керівника, а не втілення в життя публічного інтересу.

Беручи за зразок присягу державного службовця, передбачену ст. 36 Закону України «Про державну службу», визначаємо, що патронатний службовець також: служить українському народові, дотримується прав та інтересів людини і громадянина, поважає честь держави, має високе звання патронатного службовця, має сумлінно виконувати свої обов'язки, опосередковано сприяє виконанню функцій держави [4]. До цього переліку маємо додати аспект допомоги та сприяння в діяльності керівника-патрона.

Із урахуванням цих елементів пропонуємо такий текст присяги патронатного службовця (публічного службовця особистої довіри):

«Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду служити українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, поважати права, свободи і законні інтереси людини і громадянина. У своїй діяльності зобов'язуюсь керуватись інтересами української держави та народу України, з гідністю нести звання патронатного службовця (публічного службовця особистої довіри) та сумлінно вико-

нувати свої обов'язки щодо сприяння в діяльності й виконання функцій мого керівника, що спрямовані на ефективну реалізацію публічного інтересу».

Спроба осмислення специфіки правового регулювання механізму вступу на патронатну службу (публічну службу особистої довіри) в Україні із визначенням актуальних напрямків його модернізації дає підстави зазначити:

– Елементами механізму вступу на посаду патронатної служби є кваліфікаційні вимоги до кандидатів; наявність обмежень, що унеможливають вступ на посаду; порядок добору кандидатів і прийняття рішення про призначення; інструменти випробувального строку та стажування; визначення особи, яка приймає рішення про призначення, та особи, яка оформлює призначення на посаду; строк призначення; акт, яким оформлюється призначення, вид оформлення трудових відносин (контракт патронатного службовця) та присяга патронатного службовця.

– Кваліфікаційними вимогами, необхідними для зайняття посади патронатної служби, пропонуємо вважати такі: громадянство України, володіння державною мовою, наявність повної вищої освіти, відповідність вимогам антикорупційного законодавства і критеріям доброчесності.

– На патронатну службу не може вступити особа, яка: 1) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави (за винятком роботи в дипломатичних установах); 6) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»; 7) є близькою особою свого прямого керівника (патрона).

– Механізм призначення патронатного службовця на посаду розпочинається письмовим поданням керівника-патрона про позитивне рішення щодо добору кандидата на посаду патронатної служби, яке керівник апарату патронатної служби органу/секретаріату органу після перевірки дотримання всіх законодавчих вимог і відсутності обмежень затверджує актом про призначення кандидата на посаду патронатної служби.

– Феномен патронатної служби та її відмінності від державної дозволяють наявність інституту стажування. Це сприятиме формуванню та викристалізованому розумінню керівником-патроном елемента довіри, що є конструюючим елементом взаємовідносин публічної служби особистої довіри (патронатної служби).

– Контракт про проходження патронатної служби має укладатися на час перебування керівника-патрона на своїй посаді. Такий контракт повинні підписувати патронатний службовець, особа, яка прийняла рішення про добір службовця (керівник-патрон), і особа, яка оформлює призначення службовця на посаду (керівник апарату/секретаріату органу). Особливими істотними умовами контракту про проходження публічної служби мають бути: перелік функціональних обов'язків і повноважень, ключові показники результативності та ефективності, вимоги доброчесності, етичні стандарти поведінки, умови відпочинку та надання відпусток, відповідальність за неналежне виконання службових обов'язків і функцій, правила взаємодії із державними службовцями та іншими посадовими особами органу, особливості підпорядкування керівнику-патрону та взаємовідносини із керівником апарату/секретаріату органу.

– Пропонуємо такий текст присяги патронатного службовця (публічного службовця особистої довіри): «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто прися-

гаю, що буду служити українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, поважати права, свободи і законні інтереси людини і громадянина. У своїй діяльності зобов'язуюсь керуватись інтересами української держави та народу України, з гідністю нести звання патронатного службовця (публічного службовця особистої довіри) та сумлінно виконувати свої обов'язки щодо сприяння в діяльності й виконання функцій мого керівника, що спрямовані на ефективну реалізацію публічного інтересу».

– Наведені вище пункти пропонуємо включити до тексту розділу «Вступ на посаду публічної служби особистої довіри» проєкту Закону України «Про публічну службу особистої довіри».

Висновки. Вступ на посаду патронатної служби (публічної служби особистої довіри) є визначальною

складовою її змісту. Стан правового регулювання, що існує наразі, не відповідає актуальним потребам і запитам українського суспільства, є еkleктичним і несистемним.

Ключовим напрямом модернізації має стати розроблення законодавчого акта з уніфікованими правилами щодо механізму вступу на посаду патронатної служби (публічної служби особистої довіри), а саме: кваліфікаційними вимогами, обмеженнями щодо вступу на посаду, порядком призначення, строковістю призначення, актом, яким оформлюється призначення, контрактом про проходження служби, присягою патронатного службовця. Цілісний і транспарентний механізм вступу на посаду сприятиме наближенню української системи патронатної служби (публічної служби особистої довіри) до стандартів європейської публічної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Костиленко О.І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра: дис. канд. юр. наук: 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2015. 202 с.
2. Чорна В.В. Адміністративно-правове регулювання патронатної служби державних органів: дис. канд. юр. наук: 12.00.07. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Київ, 2021. 222 с.
3. Коломоєць Т.В., Колпаков В.К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. Київ, 2019. № 5. С. 80–100.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
5. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу: схв. Указом Президента України від 05.01.2005 р. № 1/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/2005#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
6. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні: схв. Указом Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140/2006#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
7. Деякі питання працівників патронатних служб в державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/298-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
8. Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.2016 р. № 323. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/323-2016-%D0%BF#n47> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
10. Положення про помічника судді: затв. Рішенням Ради суддів України від 18.05.2018 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
11. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
12. Положення про патронатну службу судді Конституційного Суду України: затв. Постановою Конституційного Суду України від 16.07.2019 р. № 25-п/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/25_n_2019.pdf (дата звернення: 24.08.2023 р.).
13. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
14. Положення про помічника-консультанта народного депутата України: затв. Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
15. Крамський К.С. Законодавчі ініціативи щодо новелізації правового регулювання патронатної служби: спроба ціннісно-змістової інтерпретації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Київ, 2022. № 4. С. 92 – 101. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2022/4/16.pdf> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
16. Про парламентську службу: проєкт Закону України № 4530 від 21.12.2020 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/5003> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
17. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
18. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
19. Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби: затв. Наказом Міністерства закордонних справ України від 11.01.2019 р. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0134-19#n19> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
20. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
21. Положення про патронатну службу голови Закарпатської обласної державної адміністрації: затв. Розпорядженням голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 18.01.2022 р. № 5. URL: <https://carpathia.gov.ua/storage/app/uploads/public/61f/404/84d/61f40484d3ad3887300055.pdf> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
22. Регламент Центральної виборчої комісії: затв. Постановою Центральної виборчої комісії від 30.06.2023 р. № 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0038359-23#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
23. Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії: затв. Постановою Центральної виборчої комісії від 01.10.2020 р. № 328. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0328359-20#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
24. Положення про Офіс Президента України: затв. Указом Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
25. Про дипломатичну службу України: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).
26. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-08. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 24.08.2023 р.).