

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**БАБКІНА АННА ЮРІЇВНА**

Прим. № \_\_\_\_\_

УДК349.2

**ДИСЕРТАЦІЯ**  
**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНОЇ**  
**СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Галузь знань 08 – право  
Спеціальність 081 – право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_ А.Ю. Бабкіна

**Науковий керівник –**  
доктор юридичних наук, професор  
Мельничук Наталія Олексіївна

**Київ – 2023**

## АНОТАЦІЯ

**Бабкіна А.Ю.** **Правове регулювання праці працівників патронатної служби в Україні.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 – право за спеціальністю 081 – право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2023.

У роботі детально проаналізовано теоретичні та практичні аспекти правового регулювання праці працівників патронатної служби в Україні.

На початку зазначається, що патронатна служба є особливим різновидом публічної служби, де відносини зосереджені навколо патрона, який і встановлює умови роботи патронатних службовців. Керівники організацій самостійно визначають структуру та чисельність патронатної служби, затверджуючи штатний розпис. Ці працівники виконують переважно консультативно-дорадчі функції, надаючи патрону інформаційну, аналітичну, технічну та іншу підтримку. Проте вони безпосередньо не виконують владних функцій державних органів і несуть відповідальність перед патроном, а не перед державою чи суспільством. Обсяг їхніх повноважень та обов'язків визначається відповідним керівником.

Особливо акцентується на необхідності прийняття окремого закону про патронатну службу, який би визначив її правові засади та принципи функціонування. Такий закон міг би містити вимоги до кандидатів на посади в патронатній службі, порядок і процедуру вступу на службу, умови оплати праці та матеріального забезпечення, підстави дисциплінарної та іншої відповідальності, порядок і гарантії при звільненні та інші важливі положення. Це дозволило б комплексно врегулювати всі аспекти функціонування патронатної служби, унормувати проходження служби та забезпечити трудові й соціальні права працівників.

Окремий розділ присвячено детальному аналізу порядку виникнення трудових відносин з патронатними службовцями. Відзначається, що їх приймають на роботу без конкурсу на основі особистого рішення патрона. Можуть встановлюватися випробувальний термін та стажування. Під час роботи патронатні працівники повністю підпорядковуються вимогам і рішенням патрона, реалізуючи його вказівки у межах наданих повноважень. Акцентується увага на тому, що така процедура дає можливість патрону оперативно формувати команду, проте може ставити під сумнів об'єктивність добору кадрів.

Детально розглядаються також питання зміни умов праці патронатних службовців. Підкреслюється, що така зміна може відбуватися не тільки на підставі угод між сторонами трудового договору, але й у зв'язку зі змінами в законодавстві, прийняттям нових нормативних актів, а також при внесенні змін до внутрішніх документів роботодавця. Аналізуються можливі причини зміни умов праці, пов'язані як із ініціативою роботодавця, так і з інтересами та потребами працівника. Наголошується на тому, що така зміна має здійснюватися з дотриманням норм законодавства та врахуванням інтересів обох сторін.

Окремо детально аналізуються підстави та порядок звільнення патронатних працівників. Звертається увага на те, що вони мають право користуватися загальними гарантіями при звільненні, передбаченими трудовим законодавством. Висловлюється обґрунтована думка про необхідність більш детального регулювання цих питань у спеціальному законі про патронатну службу з урахуванням її особливостей.

Окремий розділ присвячено ґрунтовному історичному аналізу виникнення та еволюції інституту патронатної служби, починаючи зі Стародавнього світу. Досліджується зародження патронатних відносин у Стародавньому Римі, Візантії, Київській Русі. Відзначається, що особливістю правової природи патронатної служби завжди було зосередження відносин

навколо патрона та його функцій покровительства і заступництва. Аналізується еволюція цих відносин протягом століть.

Детально досліджується правове регулювання патронатної служби в СРСР. Вказується, що у радянській політичній системі патронатні мережі були вкрай важливим неформальним інструментом для нарощування влади, авторитету та впливу політиків. За відсутності формальних правил добору кадрів саме патронатні зв'язки забезпечували формування урядових команд та просування кар'єри. Аналізуються переваги та недоліки патронатної моделі в умовах радянської системи.

В одному з розділів досліджується правовий статус патронатних службовців у незалежній Україні. Детально розглядаються закони України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність патронатних працівників. Виявляються прогалини та недоліки їх правового регулювання.

Значна увага приділяється аналізу правового регулювання патронатної служби у країнах ЄС. У цьому контексті розглядається досвід Німеччини, Італії, Польщі, Литви, Іспанії та інших країн ЄС. Відзначаються спільні риси та відмінності у їхніх підходах. Аналізуються переваги та недоліки різних моделей патронатних служб. Обґрунтовується можливість запозичення позитивного європейського досвіду в українську практику.

Крім того, ґрунтовно досліджується досвід правового регулювання патронатних служб у США, країнах Латинської Америки, Азії, Африки та в інших регіонах. Аналізуються законодавство та практика США, Аргентини, Уругваю, Японії, Південної Кореї, Китаю, країн Близького Сходу. Виявляються загальні тенденції функціонування патронатних систем та регіональні особливості їх правового регулювання.

На основі проведеного аналізу виокремлюються ключові проблеми чинного правового регулювання праці патронатних службовців в Україні. До них відносять фрагментарність та неузгодженість нормативної бази,

відсутність єдиних процедур добору та вступу на службу, невизначеність службової кар'єри та умов оплати праці, недостатнє регулювання питань дисциплінарної та матеріальної відповідальності тощо.

На основі проведеного дослідження формулюються обґрунтовані пропозиції щодо шляхів удосконалення правового регулювання діяльності патронатної служби в Україні. Зокрема пропонується розробити Концепцію розвитку патронатної служби як виду публічної служби та Стратегію вдосконалення патронатної служби. Обґрунтовується необхідність прийняття окремого Закону України «Про патронатну службу» та внесення змін до інших законодавчих актів.

У підсумку робиться обґрунтований висновок про те, що правове регулювання праці в патронатній службі в Україні потребує суттєвого вдосконалення комплексним шляхом. Це дозволить упорядкувати функціонування патронатної служби, підвищити її ефективність та забезпечити дотримання трудових прав її працівників. Запропоновані заходи сприятимуть приведенню правового регулювання у відповідність із сучасними вимогами.

**Ключові слова:** патронатна служба, патрон, патронатні службовці, правове регулювання праці, трудове право, трудові відносини, трудовий договір, державна служба, виникнення трудових відносин, умови праці, зміна умов праці, законодавство України, законодавство ЄС, проблеми правового регулювання, шляхи вдосконалення, правовий статус, компетенція.

## ANNOTATION

**Babkina A.Y. Legal regulation of labor of employees of the patronage service in Ukraine - *Qualification scientific work on the rights of manuscript.***

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 08 - Law, specialty 081 - Law - Taras Shevchenko National University of Kyiv - Kyiv, 2023.

The paper analyzes in detail the theoretical and practical aspects of legal regulation of the work of patronage service workers in Ukraine.

At the outset, it is noted that the patronage service is a special type of public service where relations are centered around a patron who sets the working conditions for patronage employees. The heads of organizations independently determine the structure and number of patronage services by approving the staffing list. These employees perform mainly advisory and consultative functions, providing the patron with information, analytical, technical and other support. However, they do not directly perform the power functions of state bodies and are responsible to the patron, not to the state or society. The scope of their powers and responsibilities is determined by the respective head.

Particular emphasis is placed on the need to adopt a separate law on the patronage service, which would define its legal basis and principles of functioning. Such a law could contain requirements for candidates for positions in the patronage service, the procedure for entering the service, conditions of remuneration and material support, grounds for disciplinary and other liability, the procedure and guarantees for dismissal, and other important provisions. This would allow for a comprehensive regulation of all aspects of the patronage service, regulate the service and ensure the labor and social rights of employees.

A separate section is devoted to a detailed analysis of the procedure for establishing labor relations with foster care workers. It is noted that they are hired without competition on the basis of a personal decision of the patron. Probationary periods and internships may be established. During their work, patronage employees are fully subject to the requirements and decisions of the patron,

implementing his instructions within the limits of their authority. The author emphasizes that such a procedure allows the patron to quickly form a team, but may call into question the objectivity of the selection of personnel.

The author also discusses in detail the issues of changing the working conditions of patronage employees. It is emphasized that such changes may occur not only on the basis of agreements between the parties to the employment contract, but also in connection with changes in legislation, adoption of new regulations, as well as when amending the employer's internal documents. The author analyzes the possible reasons for changing working conditions related to both the employer's initiative and the employee's interests and needs. The author emphasizes that such changes should be made in compliance with the law and take into account the interests of both parties.

The author analyzes in detail the grounds and procedure for dismissal of patronage employees. The author emphasizes that they have the right to enjoy the general dismissal guarantees provided for by labor law. The author expresses a reasonable opinion that these issues need to be regulated in more detail in a special law on patronage service, taking into account its specifics.

A separate section is devoted to a thorough historical analysis of the emergence and evolution of the institution of patronage service, starting from the Ancient World. The author examines the origins of patronage relations in Ancient Rome, Byzantium, and Kievan Rus. It is noted that the peculiarity of the legal nature of the patronage service has always been the concentration of relations around the patron and his functions of patronage and intercession. The evolution of these relations over the centuries is analyzed.

The legal regulation of the patronage service in the USSR is studied in detail. It is pointed out that in the Soviet political system, patronage networks were an extremely important informal tool for increasing the power, authority and influence of politicians. In the absence of formal recruitment rules, it was patronage ties that ensured the formation of government teams and career

advancement. The advantages and disadvantages of the patronage model in the Soviet system are analyzed.

One of the chapters examines the legal status of patronage employees in independent Ukraine. The laws of Ukraine "On Civil Service", "On the Cabinet of Ministers of Ukraine", "On Central Executive Bodies" and other legislative and bylaw acts regulating the activities of patronage employees are analyzed in detail. Gaps and shortcomings in their legal regulation are identified.

Considerable attention is paid to the analysis of the legal regulation of foster care in the EU countries. In this context, the experience of Germany, Italy, Poland, Lithuania, Spain and other EU countries is considered. Common features and differences in their approaches are noted. The advantages and disadvantages of different models of patronage services are analyzed. The possibility of borrowing positive European experience into Ukrainian practice is substantiated.

In addition, the experience of legal regulation of foster care services in the United States, Latin America, Asia, Africa and other regions is thoroughly studied. Legislation and practice of the United States, Argentina, Uruguay, Japan, South Korea, China, and the Middle East are analyzed. The author identifies general trends in the functioning of foster care systems and regional peculiarities of their legal regulation.

Based on the analysis, the author identifies the key problems of the current legal regulation of the work of foster care workers in Ukraine. These include the fragmentation and inconsistency of the regulatory framework, the lack of uniform procedures for recruitment and employment, uncertainty of career and remuneration conditions, insufficient regulation of disciplinary and financial liability, etc.

On the basis of the study, the author formulates substantiated proposals on ways to improve the legal regulation of the patronage service in Ukraine. In particular, it is proposed to develop a Concept for the Development of Patronage Services as a Type of Public Service and a Strategy for Improving Patronage

Services. The author substantiates the need to adopt a separate Law of Ukraine "On Patronage Service" and to amend other legislative acts.

As a result, the author makes a reasonable conclusion that the legal regulation of labor in the foster care service in Ukraine needs to be significantly improved in a comprehensive manner. This will help to streamline the functioning of the foster care service, increase its efficiency and ensure that the labor rights of its employees are respected. The proposed measures will help bring legal regulation in line with modern requirements.

**Key words:** patronage service, patron, patronage employees, legal regulation of labor, labor law, labor relations, employment contract, civil service, emergence of labor relations, working conditions, change of working conditions, Ukrainian legislation, EU legislation, problems of legal regulation, ways of improvement, legal status, competence.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Статті у наукових фахових виданнях України:*

*(які входять до переліку МОН України)*

1. Бабкіна А.Ю. Щодо виникнення трудових відносин з працівниками патронатної служби. Соціальне право 2021 №4 С.95-102
2. Бабкіна А.Ю. Правове регулювання статусу працівників патронатної служби. Visegrad Journal on Human Rights. 2022. №2. С.177-181.  
[https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/06/VJHR\\_2\\_2022\\_Last.pdf](https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/06/VJHR_2_2022_Last.pdf)
3. Бабкіна А.Ю. Сутність та ознаки діяльності працівників патронатної служби в Україні. Право і суспільство. 2022. №4. С.173-179. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.25>  
[http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/4\\_2022/25.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/4_2022/25.pdf)
4. Бабкіна А.Ю. Сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. №3. С.87-91. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.15>  
<http://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/09/16.pdf>
5. Бабкіна А.Ю. Особливості істотних умов праці працівників патронатної служби. Держава та регіони. Серія: Право. 2022. №1(75). С.11-16. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.2>  
[http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2022/2.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2022/2.pdf)
6. Бабкіна А.Ю. Особливості розірвання трудового договору з працівниками патронатної служби. Науковий вісник публічного та приватного права. 2022. Випуск 3. С. 66-70.

*Матеріали наукових та науково-практичних конференцій:*

1. Бабкіна А.Ю. Деякі особливості при виникненні трудових відносин з працівниками патронатної служби. Вересневі наукові зібрання — 2022. ХСVII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. м. Київ, 19

вересня 2022 року. 176 с. С.10-15. [https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/10/KYIV\\_19092022.pdf](https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/10/KYIV_19092022.pdf)

2. Бабкіна А.Ю. Працівники патронатної служби як суб'єкт трудових відносин. Science, innovations and education: problems and prospects. Proceedings of the 15th International scientific and practical conference. CPN Publishing Group. Tokyo, Japan. 21-23.09.2022. P.350-354. <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/09/SCIENCE-INNOVATIONS-AND-EDUCATION-PROBLEMS-AND-PROSPECTS-21-23.09.22.pdf>

3. Бабкіна А.Ю. Щодо трудової діяльності працівників патронатної служби в Україні. Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект :Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 23–24 вересня 2022 р.)/ ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. Одеса: ГО «Інститут інноваційної освіти». 2022. 128 с. С.82-85. <https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2022/10/ScTechInn-Odesa-Sept2022.pdf>

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	13
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ</b> .....	23
1. Особливості правового статусу працівників патронатної служби.....	23
1.2 Сутність та ознаки трудової діяльності працівників патронатної служби в Україні.....	42
1.3 Сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби.....	59
<b>РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ, ЗМІНИ, ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН З ПРАЦІВНИКАМИ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ</b> .....	86
2.1 Порядок виникнення трудових відносин з працівниками патронатної служби .....	86
2.2 Зміна істотних умов праці працівників патронатної служби.....	106
2.3 Особливості розірвання трудового договору з працівниками патронатної служби.....	123
<b>РОЗДІЛ 3 ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ</b> .....	137
3.1 Генезис правового регулювання праці працівників патронатної служби .....	137
3.2 Зарубіжний досвід правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби .....	172
3.3 Проблеми та шляхи удосконалення правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби .....	197
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	222
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:</b> .....	227
<b>ДОДАТКИ</b> .....	248

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** У цьому аспекті мова йде насамперед про важливість дотримання конституційних прав і свобод громадян у контексті європейської інтеграції України та її розвитку як правової держави. Одним з таких прав є право громадян на доступ до публічної служби. Інститут патронатної служби – це важливий інструмент у розбудові службово-трудових відносин, а його законодавче регулювання майже повністю закріплено у ст. 92 Закону України «Про державну службу».

На підставі наведеного можна констатувати, що розвиток і зміцнення патронатної служби та інших компонентів службового права є важливими завданнями для України в процесі реформування публічного управління та наближення до європейських стандартів. Подальша робота над удосконаленням законодавства у цій сфері та його ефективна реалізація на практиці допоможуть забезпечити належні права та свободи громадян, а також підвищити якість та ефективність роботи державної служби в цілому.

На сьогоднішній день існує нагальна теоретико-практична потреба в системному вивченні правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби в Україні шляхом розкриття її сутності, історії створення та розвитку, аналізу структурно-законодавчих аспектів функціонування й вивчення проблем, які виникають при правовому регулюванні трудової діяльності працівників патронатної служби, з подальшим окресленням конкретних напрямків оптимізації законодавства із названих питань і надання чітких законодавчих пропозицій.

Сучасна наукова спільнота наразі не дійшла до єдиної думки щодо правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби, тому при оцінюванні цього виду діяльності ще вдаються до аналізу практики вітчизняного простору. Зважаючи на той факт, що нормативно-правове регулювання потребує постійного оновлення відповідно до сучасних реалій, зазначимо, що необхідно відштовхуватись від результату, якого досягли зарубіжні країни в спробах покращити середовище діяльності працівників

патронатної служби. Слід порівняти національне трудове законодавство у даній сфері із існуючим у країнах-членах Європейського Союзу, країнах Співдружності Незалежних Держав та провідних країн світу загалом. Такий системний підхід сприятиме забезпеченню і структуруванню норм трудового законодавства, що визначають діяльність працівників патронатної служби в нашій державі. За допомогою ретельного аналізу недоліків, прогалин та проблем правового регулювання праці працівників патронатної служби можна буде визначити найбільш ефективні підходи до його подальшого розвитку в Україні.

**Стан наукової розробки.** Дослідження правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби можна знайти у численних працях таких вітчизняних науковців: Є.І. Бородіна, Д.С. Вирського, А.Т. Гаркуші, І.О. Голубовської, М.І. Іншина, Т.О. Коломоєць, О.Я. Лазор, Т.В. Линник, В.В. Павленка, П.Д. Пилипенка, Д.Д. Приймаченко, В.П. Тимощука, Н.М. Хуторян, А.М. Школика, О.М. Ярошенка та інших. Крім цього, доцільно виокремити зарубіжних науковців, які досліджували дану проблематику. До них насамперед належать такі: Джон Віллертон, Ніколь Боллейер, Герардо Шерліс, Крістоф Стефес, Девід Льюїс, Аднан Хан, Асім Іджаз Хваджа, Бенджамін Олкен, Моніка Баур та інші.

Праці названих учених, безумовно, мають важливу наукову і практичну цінність. Однак значна кількість питань, пов'язаних саме з правовим регулюванням трудової діяльності працівників патронатної служби, не була опрацьована належним чином. Ряд важливих теоретичних та практичних проблем було проаналізовано фрагментарно та поверхово, що й обумовило актуальність цього дисертаційного дослідження.

#### **Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертація виконана на кафедрі трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Обраний напрям дисертаційного дослідження узгоджується з Пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки на період до 2020 року (Закон України

від 09 вересня 2010 року № 2519-VI), Пріоритетними тематичними напрямами наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 942, Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013), Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є комплексне визначення теоретичних підходів щодо особливостей правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби, а також формування практичних рекомендацій щодо їх вдосконалення на теоретико-практичному рівні.

Для досягнення вищевказаної мети у дисертаційній науковій роботі необхідно вирішити наступні **завдання**:

- охарактеризувати особливості правового статусу працівників патронатної служби;
- з'ясувати сутність та ознаки трудової діяльності працівників патронатної служби в Україні;
- дослідити сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби;
- визначити порядок виникнення трудових відносин з працівниками патронатної служби;
- здійснити аналіз зміни істотних умов праці працівників патронатної служби;
- розглянути особливості розірвання трудового договору з працівниками патронатної служби;
- розкрити генезис правового регулювання праці працівників патронатної служби;

– сформулювати напрями запозичення позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби у національне трудове законодавство;

– виявити проблеми та запропонувати шляхи удосконалення правового регулювання праці патронатних працівників в Україні.

**Об’єктом дослідження** є суспільні відносини, які виникають у сфері трудової діяльності працівників патронатної служби.

**Предметом** дослідження є правове регулювання праці працівників патронатної служби в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічною базою цього дисертаційного дослідження слугував комплекс філософських, а також загальнонаукових і спеціальних наукових методів, які використовують для юридичних досліджень. Діалектичний метод є фундаментальним науковим методом пізнання, який було застосовано в науковій роботі. За його допомогою проаналізовано безперервний розвиток, якісні зміни та взаємозв’язки правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби в контексті трансформації галузевого предмета (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1-2.3). Логіко-юридичний метод та метод семантичного аналізу сприяли з’ясуванню змісту понятійно-категоріального апарату, центральними поняттями якого є «патронат», «патронатна служба», «правове регулювання патронатних працівників», «працівники патронатної служби» та пов’язані з ними теоретико-правові категорії (підрозділи 1.1, 1.2). Завдяки історико-правовому методу встановлено історіографію вчень про правове регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби, виявлено ретроспективу розвитку правового регулювання праці працівників патронатної служби на території сучасної України (підрозділ 3.1). Метод системного аналізу дав можливість детально дослідити специфіку правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби в країнах Європейського Союзу, Співдружності Незалежних Держав та інших провідних країнах світу (підрозділ 3.2). Метод групування та системно-структурний підхід

використано для класифікаційного розподілу, з'ясування внутрішньої структури та аналізу взаємозв'язків працівників патронатної служби і її розмежування із державною службою, а методи моделювання, аналізу та синтезу – для визначення основних проблем правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби та розробки пропозицій щодо удосконалення законодавства (підрозділ 3.3). У процесі дослідження для вирішення окремих задач використано метод порівняльного аналізу – для з'ясування зарубіжного досвіду правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби, зокрема формулювання пропозицій щодо запозичення позитивного досвіду окремих країн у національне законодавство (підрозділ 3.2).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційна наукова робота є першою спробою всебічно, об'ємно, системно та комплексно проаналізувати проблематику правового регулювання праці працівників патронатної служби в Україні. У результаті проведеного дисертаційного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, які запропоновані здобувачем особисто. Основні з них такі:

*уперше:*

– сформульовано комплексний перелік основних проблем, які необхідно вирішити задля ефективного правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби, серед яких наступні: 1) детальне регулювання праці патронатних працівників переважно підзаконне або регулюється локальними актами спеціального призначення (трудовими розпорядками, штатним розписом тощо); 2) правове регулювання та процедура, вимоги для вступу на патронатну службу у законодавстві не регламентовані; 3) вступ на патронатну службу проводиться без конкурсу; 4) законодавче регулювання службової кар'єри патронатного службовця відсутнє; 5) дисциплінарна відповідальність патронатного службовця (поряд із загальною, визначеною трудовим законодавством, має специфічний характер і законодавчо не закріплена;

– визначено напрями оптимізації правового регулювання трудових відносин державних та патронатних службовців України, які повинні ґрунтуватись на гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами, зокрема з Європейським Співтовариством. Для цього було визначено такі напрями оптимізації правового регулювання:

- 1) удосконалення законодавства щодо трудових відносин державних та патронатних службовців шляхом врахування європейських стандартів і норм; у цьому аспекті важливо забезпечити відповідність законодавства України стандартам Європейського Союзу у галузі праці та соціальних питань, зокрема щодо захисту прав працівників, створення умов для розвитку соціального діалогу між працівниками та роботодавцями, забезпечення безпеки та охорони здоров'я на робочому місці;
- 2) розвиток механізмів забезпечення ефективного контролю за виконанням законодавства щодо трудових відносин державних та патронатних службовців; для цього необхідно створити відповідні органи контролю та забезпечити належні механізми санкцій за порушення законодавства про працю та соціальний захист;
- 3) забезпечення доступу до кваліфікованої правової допомоги та консультацій щодо трудових відносин державних та патронатних службовців;
- 4) розвиток системи соціального захисту цих категорій працівників, зокрема: підвищення рівня оплати праці, поліпшення умов праці, забезпечення додаткових соціальних гарантій тощо;
- 5) гармонізація трудового законодавства України із законодавством Європейського Союзу, що є також важливим напрямом оптимізації правового регулювання трудових відносин державних та патронатних службовців України. Це може забезпечити більш високий рівень захисту прав та інтересів цих категорій працівників, гарантії належного статусу тощо. Для досягнення цієї мети Україна повинна вивчити та адаптувати норми європейського законодавства у цій сфері і на цій основі внести необхідні зміни до національного законодавства;

– обґрунтовано, що під службово-трудовими відносинами патронатного працівника слід розуміти двосторонні, взаємні, вольові правовідносини, які виникають, як правило, між громадянином України і державним органом, відповідно до яких особа, що набула статусу службовця, за винагороду виконує свої службово-трудові обов'язки згідно із займаною ним посадою з метою сприяння в реалізації завдань та функцій його патроном;

*удосконалено:*

– характеристику сучасного стану правового регулювання праці працівників патронатної служби, якому властиві наступні риси: 1) висока динамічність; 2) порівняно недавнє прийняття спеціального Закону, у якому знаходять висвітлення норми, присвячені патронатним службовцям; 3) існування численних підзаконних нормативно-правових актів; 4) відсильний характер багатьох норм, що значно ускладнює правозастосування;

– позицію щодо необхідності подальшої гармонізації трудового законодавства України зі стандартами Європейського Союзу та удосконалення нормативно-правового регулювання в сфері патронатної служби. Відсутність єдиного нормативно-правового акта та недостатня доктринальна розробка у цій сфері ускладнюють реалізацію прав громадян на доступ до публічної служби та підвищують ризик корупції і недостатньої якості публічних послуг. Тому доведено важливість проведення подальшої роботи з удосконалення трудового законодавства та доктринальної бази у цій сфері для забезпечення належного рівня захисту прав та інтересів патронатних службовців і громадян загалом;

– підхід, відповідно до якого основною особливістю виникнення трудових відносин для таких працівників є наявність фактичного складу, який формують факт укладання трудового договору та призначення на посаду керівником (патроном), адже чинне законодавство України закріплює право «патрона» на власний розсуд добирати кадри патронатної служби для

себе. На основі цього патронатну службу видається можливим ототожнювати із особисто відданою службою керівнику;

– тезу стосовно того, що на основі зарубіжного досвіду необхідно ввести новий вид спеціальних трудових договорів (контрактів) при прийнятті на роботу патронатних службовців, який би містив адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права, але при цьому чітко визначав права та обов'язки сторін, відповідальність тощо;

*дістали подальшого розвитку:*

– аргументація, що патронатна служба певною мірою відрізняється від державної, адже полягає у виконанні завдань керівника, допомозі у реалізації його функцій, консультуванні, інформаційному забезпеченні тощо, тому її суть уособлюється в своєрідному служінні народові через допомогу «патрону», у той час як державна служба спрямована на служіння народу за допомогою практичного виконання завдань і функцій держави;

– деталізація специфіки правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби в європейських країнах. Встановлено, що у Федеративній Республіці Німеччина патронатна служба належить до публічної служби і регулюється Федеральним законом «Про державну службу». В Італійській Республіці посади державної адміністрації займаються за результатами конкурсу, крім випадків, установлених законом, і в основному дане питання регулюється Конституцією Італійської Республіки. Особливості праці патронатних службовців Польщі визначаються Законом Республіки Польща «Про працівників державних установ». Патронатна служба регулюється як державна служба в Литовській Республіці. Це здійснюється Законом «Про державну службу» та іншими правовими актами (Статутом, Кодексом етики тощо);

– обґрунтування у контексті порівняльно-правового аналізу специфіки праці працівників патронатної служби та державної служби, відповідно до якого особи, які займають посади у патронатних службах, діють не від імені

держави та її органів, а від імені певної посадової особи (патрона), реалізують свої завдання та функції в інтересах цієї посадової особи, їй підпорядковуються та несуть перед нею відповідальність.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що положення, отримані в результаті проведеного в дисертації дослідження, можуть бути використані:

*а) у науково-дослідницькій роботі* – наведені висновки можуть бути основою для подальших теоретичних досліджень щодо оптимізації правового регулювання праці працівників патронатної служби;

*б) у правотворчості* – отримані результати можуть бути використані для вдосконалення чинного національного законодавства у сфері правового регулювання трудової діяльності патронатної служби;

*в) у правозастосуванні* – отримані результати дослідження дадуть можливість покращити практичне застосування правового регулювання праці працівників патронатної служби;

*г) у навчальному процесі* – при викладанні дисциплін, що містять положення про трудову діяльність працівників патронатної служби, наприклад, таких, як «Трудове право», «Теорія держави і права» тощо, а також при підготовці робочих програм і планів, написанні підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, у науково-дослідницькій роботі студентів, слухачів і курсантів.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація виконана здобувачем самостійно з використанням останніх досягнень теорії права та трудового права. Усі сформульовані в ній положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У дисертації ідеї та розробки належать автору. Усі публікації здійснені без співавторства.

**Інформаційна база дослідження.** Інформаційною базою дослідження стали теоретичні положення як вітчизняної, так і зарубіжної літератури з питань правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби, законодавчі та нормативно-правові документи щодо діяльності

патронатної служби, численні методичні матеріали науково-практичних конференцій та семінарів за темою дослідження, інформаційні, аналітичні, довідкові джерела, а також матеріали з ресурсу Інтернет.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки обговорювались на кафедрі трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях: «Вересневі наукові зібрання — 2022. ХСVII» (м. Київ, 19 вересня 2022 рок); «Science, innovations and education: problems and prospects» (Tokyo, Japan. 21-23.09.2022); «Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект» (м. Одеса, 23–24 вересня 2022 року).

**Публікації.** Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення у девяти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових виданнях інших держав, а також у трьох тезах доповідей і повідомлень на вказаних конференціях.

**Структура дисертації** складається з анотації, вступу, трьох розділів, що логічно поєднані у вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 251 сторінок. Список використаних джерел складається з 250 найменувань і займає 20 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ

#### 1. Особливості правового статусу працівників патронатної служби

Прийняття порівняно недавно нового Закону України «Про державну службу», окремими положеннями якого регламентуються деякі аспекти патронатної служби, зумовило появу важливого питання – визначення даного виду служби, адже на законодавчому рівні відповідь на нього поки що відсутня, а також одностайне та остаточне встановлення того, чи є патронатна служба різновидом державної (особливо враховуючи той факт, що норми, присвячені їй, закріплені у згаданому вище спеціальному Законі), чи, наприклад, така служба державною не вважається, а належить до публічної [1, с. 74]. Все це породжує активні дискусії у наукових колах, у процесі яких допоки єдності досягнуто не було, що вказує на неабияку актуальність та своєчасність дослідження питання правового статусу працівників патронатної служби, особливо в умовах високої динамічності як адміністративного, так і трудового законодавства та спроб кодифікації останнього.

Розглядаючи закріплені основні засади діяльності патронатної служби, зазначимо, що слід врахувати думку О.І. Костишева, який у своїй роботі відзначає, що патронатна служба дійсно має свою специфіку, яка відрізняє її від державної служби. Ця специфіка пов'язана з характером завдань, які виконують працівники патронатної служби, а саме з охороною прав та інтересів дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Такі працівники не наділяються управлінськими функціями, як це має місце у державних службовців, але вони виконують відповідальні завдання, спрямовані на захист прав та інтересів найбільш уразливої групи населення – дітей. Тому неоднозначність та суперечливість в оцінці досліджуваної

категорії працівників може бути пов'язана з недостатнім розумінням їхніх завдань та функцій або з різним рівнем усвідомлення того, як вони повинні виконувати свої обов'язки [2, с. 3]. Слід звернути увагу на статистичні дані, відповідно до яких близько 73% опитаних державних службовців підкреслюють, що неоднозначність та суперечливість в оцінці патронатної служби з боку державних службовців може свідчити про те, що патронатна служба все ще має низький рівень розуміння та підтримки з боку інших гілок влади. Це може вказувати на потребу вдосконалення взаємодії та співпраці між патронатною службою та державними службовцями, а також про необхідність більш ефективного інформування щодо завдань та функцій патронатної служби. Цікаво було б провести додаткові дослідження, щоб з'ясувати причини такого ставлення до патронатної служби та виявити способи поліпшення взаємодії між цією категорією працівників та іншими державними службами [2, с. 3].

У книзі «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» вчені наголошують на тому, що є необхідність систематизації законодавства в сфері державної служби у напрямку його більшої зрозумілості та дієвості. Це може забезпечити чіткість та прозорість процесів у цій сфері, а також сприяти покращенню якості державної служби в цілому [2, с. 312]. Беручи до уваги систематизацію більшості актів у сфері державної служби, можемо вказати на необхідність вжиття заходів для поліпшення систематизації законодавства, що регулює державну службу, а також активно займатися його вдосконаленням, враховуючи потреби та вимоги часу [3, с. 2010]. Продовжуючи цю думку, зазначимо, що трудова діяльність працівників патронатної служби має свої особливості, які потребують уваги та вивчення. Наприклад, у порівнянні зі звичайними державними службовцями працівники патронатної служби можуть мати іншу форму зайнятості, інший графік роботи та інші умови праці. Окрім того, важливим аспектом є питання про відповідальність за порушення трудових

прав працівників патронатної служби, особливо у випадках, коли їх правовий статус ще не визначено чітко.

Тому дослідження правового статусу працівників патронатної служби, а також вивчення трудового законодавства в контексті їхньої діяльності є надзвичайно важливим завданням для держави та науковців, які займаються питаннями адміністративного та трудового права. Вирішення цих питань сприятиме створенню ефективної та справедливої системи регулювання трудових прав працівників патронатної служби, а також позитивно позначиться на загальному рівні регулювання державної служби в цілому.

В історичному аспекті діючого раніше законодавства України, яке регулювало сферу державної служби. Зокрема, доречно згадати два нормативних акти: Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 та Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців, затверджений наказом Головного управління Державної служби України від 01.09.1999. Обидва ці акти вже втратили чинність.

У Довіднику типових професійних характеристик посад державних службовців визначається поняття патронатної служби та наводиться перелік посад, які включає в себе ця служба. У цьому документі патронатна служба тлумачиться як сукупність працівників певного державного органу, які приймалися на посаду згідно зі штатним розписом та категорією самостійно членами Кабінету Міністрів України, головами місцевих державних адміністрацій та іншими посадовими особами [4].

Ці нормативні акти вказують на те, що патронатна служба була частиною системи державної служби в Україні, вона мала визначені правила та процедури щодо набору кадрів і їх призначення на посади відповідно до штатного розпису та категорії і регулювалася законодавством на рівні Кабінету міністрів та місцевих державних адміністрацій. Однак, враховуючи те, що ці нормативні акти втратили чинність, можна припустити, що патронатна служба більше не є частиною системи державної служби в Україні і положеннями про цю службу її зміст не розкривається.

Як зазначає О.Г. Юшкевич, статті даного Закону передбачають розмежування між патронатною службою та державною службою на підставі європейських стандартів. Автор вважає, що це розмежування є необхідним через те, що працівники патронатної служби не займаються діяльністю, прямо пов'язаною із забезпеченням роботи держави, а надають лише підтримку державним службовцям. Патронатна служба може розглядатись як орган, який надає підтримку соціально вразливим групам населення, наприклад, дітям-сиротам, особам з інвалідністю, літнім людям та іншим. Така служба може функціонувати на рівні держави або на рівні громадських організацій. Державна ж служба, передбачає виконання функцій, пов'язаних зі забезпеченням діяльності держави, наприклад, забезпеченням національної безпеки, веденням соціальної політики, організацією державних закупівель тощо. Розмежування між патронатною та державною службою може бути корисним, оскільки це дозволяє краще спрямовувати зусилля та ресурси на підтримку різних груп населення. Також це може сприяти більш ефективній організації роботи державних і громадських організацій, які займаються підтримкою соціально вразливих груп населення [5, с. 120].

З огляду на зазначене Н.М. Дармограй вдало зауважує, що у тексті Закону встановлюється перелік посад, віднесених до патронатної служби, регламентується порядок вступу, проходження і припинення служби, але водночас у тексті яскраво прослідковується акцент на можливості патрона самотійно вирішувати широку низку питань без врахування, наприклад, уніфікованих критеріїв вступу, просування по кар'єрі тощо. Даний Закон також закріплює коло осіб, яких слід відносити до патронатних службовців (радників, помічників, пресекретарів та ін.) [6, с. 6].

В Енциклопедії державного управління патронатну службу (англ. *patroning service*; від лат. *patronus* – покровитель) пропонується розуміти в якості сукупності осіб, які добираються та приймаються на посади самотійно керівниками відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування згідно зі штатним розписом та категорією [7, с. 309].

Слід зазначити, що патронатна служба становила науковий інтерес переважно для представників науки адміністративного права та державного управління, а от через призму трудового права дані відносини розглянуті не були. Проте і серед зазначених авторів увага до проблематики була недостатньою [6, с. 6].

Загалом у зарубіжних працях, присвячених державному управлінню та державній службі, чітких визначень патронатної служби не представлено [8, с. 129]. У них не розкривається й суть відповідного національного терміна. Існуючі у літературі дефініції, як правило, максимально загальні та малоінформативні. Так, наприклад, у французькому законодавстві патронатну службу при міністерстві тлумачать як «інституційний механізм, спрямований на підсилення впливу міністра в його департаменті» [6, с. 6].

Відсутня наразі й уніфікована дефініція поняття патронатної служби на міжнародному рівні, немає й належного розкриття змісту такої служби.

Здебільшого патронатну службу намагаються визначити за допомогою своєрідності її функцій, кількісного складу та порядку формування тощо, проте такий підхід, на нашу думку, назвати вдалим важко, адже він не призводить до можливості сформування універсального визначення цієї категорії через існування відмінностей, які існують у різних країнах.

Слід погодитись із Н.М. Дармограй у тому, що патронатну службу доцільно описувати, виходячи з її призначення, приналежності до держави (адже вона виступає своєрідним державним підрозділом), того факту, що робота службовця патронатної служби є частиною державної служби [6, с. 7].

У цьому сенсі патронатна служба певною мірою відрізняється від державної, адже полягає у виконанні завдань керівника, допомозі у реалізації його функцій, консультуванні, інформаційному забезпеченні тощо, тим самим вона уособлюється в своєрідному служінні народові через допомогу «патрону», а державна служба спрямована на служіння народу за допомогою практичного виконання завдань і функцій держави.

У вітчизняній спеціальній літературі представлені різні позиції щодо поняття та характеристик патронатної служби.

Частіше за все найбільш узагальнено патронатна служба розглядається в якості служби при керівникові [9, с. 33]; нерідко трактується як публічна служба політичної (особистої) відданості [9, с. 25]; у деяких джерелах під нею пропонується розуміти службу на посаді в державному органі, суть якої зводиться до безпосереднього виконання завдань керівника (певної посадової особи) задля здійснення інформаційно-аналітичного та/або організаційного забезпечення його діяльності [10, с. 300]. Деякі автори вважають, що: патронатною службою є служба політично й особисто відданих керівникові осіб, які, як правило, приймаються на роботу на термін перебування керівника на посаді з метою сприяння його діяльності [11, с. 73]; служба осіб на посаді помічника, радника, консультанта, пресекретаря тощо, які передбачаються штатним розписом з метою здійснення в державних органах організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівників [12, с. 95]. В низці джерел патронатну службу розглядають як: діяльність, яка полягає в забезпеченні виконання публічним діячем його завдань і функцій [13, с. 18]; діяльність осіб на посадах, на які працівники можуть добиратися самостійно на розсуд вищих посадових осіб держави [14, с. 130]; особиста служба керівникові [11, с. 74] тощо [1, с. 75].

Зазначене дозволяє дійти висновку про те, що в спеціальній літературі, як правило, патронатна служба визначається через одну чи декілька притаманних їй ознак, однак таких дефініцій, які б більш деталізовано розкривали природу досліджуваного поняття, доки висвітлено не так багато.

Так, наприклад, досить розповсюдженим є визначення патронатної служби в якості різновиду державної, що можна побачити, наприклад, у роботах Т.О. Коломоєць [14, с. 134]. Основами для такого ототожнення слугували положення попередньої редакції Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 (втратив чинність), у якому патронатна служба

визначалась у контексті державної, а службовці патронатної служби мали статус «державних службовців патронатної служби». На сьогоднішній день таку позицію видається доцільним аргументувати тим, що у сучасному законодавстві засади патронатної служби регламентуються законодавством поряд із засадами державної служби. Так, у ст. 92 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII закріплені положення щодо патронатної служби, але водночас у ст. 3 згаданого Закону патронатна служба відокремлюється від державної.

Загалом, говорячи про види державної служби, важко окреслити певну уніфіковану класифікацію, адже дане питання на сьогодні залишається одним із найбільш дискусійних не лише в теорії права, а й на рівні законодавства, оскільки до цього часу не встановлено критеріїв для їх чіткої класифікації.

Водночас проблема класифікації державних службовців на види ще більше актуалізується під час її розгляду крізь призму трудового права, особливо у частині виникнення на цій підставі специфічних видів вказаної категорії службовців як суб'єктів трудового права, тому важливо дослідити існуючі підстави класифікації державних службовців та на основі цього, можливо, запропонувати авторські критерії класифікації вказаної категорії службовців як суб'єктів трудового права [15, с. 320].

Так, заслуговують на увагу результати досліджень видів державної служби, які описав вітчизняний дослідник В.Б. Авер'янов. Враховуючи традиційний підхід щодо виділення та розуміння державної служби у вузькому та широкому сенсі, вчений пропонує класифікувати державну службу з огляду на окреслені вище варіанти. Так, види державної служби в широкому розумінні відповідають Концепції реформи адміністративного права. З огляду на це В.Б. Авер'янов наголосив на актуальній потребі розмежовувати значення такого поняття, як «орган державної влади», та, на перший погляд, суміжного з ним – «апарат органу державної влади». Такий підхід став основою для диференціації державної служби відповідно до

правового статусу державних службовців та безпосередньої функціональної спрямованості діяльності органів державної влади [16, с. 132].

Таким чином, як пише В.Б. Авер'янов, стало можливим виділити наступні види державної служби, а саме: служба в органах виконавчої влади та в апараті таких органів, в апараті Верховної Ради України, судових органів, інших органів державної влади; так звана «спеціалізована державна служба», оскільки вона проходить в державних органах, які наділяються спеціальним правовим статусом; патронатна служба як служба в апараті державних органів, яка хоч держаною службою по суті не виступає, але через важливу для власне державної служби допоміжно-обслуговуючу спрямованість вимагає встановлення особливого правового режиму [17, с. 204].

Протилежною щодо виділення патронатної служби як різновиду державної є точка зору, зокрема О.І. Костилева та Н.М. Дармограй, які пропонують визначати патронатну службу як самостійний різновид службової діяльності особистісного спрямування, який зорієнтований «на обслуговування інтересів патрона, керівника, правителя [13, с. 10; 18, с. 183-201].

У рамках наступного підходу Ю.П. Битяк доводить неможливість розгляду патронатної служби в контексті державної, адже перша, на його переконання, вирізняється своєю специфікою через, наприклад, особливості вступу на неї, проходження служби, її припинення та функціональне призначення [19, с. 167, 8, 16].

Крім цього, досліджуючи статус патронатних службовців ще до прийняття нового Закону України «Про державну службу», вчений наполягав на тому, що прирівнювання посад патронатних службовців до категорій певних посад державної служби невиправдане, а тому і їх працівники не можуть бути державними службовцями із присвоєнням рангів. Аргументував свою позицію науковець своєрідністю правового статусу осіб патронатної служби, адже, як відомо, патронатні служби мали лише особи, що за своїм

правовим статусом належали до політиків. Посади патронатних служб могли займати, зокрема, іноземці, які, як відомо, не мають доступу до державної служби в Україні згідно з чинним національним законодавством; вони не можуть скласти Присягу державного службовця [19, с. 169].

Патронатні службовці обслуговують діяльність відповідного політичного діяча (посадовця), надаючи різного роду допомогу (технічну, інформаційну тощо), виступаючи радниками, експертами. Проте виконання таких функцій даними особами не означає, що ними виконуються функції або реалізуються повноваження відповідного державного органу, як це, наприклад, має місце із державними службовцями. Крім цього, і відповідальність за свою діяльність такі особи несуть не перед державою, а перед «патроном», яким власне і визначаються функції патронатного службовця, обсяг його повноважень, заходи відповідальності тощо.

Саме тому, на думку Ю.П. Битяка, відносини службовців патронатної служби, які вперше зараховані на службу до державних органів чи їх апарату, регулюються трудовим законодавством на основі трудового договору (контракту) [20, с. 304].

О.Д. Лазор та О.Я. Лазор у своїй праці визначають патронатну службу через відповідні посади, які до неї можуть входити, називаючи серед них помічників, радників, консультантів, пресекретарів та інших [12, с. 95].

На думку В.П. Тимощука і А.М. Школика, патронатна служба є лише службою при керівникові [9, с. 33]. Вчені відзначають і те, що публічний службовець політичної (особистої) відданості є публічним службовцем, який приймається на посаду лише на час перебування на посаді державного політика або роботи колегіальної державної інституції, що його найняла [9, с. 25].

Деякими авторами патронатна служба пов'язується із публічною сферою. Така служба передбачає служіння публічному інтересу, адже полягає в «обслуговуванні» суб'єкта публічної влади, що виступає аргументом на користь можливості розцінювати патронатну службу як

підвид публічної. Підтвердженням її специфіки є регламентація її засад в окремому розділі Закону України «Про державну службу» від 10.12. 2015, а не на рівні загальних положень [6, с. 7].

Водночас словосполучення «публічна служба» згідно з лінгвістичним підходом – це своєрідний вид професійної діяльності осіб, зайнятих в органах публічного управління, завданнями яких є допомога в реалізації публічних інтересів широкого кола осіб [21, с. 5].

Акцент на переслідуванні публічних інтересів у діяльності патронатної служби робить у своїй роботі й О.В. Батанов, розуміючи під ними інтереси всього суспільства або більшої його частини, які знаходять уособлення на рівні права та забезпечуються суспільством або державою. Такі інтереси є атрибутивною властивістю будь-якого сучасного соціуму [22, с. 71].

Поняття «публічна служба» знаходить своє нормативне закріплення у чинному законодавстві України. Так, п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначає її таким чином: «Управління державою та здійснення владних повноважень є складним та різноманітним процесом, що вимагає від державних службовців та політиків високого рівня професіоналізму, знань законодавства та регулятивної бази, вміння приймати обґрунтовані та відповідальні рішення. Кожен вид діяльності має свої особливості та вимоги, які повинні бути виконані, щоб забезпечити ефективність та законність виконання державних функцій. Отже, важливо, щоб державні службовці та політики знали і дотримувалися вимог законодавства та етики у своїй діяльності, щоб забезпечити належне функціонування держави та здійснення владних повноважень в інтересах громадян та держави в цілому» [23]. Тобто, як вдало звертає увагу Ю.П. Битяк, офіційна законодавча дефініція пов'язує публічну службу з певною професійною діяльністю або професією. Публічна служба виконується на благо держави та громадян і має вимоги до виконання, включаючи професійну компетентність, відповідальність, дотримання етичних принципів тощо. Це означає, що виконання публічної служби потребує від

державних службовців певного рівня кваліфікації та підготовки, а також дотримання визначених правил і норм. Офіційна законодавча дефініція публічної служби допомагає забезпечити її виконання на високому рівні та захист прав й інтересів держави та громадян [21, с. 5].

У літературі також представлена думка, що патронатна служба є однією з форм державної служби, яка забезпечує зв'язок держави з громадянами та захищає їхні права й інтереси. Однак деякі джерела відносять патронатну службу до позапрофесійної державної служби, тобто порівнюють її з політичними та обслуговуючими посадами. Це може бути пов'язано з особливим характером роботи патронатної служби, яка зазвичай передбачає більш безпосередній контакт з громадянами і потребує розуміння соціальних проблем та індивідуальних потреб людей. Загалом категоризація державних служб може відрізнитися в залежності від джерела та конкретних умов, однак визнання патронатної служби як форми державної служби залишається незмінним [19]. Розвиваючи зазначене, вкажемо на висновки експертів Центру політико-правових реформ, які, посилаючись на особливий порядок вступу на патронатну службу та її припинення, вважають неможливим поширення на цих осіб статусу публічних службовців [9, с. 16, 8, 65].

О.І. Кости́лев відзначає, що публічна та державна служби схожі за своїм змістом і полягають у професійній діяльності осіб, які займають посади в органах державної влади й адміністрації. Однак поняття публічної служби більш широке, позаяк охоплює не тільки державну службу, але й інші види діяльності, що пов'язані з реалізацією публічних інтересів, такі як діяльність суддів, прокурорів та інших посадових осіб. Державна ж служба передбачає зайняття посад виключно в державних органах та апараті з метою виконання завдань та функцій держави за заробітну плату, яка надається із державних коштів [13, с. 18].

Н.В. Галіцина у своїй роботі стверджує, що патронатна служба відрізняється від державної служби тим, що в ній особливу роль відіграє патрон – особа, яка надає допомогу та визначає особливості вступу на

службу, проходження та звільнення працівника. Також у патронатній службі є можливість застосування особистої дисциплінарної відповідальності на розсуд патрона. Ці ознаки роблять патронатну службу відмінною від державної служби, яка має свої власні принципи вступу на службу, проходження та звільнення працівника, а також механізми застосування дисциплінарної відповідальності [24, с. 20-26]. Але, узагальнюючи, погодьмося із Н.М. Дармограй у тому, що патронатна служба хоч і належить до публічної служби, проте має свої особливості, які відрізняють її від державної служби. Наявність патрона, який надає допомогу та встановлює особливий порядок вступу на службу та розірвання трудового договору, робить патронатну службу відмінною від державної. Водночас не можна ігнорувати той факт, що патронатна служба все ж таки виконує функції, пов'язані з реалізацією публічних інтересів. Тому, хоча відмінності між цими категоріями існують, вони також мають спільні риси [6, с. 7].

Згідно з Академічним тлумачним словником слова «патрон», «патронаж», «патронатна служба» мають спільне коріння і пов'язані з охороною, піклуванням та захистом. Також патронатна служба передбачає наявність патрона, який надає допомогу і захист підлеглим виконавцям. Отже, можна стверджувати, що особливість патронатної служби полягає у взаємозв'язку з патроном та концентрації на особі керівника [25]. З огляду на зазначене досить складно говорити про те, що це специфічна форма взаємодії між особою-патроном і патронатними службовцями, яка має елементи як державної, так і приватної сфер. Водночас головна мета патронатної служби полягає у наданні допомоги патрону в роботі, спрямованій на задоволення потреб суспільства, що підкреслює її публічний характер. Таким чином, патронатна служба може бути розглянута як поєднання державного та приватного секторів, яке слугує громадському інтересу [12, с. 19].

Узагальнюючи наведені точки зору, зазначимо, що існують різні підходи до трактування природи патронатної служби. Одні з них вважають її різновидом державної служби, інші, акцентуючи увагу на її особливостях,

вказують на відмінності від державної служби, а ще одні розглядають як самостійний вид службової діяльності з особистісним спрямуванням на інтереси патрона. При цьому законодавство України передбачає окреме закріплення засад патронатної служби в окремому розділі Закону України «Про державну службу» (ст. 92).

Таким чином, при аналізі патронатної служби відповідно до другого підходу акцент зміщується на її особливості, тобто патронатна служба є особливим видом службової діяльності, яка відрізняється від державної служби, зокрема, укладанням трудового договору, проходженням та припиненням роботи, функціональним призначенням та іншими аспектами. Однак патронатна служба має публічний характер і забезпечує надання допомоги суб'єкту публічної влади, тому її можна вважати публічною службою.

У законодавстві патронатна служба закріплена в окремому розділі основного спеціального закону у сфері державної служби, що свідчить про її специфіку та важливість. Також у рамках третього підходу патронатна служба розглядається як самостійний вид службової діяльності з особистісним спрямуванням на інтереси керівника, патрона чи правителя.

З вищенаведеного можна зробити логічний висновок, що патронатна служба має свої особливості та своєрідність порівняно з державною службою, проте вона є важливою складовою публічної служби, оскільки забезпечує надання допомоги суб'єкту публічної влади та сприяє досягненню публічних цілей [1, с. 74-75].

Вочевидь ускладнює розуміння сутності патронатної служби те, що вона являє собою складну та багатогранну категорію, яка включає різні аспекти – від виконання конкретних завдань і взаємодії з публічними структурами до виконання особистих інтересів патрона. Відсутність чіткого законодавчого визначення патронатної служби та її особливостей призводить до різноманітних її трактувань. Таким чином, необхідно сформулювати чітке

правове визначення та забезпечити нормативне регулювання патронатної служби з метою її ефективної роботи в інтересах держави та громадян.

При переході до характеристики правового статусу патронатного службовця доцільно, на наш погляд, використати висновки В.П. Тимощука, А.М. Школика, які, досліджуючи правовий статус публічного службовця в цілому, зазначали, що правовий статус публічного службовця має складну структуру, яка включає такі елементи, як права та обов'язки, їх гарантії, соціально-матеріальне забезпечення, обмеження та юридичну відповідальність. Ці елементи в сукупності забезпечують відповідне правове становище особи в публічно-службових відносинах та створюють умови для виконання завдань і функцій держави. Тому на сьогоднішній день є необхідність у чіткій регламентації цих елементів на законодавчому рівні, що сприятиме забезпеченню ефективної роботи публічних службовців та захисту їх прав й інтересів [9, с. 70].

Вдалою також видається точка зору щодо правового статусу патронатної служби О.І. Костилюва, який, досліджуючи адміністративно-правовий статус міністра, зазначав, що його структура складається з різних елементів, які взаємодіють між собою для забезпечення ефективної діяльності міністерства. Метою, завданнями та функціями міністра є забезпечення реалізації державної політики відповідно до покладених на нього завдань. Окрім того важливим елементом є порядок утворення патронатної служби, її перетворення чи припинення діяльності, а також принципи функціонування. Компетенція міністра визначається сукупністю владних повноважень і підвідомчості, що дає змогу забезпечувати ефективне управління відповідно до покладених завдань. Не менш важливим елементом є юридична відповідальність працівників патронатної служби, яка дає можливість забезпечувати виконання ними повноважень відповідно до законодавства. Для забезпечення ефективної діяльності міністра важливо розробляти та реалізовувати відповідні законодавчі акти, які б забезпечували регулювання всіх вищезазначених елементів його структури [2, с. 8].

Враховуючи те, що патронатна служба включає широкий спектр різноманітних посад та робіт, видається доцільним розглядати питання її класифікації за різними критеріями. Наприклад, можна виділити класифікацію за рівнем підвідомчості (центральна, регіональна, місцева), за видом діяльності (адміністративна, правова, соціальна тощо), за рівнем кваліфікації (вища, середня, початкова) та іншими критеріями. Це може сприяти більш ефективному управлінню та координації діяльності патронатної служби залежно від її специфіки та завдань.

Важливо також відзначити класифікацію видів патронатної служби, здійснену О.Д. Лазор:

1) за видами патронатної діяльності: соціальна підтримка, консультування та інформування, взаємодія з органами влади тощо;

2) за характером обслуговування: індивідуальна, групова, телефонна, електронна тощо;

3) за сферою діяльності: охорона здоров'я, соціальний захист, освіта, культура, спорт тощо;

4) за структурою: централізована (функціонує на рівні держави або регіону) та децентралізована (функціонує на місцевому рівні);

5) за формою власності: державна, комунальна, приватна тощо;

6) за місцем знаходження: міська, сільська, обласна тощо [12, с. 27].

Н.М. Дармограй розширює межі патронатної служби за критерієм спеціального статусу службовця, що є досить важливим, оскільки даний вид визначає статус осіб, які формують патронатну службу, та впливає на її функції і компетенції. Виділення таких видів патронатної служби, як державний та політичний службовці, може бути корисним для подальшого дослідження їх ролі в державному управлінні та політичному житті. Однак слід зазначити, що на практиці в окремих країнах можуть існувати інші види патронатної служби залежно від конкретних потреб та законодавчої бази [6, с. 7].

Ознаки патронатної служби можуть допомогти при визначенні її відмінностей від державної чи публічної служби та формуванні чіткого розуміння її природи. Такі ознаки можуть включати, наприклад, цілі та завдання патронатної служби, принципи її функціонування, склад та компетенцію працівників, а також рівень контролю та відповідальності за їх діяльність. Це допоможе встановити чіткі рамки та стандарти для патронатної служби і забезпечити її ефективну роботу відповідно до визначених цілей та завдань [1, с. 74-75].

Опрацювання висвітлених у літературі точок зору ознак, притаманних патронатним службовцям, дає можливість визначити їх правовий статус та функції, які вони виконують. Основні ознаки патронатних службовців, які відрізняють їх від інших категорій службовців, включають:

- 1) спеціальний статус – патронатні службовці мають спеціальний статус, який відрізняє їх від інших службовців. Цей статус забезпечує їм спеціальні повноваження та передбачає відповідальність перед законом;
- 2) належність до конкретної особи – патронатні службовці надають свої послуги конкретній особі (клієнту) і діють в її інтересах;
- 3) незалежність – патронатні службовці незалежні у своїй діяльності від держави та інших інституцій;
- 4) конфіденційність – патронатні службовці зобов'язані дотримуватися конфіденційності та не розголошувати інформацію про своїх клієнтів;
- 5) функції – патронатні службовці займаються наданням різноманітних послуг, зокрема юридичних, фінансових, консультативних, організаційних, соціальних та інших. Урахування цих функцій дасть можливість більш детально зрозуміти природу патронатної служби та відрізнити її від інших категорій службовців [26, с. 129-131, с. 443-446].

Таким чином, слід дійти висновку, що патронатна служба є досить специфічним видом публічної служби, який відрізняється від інших підтипів публічної служби своїми особливостями. Ця служба дозволяє суб'єкту

публічно-владних повноважень самостійно формувати кадровий резерв і забезпечувати свої потреби у кваліфікованих спеціалістах, встановлювати вимоги до претендентів на службу, прийому на роботу, просування по службі в рамках службової кар'єри. При цьому він також має право самостійно встановлювати порядок застосування заохочень, притягнення до юридичної відповідальності, припинення служби. Однак ці умови повинні відповідати загальним вимогам законодавства, що регулює публічну службу в цілому [6, с. 7]. Чисельність та структура патронатної служби затверджується керівником. Вона може включати в себе різні посади, зокрема посади помічника, радника, керівника прес-служби тощо, які передбачені штатним розписом.

В якості висновку слід також наголосити на існуванні чіткої та науково обґрунтованої класифікації державних службовців та осіб, прирівняних до них, як суб'єктів трудового права, що є важливою проблемою на рівні теорії адміністративного та трудового права. Така класифікація забезпечить більш точне та вдале закріплення кола посадових і кваліфікаційних характеристик, вимог, яким вони повинні відповідати, що дасть можливість визначити вичерпний перелік необхідних для ефективного виконання своєї трудової функції суб'єктивних прав, юридичних обов'язків та обмежень. Це життєво важливо для ефективного виконання службово-трудова обов'язків державними службовцями та забезпечення відповідного організаційно-правового режиму їх роботи. Таким чином, розробка та впровадження ґрунтовних критеріїв проведення класифікації державних службовців є важливим завданням як для теорії, так і для практики функціонування державної служби.

Необхідно також, як слушно зауважує Ю.П. Битяк, визначити чіткі межі між державно-службовими відносинами та відносинами, що мають приватноправовий характер, регулюються нормами трудового права, трудової угоди (контракту). Це забезпечить відповідні правові гарантії та захист прав й інтересів обох сторін відносин. Державно-службові відносини

регулюються публічним правом та мають специфічний характер у зв'язку з тим, що державні службовці виконують важливі функції для держави та громадян. Ці відносини мають більш жорсткі правові обмеження та відповідальність, що не передбачені у приватноправових відносинах. Водночас відносини, що мають приватноправовий характер, регулюються нормами трудового права, трудової угоди (контракту) та мають за мету забезпечення прав та інтересів працівника і роботодавця. У цих відносинах більша увага приділяється захисту працівника від надмірних вимог та обмежень. [27, с. 162]. Наведене вище викликає необхідність розмежування публічно-правових відносин, що характерні для патронатної служби, та відносин, що мають приватноправовий характер, регулюються нормами трудового права. Висновок, який можна зробити, полягає в тому, що патронатна служба не може бути ідентифікована в якості державної служби, оскільки вона має специфічні ознаки, які притаманні лише їй. Працівники патронатної служби належать до публічних службовців, але їх завдання полягає у сприянні забезпеченню реалізації публічних інтересів, а не у виконанні функцій держави безпосередньо, що є характерною рисою державної служби. Загалом правове регулювання патронатної служби є складним та розпорошеним по різних нормативно-правових актах, що також може створювати певні труднощі у правозастосуванні.

Аналіз поняття та правового статусу патронатної служби свідчить, що це досить специфічний вид публічної служби зі своїми характерними ознаками. Незважаючи на те, що в законодавстві патронатна служба виокремлена в окремий розділ Закону України «Про державну службу», їй досі тривають дискусії щодо її сутності та співвідношення з державною службою.

По-перше, аналіз наукових джерел свідчить про існування трьох основних підходів до визначення природи патронатної служби. Перший розглядає її як різновид державної служби, другий наголошує на відмінностях та особливостях патронатної служби, третій визначає її як

самостійний вид службової діяльності. При цьому в українському законодавстві патронатна служба виокремлюється в окремий інститут, що свідчить про її специфічний характер.

По-друге, патронатна служба має низку характерних ознак, які відрізняють її від державної та інших видів публічної служби. До таких ознак належать: наявність патрона, особливий порядок вступу та припинення служби, функціональне призначення надання допомоги суб'єкту публічної влади, можливість застосування особистої дисциплінарної відповідальності тощо.

По-третє, правовий статус патронатних службовців складається з таких ключових елементів: прав та обов'язків, гарантій їх реалізації, обмежень, відповідальності. Законодавче закріплення цих елементів потребує вдосконалення та конкретизації.

По-четверте, існують різні підстави для класифікації патронатної служби: за рівнем підпорядкування, видами діяльності, кваліфікацією працівників, спеціальним статусом тощо. Така класифікація дає можливість краще структурувати патронатну службу й управляти нею залежно від конкретних завдань та функцій.

По-п'яте, важливо чітко розмежувати публічно-правові відносини, притаманні патронатній службі, та приватноправові трудові відносини. Незважаючи на те, що патронатна служба не є тотожною державній, вона має публічно-правовий характер і спрямована на сприяння реалізації публічних інтересів.

По-шосте, правове регулювання патронатної служби в Україні є досить фрагментарним та розпорошеним по різних нормативно-правових актах. Це ускладнює розуміння її правового статусу та створює проблеми на практиці. Тому існує потреба в удосконаленні законодавства про патронатну службу.

Отже, патронатна служба є важливим елементом системи публічної служби, який забезпечує підтримку суб'єктів публічної влади у виконанні їх функцій. Водночас вона має низку специфічних ознак, які відрізняють її від

державної служби. Для ефективного функціонування патронатної служби потрібне вдосконалення її правового регулювання та закріплення чітких гарантій правового статусу патронатних службовців. Перспективним є подальше наукове дослідження особливостей патронатної служби та розробка рекомендацій щодо вдосконалення її організації й діяльності в Україні з урахуванням європейського досвіду та національних традицій.

## **1.2 Сутність та ознаки трудової діяльності працівників патронатної служби в Україні**

Трудова діяльність є важливою складовою суспільного життя і її регулюють норми права. Службова діяльність виступає одним із видів трудової діяльності, який передбачає наявність прав та обов'язків працівника стосовно виконання ним дорученої роботи. Це може включати в себе різні форми службових відносин, таких як державна служба, патронатна служба тощо. Робота за службовим контрактом повинна відповідати нормам трудового права, які регулюють права та обов'язки працівників і роботодавців [28, с. 140]. Службовців можна визначити як працівників, які працюють у державних органах та в інших державних установах і зобов'язані виконувати свої обов'язки у відповідності з вимогами законодавства та порядку служби. Службовці отримують заробітну плату за рахунок держави та їх трудова діяльність пов'язана із реалізацією завдань і функцій керівника. Вступ на державну службу передбачає отримання статусу службовця та виконання відповідних зобов'язань, які встановлюються з урахуванням певної посади [29].

Для розкриття сутності та ознак трудової діяльності працівників патронатної служби, на нашу думку, доцільно взяти за основу напрацювання М.М. Клемпарського, дослідження якого сфокусовано на особливостях службово-трудова діяльності [30, с. 233].

Наукове дослідження відносин між службовою та патронатною діяльністю може бути цікавим і корисним для розуміння трудових відносин у суспільстві загалом, а не лише у контексті державної служби. Це може допомогти розкрити спільні та відмінні риси цих відносин у різних сферах діяльності та виявити загальні принципи їх регулювання. Таким чином, результати такого дослідження можуть бути корисними не тільки для науковців, а й для практиків у галузі права, управління та в інших сферах, пов'язаних з трудовими відносинами.

Так, питання визначення сутності та особливостей службово-трудова відносин характеризується високою дискусійністю у наукових колах, оскільки їх специфіка чітко не розкривається у чинному законодавстві України, а одностайної позиції щодо їх сутності серед вчених допоки не сформовано. Тобто як у науковій літературі, так і в чинному законодавстві досі не знайшла висвітлення загальновизнана думка щодо розуміння їх змісту [30, с. 233].

Як зазначає у своїй роботі М.М. Клемпарський, практична реалізація трудових норм у сфері службових відносин показала, що існуючий механізм правового регулювання службово-трудова відносин ще далекий від бажаного, отже, потребує глибокого наукового дослідження та відповідного удосконалення, оскільки у зв'язку з цим нагально постали загальні завдання трудового права, зокрема питання сфери дії трудового права, співвідношення централізованого та локального, загального та спеціального правового регулювання як трудових, так і службово-трудова відносин, особливостей правового статусу службовців як суб'єктів трудового права тощо [30, с. 234].

Службово-трудова відносини виокремлюються з-поміж інших наявності широкого кола особливостей.

Так, службово-трудова відносини є складними та багатограними відносинами між працівником і державним органом чи інституцією. Вони виникають з конкретної посади та пов'язані з виконанням службових

обов'язків працівником. Такі відносини мають взаємний та персоніфікований характер, оскільки права та обов'язки сторін чітко визначені й індивідуалізовані [27, с. 181].

Враховуючи зазначене вище, можемо стверджувати, що під службово-трудовами відносинами патронатного працівника слід розуміти двосторонні, взаємні, вольові правовідносини, які виникають, як правило, між громадянином України і державним органом, відповідно до яких особа, що набула статусу службовця, за винагороду виконує свої службово-трудові обов'язки згідно із займаною нею посадою з метою сприяння в реалізації завдань та функцій її патроном.

Належна організація та ефективна робота патронатної служби, оптимальне правове регулювання компетенції та форм її діяльності відіграють фундаментальну роль у контексті їх впливу на суспільні відносини, формування та становлення громадянського суспільства і правової держави [31, с. 126], адже діяльність даної категорії працівників у найбільш узагальненому вигляді полягає саме в сприянні та допомозі особам, покликаним реалізувати державні функції та державну владу.

Найбільш абстрактно можна зазначити, що діяльність патронатного службовця зводиться до аналітичного, інформативного, організаційного забезпечення діяльності керівника («патрона»), допомоги у виконанні ним публічних та/або владних повноважень, реалізації ним статусу державного діяча [1, с. 76-77].

Незважаючи на проведення адміністративної реформи, яка супроводжується активним реформуванням системи державної служби, прийняття нового спеціального Закону у цій сфері, широке коло питань щодо чіткого законодавчого визначення правового статусу державних службовців, засад функціонування кадрів державних органів досі залишається неурегульованим [10, с. 296]. Одне із таких питань полягає в належному встановленні та розкритті правової природи інституту патронатної служби в

Україні, зокрема, в контексті регулювання трудових відносин, учасниками яких є патронатні службовці.

Л.В. Романюк досить вдало звертає увагу на те, що окремі аспекти діяльності патронатних службовців становили науковий інтерес філософів, економістів, соціологів, юристів, фахівців з державного управління та представників інших гуманітарних спеціальностей. Незважаючи на це, доки цілісного підходу до розкриття досліджуваної сфери сформовано не було. Необхідність дослідження проблем патронатної служби (поряд з відсутністю єдиної наукової думки стосовно її правового регулювання та визначення сутності) обумовлена також специфікою посад патронатних службовців та потребою уточнення їхнього статусу [10, с. 296]. Важливим аспектом у цьому сенсі буде розкриття ознак та природи трудової діяльності працівників патронатної служби.

Суб'єкти трудового права, до яких належать і патронатні службовці, мають чітко визначені права та обов'язки, які гарантуються державою. Такі права та обов'язки є вольовими та персоніфікованими, тому виникнення та динаміка правовідносин, учасниками яких вони можуть бути, встановлені приписами трудового права. Реалізація прав та обов'язків можлива лише після вступу у відповідні правовідносини

Суб'єктам трудового права притаманні наступні специфічні риси:

- вони можуть бути фізичними чи юридичними особами, державними органами або державою в цілому.
- вони можуть потенційно ставати учасниками трудових та тісно пов'язаних із трудовими відносин.
- виникнення та динаміка правовідносин, учасниками яких вони можуть бути, встановлені приписами трудового права.
- такі суб'єкти відповідно до чинного законодавства наділяються конкретними суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, які гарантуються належним чином державою [29].

За визначенням В.І. Черепанова, публічний службовець – це особа, яка є працівником органу державного управління або його апарату, котра зобов'язана виконувати функціональні обов'язки та надавати послуги особистого професійного або технічного характеру. Таким чином, публічний службовець має службову залежність та отримує заробітну плату за свою працю. З цього можна зробити висновок, що публічні службовці є працівниками, які підпадають під відповідні законодавчі акти з трудового права, тому їх права та обов'язки повинні бути чітко визначені і гарантовані законом [32, с. 89].

Наведені висловлювання підтверджують те, що службовці, включаючи патронатних службовців, є працівниками, які займаються інтелектуальною роботою в державному органі або апараті управління держави. Вони можуть займати посади державної служби, працювати на посадах патронатної служби або бути працівниками державного органу, який здійснює функції щодо обслуговування. Такі працівники мають конкретні права та обов'язки, які гарантуються законодавством, і можуть стати учасниками трудових та пов'язаних із трудовими відносинами [29].

Посада розглядається в якості первинної структурної одиниці державного органу, що визначає конкретні вимоги до професійної підготовки та освіти претендентів на цю посаду. Кожна посада має свої унікальні вимоги до кваліфікації, знань та навичок, необхідних для її виконання. Підготовка кандидатів на посаду повинна бути спрямована на набуття необхідної професійної підготовки, знань і навичок для ефективної роботи державного органу та досягнення його мети [29].

У статті 92 Закону України «Про державну службу» закріплено перелік посад, які входять до складу патронатної служби. Він включає радників, помічників, уповноважених та пресекретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України та його Першого заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів

народних депутатів, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. О.Д. Лазор зазначає, що відповідно до Закону України «Про державну службу» перелік посад, що включає в себе патронатна служба, залежить від конкретної установи, яка встановлює його згідно з її штатним розписом. Проте вказується, що ці посади в основному призначені для забезпечення організаційної та інформаційно-аналітичної підтримки [12, с. 95].

О.І. Костилюв пропонує розширити функції патронатних службовців, додавши до них такі напрями діяльності, як підготовка пропозицій, організація контактів з громадськістю та засобами масової інформації. Це означає, що патронатні службовці повинні бути активнішими у питанні встановлення зв'язку з громадськістю, працювати з медіа та пропонувати різні ідеї й проявляти ініціативу для покращення роботи державних органів. Такий підхід може позитивно вплинути на ефективність роботи патронатних служб та допомогти їм досягти встановлених цілей [13, с. 14].

Наведене свідчить про те, що патронатна та державна служба можуть мати спільні елементи, які характеризуватимуться різним призначенням та різними завданнями. Патронатна служба займається забезпеченням підтримки та консультуванням вищих посадових осіб у державі щодо різних питань, у той час як державна служба забезпечує реалізацію державної політики та виконання завдань у рамках своїх компетенцій. Хоча патронатна служба може мати певні функції організаційного та інформаційно-аналітичного характеру, вона все ж не є повноцінною державною службою, тому її робота має бути спрямована на забезпечення ефективної роботи державних органів та вищих посадових осіб.

Так, патронатні службовці не можуть бути повністю віднесені до категорії державних службовців, оскільки виконують специфічні завдання, пов'язані з обслуговуванням відповідного політичного діяча. Вони не виконують безпосередньо завдання того державного органу, в якому

працюють, і не мають статусу державних службовців із присвоєнням рангів [13, с. 17]. Патронатні службовці відповідають перед своїм «патроном», а не перед державою, тому їх функції та повноваження визначаються керівником, а не законом [19, с. 115]. Таким чином, виходячи з вищенаведеного, зазначимо, що патронатні службовці, хоч і не є державними службовцями, але, оскільки вони працюють у державних органах, повинні мати встановлені права та обов'язки, які визначаються відповідними нормами трудового права. Також важливо зазначити, що покладення в основу діяльності патронатних службовців трудового договору (контракту) сприятиме більш чіткій регламентації їхньої роботи, забезпечить відповідальність за виконання зобов'язань та зменшить можливість непорозумінь між патроном та патронатними службовцями. Отже, підпорядкування патронатної служби нормам трудового права та застосування трудового договору може сприяти більш ефективній та продуктивній роботі патронатних службовців [31, с. 128].

Закріплення норм, присвячених регулюванню діяльності патронатної служби, у Законі України «Про державну службу» є спірним, оскільки патронатна служба має свою специфіку і не виконує функцій державної служби в повному обсязі. Проте можна знайти певні аргументи на користь такого закріплення, зокрема мова йде про можливість зарахування років роботи в патронатній службі до стажу державної служби у певних випадках. Однак загалом варто розглядати окремо питання регулювання діяльності патронатної служби і забезпечення прав працівників цієї служби через укладення трудових договорів (контрактів) [33].

Працівники патронатної служби мають певні особливості щодо регулювання їхньої діяльності трудовим законодавством. З одного боку, це дає їм більшу свободу в діяльності та можливість займатися іншими видами діяльності, а з іншого боку, це може створювати певні ризики, пов'язані з можливістю конфлікту інтересів та корупції.

Зокрема звільнення працівників патронатної служби від подання декларації про доходи може створити проблеми з перевіркою їхньої фінансової діяльності та виявленням можливих конфліктів інтересів. Також можливість поєднувати роботу з іншими видами діяльності може породити ситуації, коли інтереси роботодавців у різних сферах діяльності конфліктують між собою.

Водночас зняття обмежень на родинні зв'язки між працівниками патронатної служби може зменшити можливість виникнення конфліктів між колегами та забезпечити більш ефективну комунікацію і координацію роботи. Однак це також може створити ризик зловживання владою та корупції у випадку, якщо родичі працівників патронатної служби будуть займати впливові посади у тих сферах, які безпосередньо пов'язані з діяльністю патронатної служби [5, с. 121].

Отже, з наведеного можна зробити висновок, що певні особливості регулювання діяльності працівників патронатної служби, одного боку, можуть забезпечити більшу свободу в їхній діяльності, з іншого боку, можуть призвести до виникнення значних проблем, зокрема ризиків зловживання владою та корупції.

Закон встановлює, що патронатні працівники не мають права давати доручень державним службовцям, які не пов'язані з питаннями забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, а також забезпечення безпеки людини та громадянина. Тому державні службовці не зобов'язані виконувати доручення патронатних працівників у рамках своєї роботи і це не може стати перешкодою для виконання ними своїх професійних обов'язків. Однак, якщо доручення патронатного працівника стосується справи, що перебуває в компетенції державного службовця, то останній зобов'язаний виконати це доручення, якщо воно не суперечить законодавству [34].

Таким чином, взаємодія між патронатною службою та державними службовцями повинна здійснюватися на основі законодавства, а не на основі доручень чи наказів патронатних працівників.

Процедура призначення на посаду патронатної служби передбачає важливу роль безпосереднього керівника або керівника апарату органу патронатної служби. Це може забезпечити певний рівень контролю та підтримки працівника патронатної служби, який може бути корисним у роботі з громадянами та іншими структурами. Однак це також може створити потенційні конфлікти інтересів та необхідність встановлення чітких правил і процедур для уникнення можливих порушень [5, с. 121].

Продовжуючи цю думку, можемо стверджувати, що патронатна служба має свої особливості, завдяки яким вона відрізняється від державної служби, починаючи з процедури прийняття на посаду та закінчуючи звільненням з посади. Проте багато питань, пов'язаних з трудовою діяльністю патронатних службовців, залишаються недостатньо врегульованими на загальному рівні, вони тільки виражені в підзаконних актах та локальних документах. Це може призвести до неоднозначностей та розбіжностей в інтерпретації правових норм, що регулюють діяльність патронатної служби [4].

Прийняття на посади патронатної служби не потребує проведення конкурсу. Водночас для патронатних службовців може встановлюватись випробувальний термін або проводитися стажування з метою отримання необхідного досвіду та перевірки професійних якостей. Норма про стажування не поширюється на працівників, які досягли пенсійного віку. Крім того, слід зазначити, що багато питань, пов'язаних з трудовою діяльністю патронатних службовців, залишаються недостатньо врегульованими на загальному рівні, тому вимагають уточнення в окремих нормативних актах [4]. Законодавство не регулює проходження службової кар'єри для патронатних службовців, що може призвести до неоднаковості у кар'єрному рості та можливих корупційних проявів. Заробітна плата патронатних службовців фінансується за рахунок бюджетної системи України. Також патронатні службовці підпадають під загальну та спеціальну дисциплінарну відповідальність, що забезпечує дотримання законності та виконання ними професійних обов'язків [35, с. 115]. Можна зазначити, що

патронатні працівники несуть особисту відповідальність перед керівником, який має право вирішувати питання про заходи впливу та порядок притягнення працівників до відповідальності. Ця відповідальність не регулюється спеціальним законом, як у випадку з державними службовцями. Оскільки відповідальність патронатних працівників не регулюється спеціальним законом, зазначене може викликати недостатню регулярність і прозорість у прийнятті рішень, що стосуються відповідальності за їхню діяльність. Також це може впливати на ступінь захисту прав та інтересів патронатних працівників від можливих неправомірних рішень керівника.

Т.О. Коломоєць дуже вдало звертає увагу на те, що законодавець встановив «персоніфіковану спрямованість» патронатної служби в Україні. Це означає, що працівник патронатної служби приймається на посаду на строк повноважень особи, яка призначила його на цю посаду. Таким чином, якщо повноваження цієї особи припиняються, то й відносини з працівником патронатної служби також припиняються.

Така позиція законодавця може забезпечити вищу ефективність роботи патронатної служби, оскільки працівники будуть більш «прив'язані» до особи, яка є керівником на момент їхнього призначення на посаду. Однак це також може викликати певні проблеми у випадку зміни керівника, оскільки працівники можуть бути звільнені або переведені на інші посади [1, с. 76].

Тому варто звернути увагу на необхідність забезпечення стабільності та незалежності патронатної служби від змін у керівництві, щоб забезпечити її ефективну роботу і захист прав та інтересів громадян.

На прикладі працівника патронатної служби міністра, правовий статус якого розкривається у дисертації О.І. Костишева [2], можна стверджувати, що метою діяльності даного органу є сприяння в організації всебічної реалізації міністром завдань та функцій, які на нього покладені та полягають у досягненні розвитку та процвітання суспільства, задоволенні публічних інтересів за допомогою формування і впровадження у життя політики держави в суміжних або одній сфері [2, с. 8].

Водночас у якості основного завдання патронатної служби міністра автор називає надання йому допомоги у здійсненні повноважень, сприяння в формуванні взаємозв'язків між різними структурними одиницями відповідного міністерства та залежними від міністра й підпорядкованими йому органами, а також між засобами масової інформації, органами державної влади, міжнародними організаціями, інститутами громадянського суспільства, а також виконання різного роду доручень міністра [2, с. 8].

Достатньо слушними в контексті нашого дослідження видаються міркування О.І. Костилева стосовно того, що завдання, які стоять перед патронатною службою, конкретизують їхню мету та засоби її досягнення. Тим самим вченим розділяється мета і завдання патронатної служби міністра на дві окремі категорії, проте не нівелюється факт їх тісного зв'язку між собою, хоча вони мають певну різницю у змісті та природі [2, с. 8].

Крім цього, науковцем виокремлюються функції патронатного службовця, які виступають структурними елементами його правового статусу та трактуються в якості системи пов'язаних між собою алгоритмів діяльності організаційного та правового характеру, які спрямовані на виконання завдань та досягнення цілей патронатної служби. Так, наприклад, при дослідженні системи функцій діяльності патронатної служби міністра автором пропонується їх розподіл на такі групи та підгрупи: а) політико-адміністративні: директивні, нормотворчі, інформаційно-аналітичні, організаційні, секретаріату, кадрові; б) економічні; в) соціальні; г) гуманітарні: міжнародні, науково-дослідні, прес-служби [2, с. 9].

Очевидно, що така класифікація функцій не може бути універсальною, враховуючи специфіку патронатних служб різних державних органів та інших інституцій, проте вона може бути взята за основу при виділенні загальних функцій, якими, на нашу думку, є наступні: директивна, інформаційно-аналітична, організаційна, економічна, соціальна, консультативна тощо.

Розкриваючи трудову діяльність, звернімо увагу на компетенцію патронатної служби як систему прав та обов'язків, яка складається з повноважень, спрямованих на забезпечення діяльності патрона. Вдосконалення законодавства щодо патронатної служби має бути спрямоване на встановлення чіткої компетенції для кожного виду патронатної служби. Наразі недостатньо регламентовано обов'язки та повноваження патронатної служби, що може призводити до безвідповідальності та неефективності виконання її функцій.

Так, компетенція патронатної служби в Україні є сукупністю прав та обов'язків, спрямованих на забезпечення діяльності патрона. Проте на сьогоднішній день у законодавстві немає чіткої регламентації компетенції кожного виду патронатної служби. Для подальшого вдосконалення законодавства необхідно встановити чітку компетенцію кожного виду патронатної служби, взявши за зразок регулювання компетенції державних службовців.

Розглядаючи Закон України «Про державну службу», можна відзначити, що законодавці здійснюють спроби визначити коло посад та завдань працівників патронатної служби в Україні, проте поки що це не вдається досягти повною мірою, як у випадку з державною службою. Аналіз завдань, обов'язків та повноважень патронатної служби дає можливість зробити висновок про те, що їх спільна риса – це забезпечення та обслуговування патрона. Таким чином, потрібне подальше вдосконалення законодавства для забезпечення чіткого визначення компетенції та завдань патронатної служби.

У якості прикладу слід відзначити, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює право міністра на формування патронатної служби та визначає завдання, обов'язки і повноваження працівників цієї служби. Згідно з цим Законом патронатна служба має забезпечувально-обслуговуючий характер і здійснює консультування міністра, підготовку матеріалів, зв'язок з іншими органами державної влади,

організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю і засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Таким чином, у роботі патронатної служби важливу роль відіграють такі функції, як консультування, підготовка матеріалів, забезпечення зв'язку та організації зустрічей [36].

Відповідно до положень ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» патронатна служба може виконувати завдання з консультування місцевих державних адміністрацій, підготовки матеріалів, забезпечення зв'язку з посадовими особами інших органів державної влади, організації зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації та виконання інших доручень [37].

Проте, незважаючи на зазначене, на сьогодні не існує чіткого визначення професійно-кваліфікаційних характеристик та переліку завдань, обов'язків і повноважень службовців патронатної служби в Україні. Таке визначення важливе для забезпечення ефективної діяльності патронатної служби та покращення якості її роботи. Раніше діючий Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців був затверджений для цих цілей, проте він втратив чинність. Тому потрібна розробка нового документа для визначення професійно-кваліфікаційних характеристик та переліку завдань, обов'язків і повноважень для службовців патронатної служби відповідно до сучасних вимог та потреб.

Слід зауважити, що патронатна служба є складовою частиною державної служби і визначається як сукупність працівників державного органу, які призначаються на посади членами Кабінету Міністрів України та головами місцевих державних адміністрацій відповідно до штатного розпису і категорії, що відповідає посаді. Однак на сьогодні необхідно чітко встановити професійно-кваліфікаційні характеристики службовців патронатної служби та визначити їх завдання, обов'язки і повноваження для ефективної роботи в межах державної служби [38].

О.О. Березняк, посилаючись на існування значного кола завдань та обов'язків працівників патронатної служби, пропонує у своїй роботі критерії для їх умовної диференціації на блоки, виділяючи блоки консультативно-дорадчого, організаційного, координаційного, забезпечувального, адміністративного, представницького характеру тощо [39, с. 43-44].

Водночас Т.О. Коломоєць акцентує увагу на необхідності розмежування призначення працівників патронатної служби із призначенням працівників державної служби, які за характером та обсягом владних повноважень належать до категорії адміністративно-допоміжного персоналу [14, с. 128].

Досить цікаво в спеціальній літературі звертається увага на те, що результат здійснення патронатним службовцем різного роду дій у процесі реалізації ним трудової функції не передбачає таких наслідків, які тягнуть за собою певну юридичну відповідальність, проте при цьому не можна не відзначити й те, що їх дії мають вплив на зміст рішень керівника або органу, в якому вони працюють. Здійснюючи дії матеріально-технічного та обслуговуючого змісту, дані службовці формують підґрунтя для здійснення юридично значущих дій. Припустимо, що в рамках здійснення судової влади до цієї групи можуть входити секретарі, діловоди, архіваріуси та інші особи [14, с. 129]. Така діяльність не персоніфікована, вона опосередковано пов'язана із певною особою, зорієнтованою на «патрона». З огляду на це в дослідженнях також робиться акцент на необхідності виваженого використання терміна «допоміжна служба» (повсякчас використовується в наукових або навчальних джерелах із питань публічної служби) і відокремлення від нього патронатної служби (допоміжної служби того чи іншого «патрона» [40, с. 8-9; 10, с. 298]), державної служби осіб адміністративно-допоміжного персоналу (відповідних посад).

Крім цього, патронатна служба є досить специфічним видом служби, що створюється для особи, яка перебуває на певній посаді, та має на меті сприяння, підтримку, допомогу, обслуговування функціональної діяльності

цієї особи. Хоча в чинному законодавстві України є спроби окреслити коло посад, на яких може створюватися патронатна служба, проте дія законодавства про державну службу на них не поширюється, тому патронатну службу можна розглядати як особисту службу керівника (патрона).

На підставі викладеного можна стверджувати, що патронатна служба розглядається як особиста служба, створена для підтримки, допомоги та обслуговування особи, яка перебуває на певній посаді, та забезпечення виконання нею своїх публічно-владних повноважень. Хоча дія законодавства про державну службу не поширюється на патронатну службу в цілому, а процедури вступу, просування по службі та її припинення можуть не бути чітко закріплені, патронатна служба все ж таки не може бути розцінена як приватна, оскільки «патроном» здебільшого виступає представник публічної влади або політик [1, с. 76-77].

Тобто патронатна служба – це особлива форма роботи з кадрами, яка не є повноцінною державною службою, але вона не може вважатися і приватною, оскільки патроном виступає здебільшого представник публічної влади. Головна мета патронатної служби полягає у забезпеченні ефективної роботи суб'єкта публічно-владної компетенції, зокрема публічних діячів, шляхом підбору, розвитку та контролю за кадрами. Оскільки діяльність патронатних службовців зорієнтована на реалізацію публічних завдань та функцій, патронатну службу можна розглядати як варіант публічної служби. Проте діяльність патронатної служби не регулюється чіткою процедурою вступу, просування по службі та її припинення, що робить патронатну службу менш структурованою та формалізованою в порівнянні з класичною державною службою.

Патронатна служба виступає важливим елементом державного управління і має специфічне призначення, яке полягає в наданні професійної та компетентної допомоги в реалізації функцій з державного управління. Її обов'язки та завдання залежать від діяльності керівника, при якому ця

служба утворюється. Хоча патронатна служба – це не класичний різновид державної служби, вона є важливим елементом державного управління та забезпечує виконання публічно-владних повноважень особами, що перебувають на певній посаді [ 36, с. 115].

Слід зазначити, що нам видається недоцільним повне виведення патронатних службовців за межі регулювання службово-трудова відносин, оскільки це може призвести до створення окремої категорії працівників з особливим правовим статусом, що порушує конституційні вимоги стосовно рівності перед законом та гарантій працівників. Таким чином, слід ретельно розглядати будь-які зміни в статусі та регулюванні діяльності патронатних службовців, щоб уникнути можливих порушень прав та свобод працівників [41, с. 175]. З урахуванням вказаних аргументів можна зробити висновок, що патронатні службовці виступають необхідним елементом державного управління, який забезпечує реалізацію завдань та функцій суб'єкта публічної компетенції. Водночас диференціація правового регулювання праці може відбуватися лише в бік покращення становища працівника. Таким чином, важливо зберігати баланс між забезпеченням ефективної діяльності патронатних службовців та забезпеченням їх трудових прав, передбачених законодавством.

Підводячи підсумок, наголосимо на наступному:

1. Патронатна служба є особливим видом трудової діяльності, який має свої характерні ознаки та особливості правового регулювання. Вона не може ототожнюватися з державною службою, але виконує важливі функції щодо сприяння реалізації публічних інтересів та завдань суб'єктів публічно-владних повноважень.

2. На сьогодні відсутнє єдине загальновизнане визначення патронатної служби, існують різні підходи до розуміння її природи. Її, зокрема розглядають як різновид державної служби, як окремий вид чи як особисту службу патрону. Проте в законодавстві патронатна служба виокремлена в окремий інститут, що свідчить про її специфіку.

3. Серед основних ознак патронатної служби можна назвати наступні: наявність патрона, особливий порядок вступу та звільнення, спрямованість на забезпечення діяльності патрона, можливість застосування особистої відповідальності. Вона виконує функції з інформаційно-аналітичного, організаційного, консультативного забезпечення патрона.

4. Слід чітко розмежовувати патронатну і державну службу, адже перша не виконує безпосередньо функцій та повноважень держави. Проте патронатну службу можна розглядати як різновид публічної, оскільки вона сприяє реалізації публічних інтересів.

5. Правовий статус патронатних службовців складається з прав, обов'язків, гарантій, обмежень, відповідальності. Законодавче закріплення цих елементів потребує вдосконалення та конкретизації.

6. Існують різні критерії класифікації патронатної служби – за рівнем підпорядкування, видами діяльності, кваліфікацією, спеціальним статусом тощо. Це дозволяє краще структурувати та управляти нею.

7. Важливо розмежовувати публічно-правові відносини патронатної служби та приватноправові трудові, адже перша має публічний характер, хоч і не ототожнюється з держслужбою.

8. Законодавче регулювання патронатної служби в Україні є фрагментарним та розпорошеним, що ускладнює розуміння її правового статусу. Потрібне вдосконалення законодавства у цій сфері.

9. Компетенція патронатної служби полягає у правах та обов'язках щодо забезпечення діяльності патрона. Проте чітке визначення компетенції різних видів патронатної служби відсутнє, що знижує ефективність.

10. Важливо визначити професійно-кваліфікаційні характеристики та перелік конкретних завдань і обов'язків патронатних службовців. Це забезпечить якісне виконання ними своєї роботи.

11. Патронатна служба не може бути цілком виведена за межі трудового законодавства, адже це порушуватиме права працівників. Водночас важливо зберегти баланс із забезпеченням ефективної діяльності.

12. Законодавчі зміни мають бути спрямовані на посилення стабільності та незалежності патронатної служби, уникнення можливих зловживань та конфлікту інтересів у її діяльності.

13. Патронатна служба виконує важливі функції в системі державного управління, забезпечуючи реалізацію публічно-владних повноважень посадовими особами. Проте вона має свою специфіку, яка вимагає окремого правового регулювання з урахуванням європейського досвіду.

Отже, патронатна служба є специфічним різновидом публічної служби, який потребує подальшого вдосконалення правового регулювання для підвищення ефективності та запобігання зловживанням. Важливо закріпити гарантії правового статусу патронатних службовців та чітко визначити їх компетенцію. При цьому має зберігатися баланс між інтересами ефективної діяльності та дотриманням трудових прав працівників патронатної служби.

### **1.3 Сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби**

Потреба у вдосконаленні механізму правового регулювання патронатної служби виникла через необхідність розмежування державної та патронатної служби, а також встановлення їх взаємозв'язку. Важливим аспектом є впровадження новітньої зарубіжної практики у формуванні кадрового потенціалу публічної служби та підвищення ефективності професійної діяльності працівників. При вирішенні цих питань і досягненні покращень у патронатній службі необхідно провести дослідження її сучасного стану щодо регулювання. Це дослідження може включати аналіз законодавчих актів, розгляд практики використання патронатної служби як в Україні, так і в інших країнах, вивчення проблемних аспектів її функціонування та запропонування конкретних заходів щодо поліпшення системи [42, с. 45], особливо через призму забезпечення трудової діяльності

даних осіб, чому взагалі в наукових колах допоки увага приділялася досить фрагментарно.

Українські правителі та керівники в історичній ретроспективі створювали власні адміністрації, що займалися патронатною службою. Склад, компетенція та завдання цих установ варіювалися залежно від періоду і на них впливали державний лад, традиції та особисті переконання правителів.

Ці патронатні установи зазвичай функціонували під безпосереднім керівництвом та контролем свого патрона, вони займали центральне місце у державній політиці, часто залишаючись утаємниченими від загалу. Це свідчить про те, що патронатна служба виступала важливим інструментом для реалізації державної влади та політичних цілей [43, с. 90].

Так, сучасний стан правового регулювання патронатної служби відрізняється високою динамічністю. Останнім часом був прийнятий спеціальний Закон, який містить норми, присвячені патронатним службовцям. Окрім того, існує багато підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу. Проте однією з проблем є відсильний характер багатьох норм, що ускладнює їх правозастосування. Це може створювати незрозумілість та неоднозначність в інтерпретації правил, що регулюють патронатну службу. Таким чином, важливо провести подальше дослідження та вдосконалення правового регулювання патронатної служби з метою забезпечення більшої ясності, консистентності та ефективності. Це може включати уточнення норм, усунення протиріччя та розробку чітких процедур для правозастосування в цій сфері.

Як слушно зазначають Д.В. Приймаченко та Д.Д. Приймаченко, реалізація п. 4.2 «Професійна державна служба» Довгострокових пріоритетів діяльності Уряду, спрямованих на виконання чинної Програми діяльності Кабінету Міністрів України [44] щодо вдосконалення законодавства про державну службу з врахуванням принципів державного управління, визначених SIGMA/OECD, є її важливою складовою. Це передбачає

приведення законодавства у відповідність з цими принципами і впровадження їх у практику державної служби. Додатково Програма передбачає проведення чіткої класифікації посад державної служби за допомогою системи грейдів. Це означає використання каталогу типових посад, визначення їх цінностей та встановлення схем посадових окладів. Такі кроки спрямовані на стандартизацію та раціоналізацію системи державної служби, що може покращити її ефективність, прозорість та професіоналізм. Програма також сприятиме забезпеченню більшої відповідності українського законодавства міжнародним стандартам і рекомендаціям SIGMA/OECD. Усе це неможливо реалізувати без розробки та введення в дію ефективної системи оцінки результативності роботи державних службовців, досягнення активної співпраці та забезпечення діалогу з питань залучення громадян на роботу засобом безперешкодного доступу до державної служби, можливості проходити стажування в державних органах, застосування новітніх підходів та інструментаріїв у сфері управління персоналом. Важливими кроками майбутнього вдосконалення державної служби шляхом реалізації Плану пріоритетних дій Уряду [45] повинні стати: оновлення конкурсних процедур, що забезпечать прозорий відбір на державну службу, який буде базуватися на європейських принципах функціонування публічної адміністрації; внесення змін та доповнень до законодавства про державну службу, а саме щодо розвитку корпусу державної служби, вдосконалення системи оплати праці та забезпечення гідного рівня життя [43, с. 46]. Безумовно, як зазначають вчені, з огляду на контраверсійний характер проблеми співвідношення державної та патронатної служби, неоднозначність у визначенні місця та ролі останньої у структурі публічної служби, пріоритети діяльності Кабінету Міністрів України та зазначені вище етапи мають опосередковане значення [46, с. 9]. Але, на нашу думку, слід підтримати позицію стосовно того, що патронатна служба є одним із базових інструментів на шляху до розбудови відносин із публічної служби, нормативних та організаційних засад професійної діяльності в публічній службі. Це означає, що патронатна служба відіграє

важливу роль у забезпеченні високоефективної та політично неупередженої діяльності публічних службовців, спрямованої на реалізацію інтересів держави та соціуму. Вона створює основу для побудови відносин у публічній службі, розробки нормативних і організаційних засад та сприяє покращенню професійної діяльності службовців. Цей висновок підкріплює необхідність подальшого вдосконалення механізму правового регулювання патронатної служби, щоб забезпечити її ефективність та сприяти відповідним відносинам і розвитку професійної діяльності в публічній службі [47, с. 9].

Вперше право на добір та прийняття на службу патронатних працівників знайшло закріплення в Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року (втратив чинність) [47]. Але, незважаючи на те, що в цьому акті поняття «патронатна служба» вживалося, даний термін не розкривався [1, с. 75].

З наведених положень Закону України «Про державну службу» 1993 року випливає, що патронатні службовці були прирівнювані до державних службовців, а патронатна служба – до державної служби. Однак зазначений акт передбачав певну специфіку в частині розірвання трудового договору з патронатними службовцями у разі зміни керівників або складу державних органів. Згідно зі статтею 2 Закону патронатні службовці наділялися статусом посадових осіб, що включав керівників державних органів та їх апарату, їх заступників та інших державних службовців, які виконували організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції. Таким чином, патронатна служба виконувала функції консультативно-дорадчого характеру. З цього можна зробити висновок, що на той час патронатна служба була частиною системи державної служби, але вона мала свою специфіку стосовно розірвання трудового договору та виконавчих функцій. Цей висновок вказує на необхідність розмежування патронатної служби та державної служби, а також потребу у вдосконаленні правового регулювання патронатної служби з урахуванням її специфіки та ролі у системі державного управління [43, с. 46].

Згідно з положеннями ч. 5 ст. 15 Закону України «Про державну службу» на Президента України, Голову Верховної Ради України, членів Уряду України, глав місцевих державних адміністрацій покладалося право на власний розсуд добирати та приймати осіб на посади помічника, керівника прес-служби, радника і секретаря згідно зі штатним розписом з присвоєнням відповідної посади патронатної служби категорії [48]. З наведених відомостей видно, що нова редакція Закону України «Про державну службу», яка була ухвалена в 2011 році, мала на меті замінити застарілі та неактуальні положення попереднього Закону 1993 року. Це було необхідно для регулювання сучасної системи державної служби в Україні.

Нова редакція Закону передбачала встановлення переліку посад, які належать до патронатної служби, а також застосування класифікації посад державних службовців до патронатних службовців. Це вказує на те, що патронатна служба була визнана окремою категорією в системі державної служби. Законодавець багаторазово відтермінував набрання законної сили новими положеннями про державну службу, і нарешті вони були запроваджені з 01 січня 2016 року. Це свідчить про важливість та складність процесу вдосконалення законодавства про державну службу та впровадження нових нормативних актів.

Тому можна відзначити, що нова редакція Закону України «Про державну службу», яка була введена в дію з 2016 року, мала на меті сучасне регулювання державної служби в Україні, включаючи патронатну службу; це було важливим кроком у процесі реформування та покращення системи державного управління [5, с. 120].

До 01 травня 2016 року правове регулювання патронатної служби в Україні здійснювалося головним чином шляхом застосування загальних нормативно-правових актів у сфері державної служби. Проте з прийняттям Закону України «Про державну службу» 2015 року відбулися зміни у правовому регулюванні. Незважаючи на те, що зазначений Закон не поширює дію на патронатних працівників, згідно з пунктом 18 частини 3

статті 3 він містить норми, які безпосередньо стосуються патронатної служби. Це підтверджує те, що законодавство враховує взаємозв'язок і взаємозалежність між державною і патронатною службою.

Отже, остаточно забезпечити регулювання патронатної служби без застосування положень Закону України «Про державну службу» 2015 року на сьогодні поки що не вдалося [43, с. 46].

Не можна не вказати й на те, що аналіз практики правового забезпечення патронатної служби розвинутих держав, дослідження можливостей адаптації їх позитивних напрацювань до умов нашої правової системи, втілення на практиці новітніх підходів до створення та основ проходження публічної служби, зокрема патронатної, становить одне із важливих завдань для України. Тільки системний підхід дасть змогу сформулювати варіант розв'язання проблеми якісного добору персоналу на посади службовців, оцінювання психофізіологічних здібностей, наприклад, за допомогою антикорупційної діагностики майбутніх службовців [21, с. 8].

Як вдало зазначає Н.М. Дармограй, майже в усіх розвинених країнах світу на працівників особистих апаратів, як і на державних службовців, поширюється законодавство у сфері державної служби, яке може різнитися назвою [6, с. 9].

Вчений говорить про те, що, розглядаючи врегулювання роботи патронатної служби в цілому в світі як особливої інституції, доцільно виділити два головних підходи.

У рамках першого, який притаманний французькій «кабінетній системі» та її різновидам в інших країнах, наявними є численні законодавчі положення, приписи, правила, які досить деталізовано та всебічно врегульовують діяльність патронатної служби. Другий підхід характерний насамперед для британської системи та відрізняється опорою на традицію, прецедент, дотримання неписаних правил. Так, наприклад, члени приватного офісу підпорядковуються усним інструкціям та вказівкам головного приватного секретаря міністра. Дані норми слугують правилами

обов'язковими для дотримання і самим членом уряду. Зокрема новопризначений міністр юридично може поміняти свого приватного секретаря, але ніколи цього не робить [6, с. 9].

Під час створення інституту патронатної служби в Україні законодавець дотримувався першого підходу, оскільки правова система України базується на континентальному праві і є статутною. У цьому сенсі слушною видається думка Н.М. Дармограй стосовно того, що про значну роль традицій і неписаних правил у молодому державному апараті казати поки що рано; усілякі зміни і нововведення в поки що не досить стабільний період повинні бути ретельно проробленими та знайти вираження на документальному рівні [6, с. 9-10]. Це стає очевидним після опрацювання нормативно-правової бази у досліджуваній сфері. З огляду на наведене ми можемо констатувати, що подальше вдосконалення правового регулювання праці патронатних службовців повинно бути спрямоване на деталізацію статей Закону України «Про державну службу» у частині, яка стосується службовців патронатної служби, та розробку посадових інструкцій, прийнятих на їх основі.

Слід почати із того, що нормативного визначення патронатної служби на сьогодні немає і загалом законодавчі спроби, які реалізовувались у цьому напрямку, досить суперечливі та спірні.

Раніше діючий Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, що був затверджений наказом Головного управління державної служби України від 01 вересня 1999 року № 65 визначав патронатну службу в якості сукупності працівників державного органу, яких можуть самостійно приймати на посади члени Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій згідно із штатним розписом і категорією. Таке визначення було надто вузьким. У ньому обмежувалось коло суб'єктів, які мають право формувати для себе таку службу. Прогалиною визначення була відсутність у ньому ознак патронатної служби, оскільки акцент у досліджуваній дефініції зміщувався

виключно на особливості призначення патронатних працівників. Крім цього, не висвітленими були особливості повноважень, їх зміст, та специфіка трудової діяльності, питання її припинення та багато інших важливих аспектів [43, с. 47].

У наказі Національного агентства України з питань державної служби «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» від 13 вересня 2011 року № 11 (втратив чинність) визначення досліджуваної категорії також було відсутнє, хоча і закріплювався основний перелік посад, вимог, що висуваються до цих посад, та визначався обсяг їх компетенції. До складу патронатної служби могли входити: помічник, радник, керівник пресслужби та інші посади, які передбачалися штатним розписом.

Отже, прийняття даного Довідника також не сприяло вирішенню зазначеної проблеми, позаяк у ньому поняття «патронатна служба» не розкривалося, а лише, як і в попередній редакції, визначалося коло кваліфікаційно-професійних характеристик для деяких посад (для керівника служби міністра, його помічника, керівника пресслужби, помічника-консультанта народного депутата, консультанта та радника).

Слід вказати й на те, що українське законодавство й раніше використовувало термін «патронатна служба» для визначення сукупності працівників державного органу, яких могли самостійно призначати на посади члени Кабінету Міністрів України та голови місцевих державних адміністрацій. Це було закріплено в Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Крім того, патронатна служба була виключена з обов'язкового процесу атестації державних службовців згідно з Положенням про проведення атестації державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року № 1922 [48]. У ній, зокрема, зазначалось, що державні службовці патронатної служби не підлягають атестації.

Як уже вказано було раніше, у чинному Законі України «Про державну службу» досліджуваний термін також не розкривається, незважаючи на те, що Закон активно оперує ним, а така служба існує та відіграє досить важливу роль у виконанні своїх функцій та завдань на місцях [10, с. 297]. Водночас не можна позитивно не відзначити те, що даним актом закріплюється перелік посад патронатної служби, регламентується порядок призначення працівників, припинення їх трудової діяльності на службі, у ньому також знаходять висвітлення інші важливі аспекти служби, наприклад, зарахування періоду перебування на посадах патронатної служби до стажу державної служби (статті 45, 92).

М.М. Клемпарський, досліджуючи види державних службовців, доходить висновку, який видається цінним і в контексті аналізу правового регулювання трудової діяльності патронатних працівників. Так, науковець зазначає, що серед усієї сукупності державних службовців, якщо уважно придивитись, можна побачити їх приналежність до органів встановлених у Конституції України трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, тому вчений пропонує додатково класифікувати державних службовців на тих, що працюють у органах виконавчої, судової, законодавчої влади, та інших державних органах [15, с. 320].

Так, окреслена класифікація, на нашу думку, може використовуватись при висвітленні правового регулювання патронатної служби, адже за її допомогою можна акцентувати увагу на особливостях правового регулювання службово-трудова відносин працівників, викликаних специфічними функціями та завданнями відповідного державного органу [15, с. 320]. Такий підхід буде цінним як для доктрини адміністративного, трудового права, так і в практичному сенсі.

Окремі аспекти діяльності патронатної служби закріплені на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, наприклад, у ч. 3 ст. 42, ч. 2 ст. 44, пунктах 7, 8 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII [49], ст. 34 Закону України

«Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV [50], ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року № 2493-III [38], ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [37] тощо.

Як зазначають Т.О. Коломоєць та В.К. Колпакова, для правового регулювання правового статусу патронатних службовців та здійснення патронатної служби в цілому характерною є тенденція до розширення застосування відносно визначених норм, на основі чого посилюється сфера, де може мати місце «суб'єктивний розсуд патрона». Крім сказаного, вчені вдало звертають увагу також на те, що законодавцем обирається варіант застосування «більш узагальненого підходу» в процесі врегулювання окремих аспектів патронатної служби, виходячи із її «прив'язки» до державної. Науковці підтверджують свої припущення тим, що, наприклад, раніше чинний Закон України «Про державну службу» чітко передбачав, що особи, які перебувають на посадах державної служби, «проходять державну службу» (ст. 15), у разі припинення відповідних відносин «припиняють державну службу». Водночас службовці патронатної служби розцінювались в якості «державних службовців патронатної служби» (ст. 30), що слугувало аргументом на користь визначення патронатної служби складовою частиною державної [51, с. 302] або, як зазначається в інших наукових джерелах, – складовою частиною загальної державної служби [13, с. 15; 52, с. 461]. На підставі норм нині діячого спеціального закону говорити про такий безпосередній зв'язок вже важко, адже і назву терміна було змінено на «патронатна служба»). Заслужують на окрему увагу частини 5, 6 ст. 92 Закону України «Про державну службу», згідно з положеннями яких до стажу державної служби та при прийнятті рішення про присвоєння відповідного службового рангу в межах певної категорії посад зараховується період роботи на посадах патронатної служби. Проте це можливо за умови перебування на державній службі та повернення на неї після роботи в якості патронатного працівника. Але у разі такого повернення на державну службу

колишній патронатний працівник реалізовує своє право на загальних підставах – як особа, яка вступає на державну службу вперше, тому обов'язковим етапом є конкурс [1, с. 75].

Опис правового регулювання патронатної служби логічно слід розпочати із базового закону – Закону України «Про державну службу».

Саме він передбачає правове регулювання інституту патронатної служби. Розділ X «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба» даного Закону закладає основи для надання правового статусу патронатній службі. Згідно з частиною 1 статті 92 Закону до посад патронатної служби належать ряд посад, а саме: посади радників, помічників, уповноважених, пресекретарів Президента України, працівників секретаріатів Верховної Ради України та її депутатських фракцій, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України та суддів взагалі, а також посади патронатних служб в інших державних органах.

Як вдало звертають увагу Д.В. Приймаченко та Д.Д. Приймаченко, окресленому колу посад патронатної служби та посадових осіб, які можуть таку службу утворювати, притаманні свої особливості. Слід почати із того, що перелік суб'єктів, які можуть утворювати патронатну службу, не є вичерпним, що дає змогу утворювати такі служби і в інших державних інституціях. Проте зазначене не вказує на можливість вільно та безперешкодно утворювати такі служби кожному, хто виявив таке бажання. Так, не всі державні органи можуть, посилаючись на дану норму, утворювати патронатну службу. Тому право утворювати патронатну службу повинно деталізуватись на рівні спеціального законодавства. Крім цього, посади патронатної служби формуються на основі приналежності такої служби до особи, при якій вони вводяться. Це вказує на обмеженість їх переліку. Так, наприклад, до посад патронатної служби Президента України можуть

включатися посади радника, помічника, уповноваженого та пресекретаря; у народних депутатів України можуть бути лише помічники-консультанти тощо. Водночас законодавством допускається варіант включення й інших посад до посад досліджуваної служби [43, с. 48].

Із зазначеного вище можна прослідкувати певну невизначеність, подолати яку повинна була б Комісія з питань вищого корпусу державної служби, яка згідно з п. 6 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про державну службу» наділялася правом затверджувати перелік посад патронатної служби. Проте такий перелік жодного разу сформований не був у зв'язку з тим, що зазначене важливе повноваження даного органу не було деталізоване на рівні Положення про Комісію, яке було затверджене постановою Уряду від 25.03.2016 р. № 243 [53]. Дещо згодом згаданого повноваження Комісія взагалі була позбавлена [43, с. 48].

Питання правового статусу окремих патронатних службовців знаходять втілення в спеціальних законах.

Наприклад, згідно зі ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський і Севастопольський міські голови та міські голови (міст обласного і республіканського значення в Автономній Республіці Крим) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників, що може відповідати поняттю «патронатна служба» [38].

Відповідно до Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 850, до даного органу включаються патронатні служби, зокрема Апарат Прем'єр-міністра України, служби Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства. Це означає, що у Секретаріаті Кабінету Міністрів України існують посади патронатної служби, які займаються наданням підтримки, консультуванням та виконують

інші завдання за дорученням Прем'єр-міністра та інших посадових осіб, зазначених у Положенні [54].

Згідно з Указом Президента України від 26 липня 2021 року № 309/2021 «Про Радника Президента України» посада Радника Президента України належить до посад патронатної служби Президента України. Радник призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України і підпорядковується безпосередньо Президентові України [55].

У ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» регламентується патронатна служба міністра.

Так, міністр наділяється правом формувати патронатну службу, до відання якої належить здійснення консультування відповідного міністра, збір, обробка та інша підготовка матеріалів, які необхідні для виконання міністерством своїх завдань, забезпечення зв'язку із посадовими особами інших органів державної влади, здійснення організації зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, різного роду зустрічей, а також виконання інших доручень керівника. Цією статтею передбачено й порядок призначення та звільнення з посад патронатної служби. На працівників патронатної служби міністерств поширюється дія загального законодавства про державну службу, проте із врахуванням особливостей, встановлених спеціальним законом [37]. Чисельність патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб (згідно із Законом України «Про державну службу» щодо граничної чисельності такої служби).

У ст. 34 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» передбачено патронатну службу Комісії. У ній зазначається, що організацією роботи Голови Комісії, його заступників, секретаря та інших членів Комісії займається патронатна служба Комісії. До її складу включаються особи на посадах радника, помічника та секретаря Голови Комісії, помічника та секретаря заступників Голови Комісії, секретаря Комісії, а також помічника інших членів Комісії [51].

Згідно зі ст. 92 Закону України «Про державну службу» особливості патронатної служби в судах, органах та установах системи правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів [4].

Важливо також зазначити, що відповідно до ч. 7 ст. 12 Закону України «Про державну службу» на працівників патронатної служби поширюється дія загального законодавства про працю (КЗпП України та інших законів у сфері праці), але із особливостями, які передбачаються спеціальними законами. Більш детально вони будуть досліджені у наступному розділі.

Існують спеціальні підзаконні нормативно-правові акти, присвячені окремим питанням трудової сфери патронатних працівників, проте говорити про їх достатню кількість сьогодні було б невиправдано.

Наприклад, першу спробу вирішити проблему оплати праці досліджуваної нами категорії працівників, хоча й у межах вирішення загального питання – встановлення заробітної плати державних службовців, було здійснено в постанові КМУ від 18.01.2017 р. № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів» [56].

Постановою КМУ від 24.12. 2019 р. № 1112 «Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» [57], безпосередньо регулюються питання оплати праці працівників патронатних служб у державних органах.

Умови оплати праці працівників патронатної служби визначають механізм оплати праці для державних органів, де створення такої служби є законодавчо можливим. При цьому конкретний перелік підрозділів і посад працівників патронатної служби визначається особою, при якій її утворено, або головою депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, з урахуванням граничної чисельності працівників відповідного державного органу. Також слід підкреслити, що саме особа, яка має компетенцію створювати патронатну службу, або голова депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України визначає конкретний перелік підрозділів і посад працівників патронатної служби, враховуючи

граничну кількість працівників у відповідному державному органі. Для отримання найсвіжішої та точної інформації рекомендується перевірити офіційні джерела та законодавство України.

Додатки до Умов оплати праці працівників патронатних служб включають в себе розміри посадових окладів, які встановлюються залежно від посадової особи або органу, в якому здійснюється патронатна служба. Розміри окладів визначаються для посадових осіб, таких як Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, керівник апарату, депутатські фракції (депутатські групи) у Верховній Раді України, Президент України, Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віцепрем'єр-міністри України та інші посадовці.

Останній додаток до Умов присвячений конкретним посадам працівників патронатної служби, таким як 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, пресекретар, помічник, референт. На підставі вищенаведеного можна зробити висновок, що умови оплати праці працівників патронатної служби визначаються з урахуванням посадових осіб та органів, що здійснюють патронатну службу, і містять конкретні розміри посадових окладів для різних посад працівників патронатної служби.

Слід розглянути думку Д.В. Приймаченка, Д.Д. Приймаченка, які в своїй роботі відзначають, що патронатна служба включає різноманітні посади, які можуть мати відмінні назви, а також відрізнятися переліком обов'язків, покладених на них. З огляду на цю різноманітність вчені пропонують класифікувати посади патронатної служби не лише за їх назвою, а й на основі кола обов'язків, які на них покладені. Такий підхід дає можливість більш точно визначити належність певних посад до патронатної служби і уникнути непорозумінь або помилкових класифікацій. Коректна класифікація посад патронатної служби є важливою для встановлення

правових норм та регулювання умов праці цих працівників [43, с. 48]. Також варто звернути увагу на позицію Ю.В. Бондаря, який відзначає, що патронатна служба – це механізм забезпечення PR саме керівника, оскільки її основними завданнями є: вироблення стратегічних та тактичних імідж-мети і цілей; вивчення й аналіз реального та стратегічного іміджу лідера; супроводження та корекція образу лідера з урахуванням його сильних сторін, ситуації; організаційний, політичний консалтинг, маркетингові, соціологічні дослідження; використання спектра політичних та PR-технологій з метою позитивного сприйняття та підтримки дій лідера, його команди, створення сприятливої громадської думки [58, с. 70-71]. Крім цього, Д.В. Приймаченко стверджує, що розробка та затвердження відповідних критеріїв для визначення посад патронатної служби за аналогією з Критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, може бути доцільним кроком. Такі критерії допоможуть уніфікувати процес класифікації посад патронатної служби, забезпечити їх чіткість та однозначність, а також уникнути дублювання або неоднозначності при визначенні належності певної посади до патронатної служби. Розробка таких критеріїв може сприяти ефективному правовому регулюванню питань, пов'язаних з патронатною службою, створенню чіткого та систематизованого підходу до класифікації посад у цій сфері [59].

Аналіз змісту нормативно-правових актів, пов'язаних з патронатною службою, підтверджує, що урядові органи намагаються встановити загальні принципи та правила щодо укладання, змісту та припинення трудових відносин із патронатними працівниками. Незважаючи на відсутність конкретного визначення терміна «патронатна служба» у законодавстві, законодавець встановлює положення, які стосуються укладання трудових договорів, обов'язків та вимог до працівників патронатної служби, процедур їх звільнення тощо. Крім того, особливе значення мають посадові інструкції патронатних працівників та специфіка діяльності їх керівників. Вони визначають конкретні обов'язки та функції патронатних службовців,

регулюють робочий процес та встановлюють вимоги до їх професійних навичок і кваліфікації. Ці нормативно-правові акти створюють базу для регулювання трудових відносин патронатних працівників, сприяють уніфікації процесу зайнятості та забезпечують правовий захист працівників у цій сфері. Однак необхідно продовжувати розробку додаткових нормативно-правових актів та критеріїв для більш повного регулювання питань, пов'язаних з патронатною службою, з метою забезпечення їх точності, чіткості та відповідності потребам цієї сфери діяльності.

У спеціальній літературі висловлюються ідеї про необхідність прийняття єдиного закону, який би містив загальні принципи та основи регулювання службових відносин для всіх видів служби, але з основним акцентом на державну службу. Цей закон створив би основу для подальшого розроблення спеціальних законів, що регулюють службово-трудові відносини в конкретних державних органах та їх апаратах з урахуванням гілок державної влади та інших інституцій. Такий підхід має на меті забезпечити єдність та системність у регулюванні службових відносин, сприяти встановленню загальних принципів та стандартів, а також забезпечити відповідність законодавства потребам конкретних сфер діяльності державних органів та їх апаратів [60, с. 81]. Слід підкреслити, що такий підхід до регулювання службових відносин є сприятливим для створення єдиної системи нормативно-правового регулювання, спрощення адміністративних процедур та забезпечення поєднання стандартів та принципів у різних галузях державної служби.

Крім цього, представлені також ідеї щодо врегулювання етичних аспектів державної служби, зокрема патронатної. Наприклад, Ю.П. Битяк вважає, що етично-правові проблеми патронатних служб та інших категорій службовців повинні бути врегульовані відповідними правовими актами. Вчений пропонує включити ці проблеми до Кодексу етики поведінки державних службовців, що дасть можливість окремо визначити етичні норми для різних груп службовців з різними правовими статусами. Такий підхід

сприятиме забезпеченню відповідної поведінки та етичних стандартів серед службовців у різних галузях влади, зокрема в правоохоронних, воєнізованих, митних, дипломатичних установах тощо [1, с. 81].

О.І. Костилюв зазначає, що для вдосконалення правового регулювання праці патронатних службовців недоцільно застосовувати норми Закону України «Про державну службу». Замість цього необхідно розробити спеціальні закони, які б врегулювали статус та функції патронатної служби міністра. Такий закон може мати назву «Про державних політичних діячів та державну політичну службу». Він повинен передбачати створення такого підрозділу, як, наприклад, «Патронатна служба Міністра», який може включати окремі департаменти, управління або відділи, а також посади помічника, радника, керівника пресслужби та службовців пресслужби. Це дасть можливість належним чином регулювати роботу патронатної служби і визначати її функції та обов'язки у контексті державної політичної діяльності [2, с. 7].

Отже, на підставі вищенаведеного можна дійти висновку, що з моменту прийняття Закону України «Про державну службу» у 1993 році питання, пов'язані з патронатною службою, її статусом, правовим регулюванням і місцем у публічній службі, стали об'єктом постійних дискусій серед теоретиків і практиків. Це свідчить про актуальність цієї проблеми і постійну потребу у вдосконаленні правового регулювання патронатних службовців. Згадані дискусії вказують на необхідність розгляду питань патронатної служби в окремому спеціальному законі, який враховуватиме її особливості та роль у публічній службі. Подальші дослідження і розробка такого закону можуть сприяти вирішенню цих питань і забезпеченню ефективної роботи патронатної служби.

Загальні засади регулювання трудової діяльності патронатних службовців закріплені в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., а деталізуються вони переважно в інших спеціальних законодавчих актах, що присвячені окремим державним органам. Це означає,

що норми, які стосуються прав та обов'язків патронатних працівників, містяться в законах, що регулюють діяльність конкретних органів, а не в загальному законі про державну службу. Таке розподілене правове регулювання може призводити до розбіжностей і неоднакових умов праці для патронатних службовців в різних державних органах. Крім того, використання підзаконних актів і локальних актів спеціального призначення для деталізації прав і обов'язків патронатних працівників може викликати неоднозначне тлумачення та недостатню захищеність їхніх прав.

Сьогодні трудова діяльність патронатних працівників в Україні урегульована на недостатньому рівні. Існує необхідність удосконалення нормативного врегулювання їхнього статусу, зокрема в галузі трудового права.

Аналіз розвитку нормативно-правового забезпечення патронатної служби показує повільне формування відповідної нормативної бази, яка є необхідним фундаментом для ефективного функціонування цього інституту. Багато важливих аспектів патронатної служби залишаються фрагментарно окресленими в законодавстві. Це можна пояснити відсутністю науково обґрунтованих досліджень з даної теми, а також недосконалістю чинного законодавства, яке поверхнево застосовує статус державних службовців до патронатних працівників. Крім того, можливий вплив лобіювання інтересів окремих соціальних груп та інших зацікавлених суб'єктів на цю ситуацію [43, с. 48].

З проведеного аналізу випливає, що для врегулювання правових засад патронатної служби в Україні необхідний виважений підхід з боку законодавця. Зроблено пропозицію щодо прийняття окремого законодавчого акта, який би регулював різні аспекти трудової діяльності патронатних працівників. Такий акт повинен визначати дефініцію патронатної служби, перелік посад, встановлювати вимоги до кандидатів, умови праці, проходження кар'єри, оплату, дисципліну праці та інші важливі аспекти.

Прийняття такого законодавчого акта дозволило б усунути колізії та проблеми, що існують у правовому регулюванні патронатної служби, та забезпечило б ефективне використання ресурсу цієї служби й ефективність реалізації права на працю в цілому. Такий підхід сприятиме зміцненню і розвитку патронатної служби як важливого компонента публічної служби в Україні.

Ідея прийняття окремого закону активно підтримується у наукових колах [47, с. 27].

Окремо необхідно ще раз акцентувати увагу на відсутності дефініції базового терміна. Л.В. Романюк та багато інших вчених, роботи яких були сфокусовані на дослідженні окремих аспектів праці патронатних службовців, визначають патронатну службу як службу на посаді у державному органі, що виконує завдання, які висуваються керуючою посадовою особою, та забезпечує діяльність через організаційні та інформаційно-аналітичні завдання.

Введення такого поняття в законодавство дозволить чітко визначити обсяг і компетенцію патронатних службовців та встановити їх роль у публічній службі. Це забезпечить більшу ясність та юридичну визначеність для цієї категорії працівників, а також створить основу для подальшого вдосконалення нормативного регулювання їх трудової діяльності [10, с. 300].

Можна також піти іншим шляхом. Наприклад, вдосконалити Закон України «Про державну службу», недоліком якого, як вдало звертає увагу М.І. Іншин, є невирішеність питання щодо єдності (неподільності) державної служби та одночасної її класифікації за типовими і видовими ознаками. Це може впливати на однозначне розуміння і реалізацію понять і принципів, пов'язаних з державною службою, а також на систему кваліфікацій і вимог до службовців. Зазначений недолік може вимагати вдосконалення Закону шляхом внесення змін і доповнень, щоб вирішити питання єдності державної служби та класифікації її за типовими і видовими ознаками [61, с. 134]. Так, на підставі наведеного факту можна зробити висновок, що можливим та

доцільним є закріплення окремої статті у Законі України «Про державну службу» з поділом державної служби за видами. Поділ державної служби на адміністративну, спеціалізовану та патронатну може допомогти уточнити та розгорнути класифікацію служби за типовими і видовими ознаками. Це сприятиме більш ясному розумінню і диференціації різних типів державної служби, а також може забезпечити врахування особливостей та специфіки кожного виду служби при встановленні вимог і нормативів для службовців [62, с. 134].

Із вказаних законопроектів можна зробити висновок, що питання патронатної служби в Україні є актуальним та належить до об'єкта законодавчого регулювання. Присутність кількох законопроектів, які стосуються патронатної служби, свідчить про зростаючий інтерес до цієї сфери та потребу в її нормативному врегулюванні.

Законопроекти пропонують внести зміни до існуючих законів, зокрема до Закону України «Про запобігання корупції та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Вони спрямовані на врегулювання правового статусу працівників патронатної служби, питання сумісництва помічників-консультантів народних депутатів, граничного віку перебування на службі тощо. Ці ініціативи свідчать про потребу в удосконаленні нормативно-правового поля, щоб врахувати специфіку патронатної служби та встановити чіткі правила її функціонування. Законопроекти є важливим кроком у вдосконаленні законодавства про державну та патронатну служби в Україні, сприяючи більш прозорому та ефективному функціонуванню цих сфер [43, с. 50].

Справедливим буде сказати, що зазначене спостереження щодо відсутності законопроектів, присвячених особливостям трудової діяльності патронатних службовців, вказує на необхідність подальшого вдосконалення правового регулювання в цій сфері. Оскільки патронатна служба має свої особливості і вимоги до працівників, то важливим є врегулювання питань, пов'язаних з їх трудовим статусом, правами та обов'язками.

Для ефективного функціонування патронатної служби і забезпечення зацікавленості кваліфікованих працівників у вступі на цю службу необхідно встановити чіткі вимоги до претендентів на посади, забезпечити стабільність трудових відносин, визначити систему оплати, права та обов'язки працівників, а також механізми заохочень та стягнень. Врахування цих аспектів у правовому регулюванні сприятиме покращенню якості патронатної служби та забезпечить її ефективну роботу.

Таким чином, правове регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби в Україні перебуває на етапі становлення та потребує подальшого вдосконалення. Наразі відсутнє єдине законодавче визначення патронатної служби, а норми щодо неї розпорошені в різних актах, що ускладнює застосування цих норм на практиці та створює правову невизначеність.

Основні засади регулювання праці патронатних службовців містяться в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року. Проте більшість аспектів, пов'язаних з трудовими відносинами цих працівників, деталізуються в інших спеціальних законах (наприклад, про окремі державні органи) та підзаконних нормативно-правових актах. Такий підхід призводить до правової невизначеності, оскільки ускладнює встановлення єдиних загальних правил регулювання праці патронатних службовців.

Існуюча система нормативно-правових актів не повною мірою враховує специфіку трудових відносин працівників патронатної служби. Це породжує прогалини в правовому регулюванні, нечіткість у визначенні їхніх трудових прав та обов'язків. Недостатньо урегульованими залишаються питання оплати праці, заохочень, дисциплінарної відповідальності, гарантій трудової діяльності патронатних службовців.

Крім того, відсутність єдиного підходу до визначення самої патронатної служби ускладнює класифікацію посад та встановлення чітких професійно-кваліфікаційних вимог до претендентів. Це негативно

позначається на якості кадрового складу та ефективності роботи патронатних служб.

Отже, для подальшого вдосконалення правового регулювання праці патронатних службовців в Україні необхідним є:

- 1) прийняття окремого закону про патронатну службу або внесення змін до Закону України «Про державну службу» з метою врахування особливостей правового статусу цих працівників;
- 2) закріплення визначення патронатної служби та її істотних ознак на законодавчому рівні для уникнення неоднозначних тлумачень;
- 3) чітке встановлення на законодавчому рівні кола посад, які належать до патронатної служби, та кваліфікаційних вимог до цих посад;
- 4) детальна регламентація прав та обов'язків патронатних службовців, порядку вступу на службу, її проходження та припинення;
- 5) удосконалення норм щодо оплати праці патронатних службовців з урахуванням складності виконуваних ними завдань;
- 6) встановлення чітких правил застосування заохочень та дисциплінарної відповідальності до патронатних працівників;
- 7) передбачення додаткових гарантій забезпечення трудових прав патронатних службовців з огляду на особливості їхньої праці;
- 8) розробка спеціальних норм трудового законодавства з урахуванням специфіки та умов праці патронатних службовців;
- 9) встановлення вимог до професійної підготовки та підвищення кваліфікації патронатних працівників;
- 10) розробка чітких етичних стандартів та норм поведінки для патронатних службовців як окремої категорії.

Прийняття окремого закону чи внесення змін до чинного законодавства з урахуванням зазначених рекомендацій дозволить комплексно врегулювати правовий статус патронатних службовців та особливості їх трудових відносин. Це сприятиме подоланню правової невизначеності та прогалин в регулюванні, забезпеченню стабільності трудових прав цих працівників.

Удосконалення правового регулювання також створить передумови для залучення висококваліфікованих фахівців до патронатної служби та підвищення ефективності її функціонування, адже чіткість нормативних вимог та гарантій дасть змогу зацікавити професіоналів своєю працею на благо держави та суспільства.

Отже, вдосконалення правового регулювання праці патронатних службовців шляхом прийняття окремого закону чи комплексних змін до чинного законодавства є нагальним та важливим кроком для розвитку цього інституту публічної служби. Це дозволить упорядкувати трудові відносини патронатних працівників, усунути прогалини та невизначеності в їхньому правовому статусі, підвищити ефективність роботи патронатних служб. Тому прийняття відповідного законодавства має стати пріоритетним завданням органів державної влади в найближчій перспективі.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I

Наведене дозволяє зрозуміти, що:

- патронатні службовці діють від імені певної посадової особи (патрона) і здійснюють свої завдання та функції в її інтересах. Вони підпорядковані патрону та несуть перед ним відповідальність;
- прийняття на патронатні посади здійснюється позаконкурсним шляхом, але може бути встановлений термін випробування та проходження стажування. Особи, які займають патронатні посади, можуть бути звільнені у разі звільнення тієї особи, яка прийняла їх на службу;
- патронатні службовці виконують переважно консультативно-дорадчі функції, їх завдання полягає у професійному забезпеченні потреб діяльності суб'єкта публічно-владних повноважень;
- правовий статус патронатних службовців ще не має чіткого визначення на рівні законодавства і доктрини трудового права. Існують різні

точки зору щодо того, чи відносяться вони до державних службовців, чи мають інший статус.

Слід також наголосити на існуванні такої проблеми, як виділення патронатної служби в якості окремої категорії, що важливо на рівні теорії адміністративного та трудового права. Необхідність такої класифікації стає особливо актуальною для практики функціонування державної служби та виокремлення патронатної служби з неї. Визначення чітких критеріїв класифікації державних службовців, включаючи патронатну службу, допоможе урегулювати трудові відносини та захист прав і обов'язків цих категорій працівників. Це сприятиме ефективному функціонуванню державної служби та забезпеченню виконання нею публічних інтересів.

Працівники патронатної служби – це публічні службовці, які працюють у публічних адміністративних органах або в інших публічних інституціях. Основне завдання цієї категорії службовців полягає у сприянні реалізації публічних інтересів та виконанні функцій держави, виступаючи як їх «патрон». Відносини, що виникають у патронатній службі, зазвичай характеризуються допомогою у виконанні повноважень, заступництвом, особистою покорою та «обслуговуванням» особи-патрона. Вони відрізняються від прямих виконавчих функцій держави, які є характерними для державної служби.

Патронатні службовці відіграють особливу роль у публічній адміністрації, оскільки обслуговують діяльність відповідного керівника і надають йому технічну та інформаційну підтримку. Вони виступають радниками і експертами, але їх функції та повноваження не пов'язані з прямим виконанням функцій держави. Юридична відповідальність патронатних службовців виникає перед їх керівником, а не перед державою. Це означає, що обсяг їх повноважень і відповідальності визначається самим патроном залежно від їхніх конкретних ролей та обов'язків.

Мета трудової діяльності патронатних службовців полягає у сприянні в виконанні функцій їх «патроном».

Завдання, які стоять перед патронатною службою, конкретизують їхню мету та засоби її досягнення. Тому мета і завдання – це тісно пов'язані між собою категорії, але різні за змістом та значенням.

Окремо виділяючи функції патронатного працівника, зазначимо, що ними можуть бути наступні: директивна, інформаційно-аналітична, організаційна, економічна, соціальна, консультативна тощо.

Трудова діяльність патронатного працівника може бути охарактеризована через його компетенцію, яка включає систему прав та обов'язків, спрямованих на забезпечення діяльності патрона. Проте на сьогоднішній день законодавство не встановлює чітку компетенцію для різних видів патронатної служби, що відрізняє її від державної служби.

Обов'язки та завдання патронатного службовця визначаються відповідно до специфіки діяльності його керівника, при якому створена патронатна служба.

Для правового регулювання правового статусу патронатних службовців та здійснення патронатної служби в цілому характерною є тенденція до розширення кількості відносно визначених норм, за рахунок чого суттєво збільшуються можливості патрона діяти на власний розсуд. Крім зазначеного, законодавству властивий «більш узагальнений підхід» до регулювання питань патронатної служби в її «прив'язці» до державної служби.

Питання правового статусу окремих патронатних службовців знаходять вираження в спеціальних законах, присвячених статусам органів державної влади.

Існують спеціальні підзаконні нормативно-правові акти, які врегульовують окремі питання власне трудової сфери патронатних працівників, проте говорити про їх достатню кількість сьогодні було б не виправдано.

Посадові інструкції та специфіка діяльності керівників мають важливе значення для регулювання трудових відносин усіх патронатних працівників.

Після прийняття Закону України «Про державну службу» у 1993 році питання про статус, правове регулювання та місце патронатної служби в публічній службі стали предметом активних дискусій серед теоретиків і практиків, що залишається актуальним і сьогодні.

Загальні принципи регулювання трудової діяльності патронатних службовців закріплені в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015, а також в інших спеціальних законодавчих актах. Деталізація правового регулювання праці патронатних службовців здійснюється переважно на підзаконному рівні або через спеціальні локальні акти (наприклад, трудові розпорядки, штатні розписи тощо), в яких визначаються основні права та обов'язки конкретних груп патронатних працівників.

На сьогоднішній день регулювання трудової діяльності патронатних працівників в Україні є недостатнім. Існує необхідність у вдосконаленні нормативної регламентації їх статусу загалом і у сфері трудового права зокрема. Законодавцю необхідно уважно підійти до врегулювання правових засад патронатної служби загалом, а також особливостей трудової діяльності цих працівників. Пропонується розглянути можливість прийняття окремого законодавчого акта, що визначатиме правові засади функціонування патронатної служби подібно до інших видів публічної служби.

Таке вдосконалення законодавства дасть можливість забезпечити більш вичерпну регламентацію трудової діяльності патронатних працівників, що сприятиме створенню чітких правил і стандартів їхньої роботи.

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ, ЗМІНИ, ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН З ПРАЦІВНИКАМИ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ

#### 2.1 Порядок виникнення трудових відносин з працівниками патронатної служби

Дискусія щодо галузевої приналежності відносин з патронатними службовцями залишається незавершеною у наукових колах. Одним із основних невирішених питань є порядок виникнення трудових відносин із цією категорією працівників.

Прихильники віднесення патронатних службовців до сфери адміністративного права аргументують це особливими ознаками, які відрізняють працю державних службовців і свідчать про їхню приналежність до суб'єктів адміністративного права. Зокрема ці ознаки включають особливу сферу дії, яку вчені називають державно-службовими відносинами. Це відносини, спрямовані на забезпечення виконання повноважень, завдань та функцій державних органів, а також відносини, в яких суб'єкти-державні службовці наділені особливими публічними правами та обов'язками [62, с. 3]. На наше переконання, патронатна служба як частина державної служби належить до сфери дії трудового права. Отримані аргументи підтверджують, що відносини між патронатними службовцями та їх роботодавцем (державним органом) мають ознаки трудових відносин. Патронатні службовці працюють під підпорядкуванням держави, виконуючи свої обов'язки в рамках трудової функції.

У відносинах між патронатними службовцями та державними органами застосовуються норми трудового права, які регулюють умови праці, оплату праці, робочий час та інші аспекти. Це підтверджує належність патронатної служби до сфери трудового права.

Тож, незважаючи на те, що, як було зазначено нами раніше, патронатні службовці за своїм статусом державними службовцями не виступають, хоча

й на них розповсюджується положення, які містяться в Законі України «Про державну службу», варто погодитись із позицією М.І. Іншина стосовно того, що відносини, пов'язані з діяльністю патронатних службовців, мають складну структуру та включають елементи різних галузей права. Враховуючи їх суб'єктний склад і характер носіїв владних повноважень, зазначимо, що патронатні службовці можуть бути одночасно учасниками трудових і державно-управлінських відносин залежно від сфери, в якій вони здійснюють свої повноваження.

Така складність передбачає необхідність комплексного підходу до правового регулювання статусу патронатних службовців. Оскільки їх діяльність має елементи як трудового, так й адміністративного права, потрібно забезпечити взаємодію норм різних галузей права в цій сфері [63, с. 140]. Варто також відзначити, що трудова діяльність патронатних службовців тісно пов'язана з особою-керівником, яка є суб'єктом державно-управлінських відносин. У зв'язку з цим можна стверджувати, що патронатні службовці належать до сфери дії і трудового й адміністративного права.

Наведений взаємозв'язок підтверджує тезу про інтеграцію адміністративно-правового та трудово-правового статусу патронатних службовців. Їх трудова діяльність, функції і коло повноважень безпосередньо залежать від особи-керівника і мають елементи як трудових, так і державно-управлінських відносин.

Положеннями статті 3 Кодексу законів про працю України регламентуються трудові відносини працівників усіх підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичною особою. Це створює підставу для включення відносин, пов'язаних з працею патронатних службовців, до предмета трудового права. Із цього, як вдало зауважує А.М. Слюсар, випливає, що положення статті 3 Кодексу законів про працю України виступають додатковими аргументами, які підтверджують

віднесення трудових відносин патронатних службовців до сфери дії трудового права, а не адміністративного [64, с. 78-79].

Дійсно, як зазначає у своїй роботі О.І. Процевський, у сучасних умовах розвитку суспільства існує об'єктивна необхідність у врахуванні взаємозв'язку та взаємовпливу різних галузей права. Стерилізація однієї галузі права від іншої, такої як приватне та публічне право, є практично неможливою. У контексті трудових відносин віднесення трудового права до приватного права є умовним, оскільки це допомагає краще осмислити особливості трудових правовідносин та врахувати потреби людини. Проте це не означає повне виключення впливу інших галузей права, таких як публічне право, адміністративне право чи конституційне право, на трудові відносини.

Зважаючи на складність і багатогранність трудових відносин, доцільно зауважити, що їх правове регулювання вимагає комплексного підходу, який враховує особливості різних галузей права. Такий підхід дає можливість забезпечити ефективне функціонування трудових відносин і захист прав та інтересів працівників [65, с. 152-153]. Розвиваючи цю думку, Л.Ю. Величко слушно зазначає, що у контексті глобалізації відбувається зближення та взаємопроникнення приватної та публічної сфер суспільних відносин. Це означає, що грані між цими сферами стають менш визначеними, а взаємодія між ними стає дедалі більш важливою. Такий процес має свої наслідки і впливає на регулювання правових відносин. З урахуванням цих змін підтримка фахівців, які досліджують та аналізують цей процес, є необхідною, оскільки вони можуть розробляти стратегії та рекомендації щодо адаптації правових систем до нових реалій. Такі фахівці сприяють розумінню взаємозв'язку між приватним та публічним правом, виявляють спільні та взаємопов'язані аспекти, а також пропонують відповідні засоби для регулювання цих відносин [63, с. 3].

Тобто, на наш погляд, цілком обґрунтовано можна стверджувати, що відносини у сфері праці патронатних службовців виступають частиною сфери дії трудового права. Ці відносини є трудовими, оскільки вони

виникають під час використання праці патронатних службовців. Однак у зв'язку із специфікою їх роботи та трудових обов'язків, пов'язаних зі сприянням і допомогою керівнику у виконанні його повноважень, необхідно враховувати певні особливості цих відносин. Патронатні службовці, виконуючи свої повноваження, можуть здійснювати вплив як на публічні, так і приватні інтереси. Це означає, що регулювання досліджуваних відносин повинно забезпечувати баланс між цими інтересами. Тому при визнанні патронатних службовців як працівників і включенні відносин, пов'язаних з їх працею, до сфери трудового права, необхідно брати до уваги їх специфіку та особливості, які випливають з їхніх трудових обов'язків і залежності від керівника [66, с. 37].

Припинення служби патронатного службовця передано на розсуд керівника або пов'язано із закінченням строку його повноважень [67, с. 12].

Таким чином, слід приєднатись до міркувань О.С. Булгагокова стосовно того, що правове регулювання процедури призначення та звільнення з посади представника патронатної служби є недостатньо деталізованим у спеціальному законодавстві. Хоча відносини патронатних службовців включаються до сфери дії трудового та адміністративного права, конкретні аспекти, пов'язані з їхнім призначенням та звільненням, не мають вичерпного регулювання [68, с. 37]. Тому, на нашу думку, існує потреба у розробці додаткових нормативно-правових актів або удосконаленні існуючих з метою якісного врегулювання процедури призначення та звільнення з посади представника патронатної служби з достатньою деталізацією. Це сприятиме кращому розумінню прав та обов'язків патронатних службовців і забезпеченню відповідних гарантій для всіх зацікавлених сторін.

Згідно зі ст. 43 Конституції України кожна особа має право на працю і можливість заробляти собі на життя шляхом вільного вибору або згоди на певну працю. Це підтверджує важливість принципу свободи праці, який визнає індивідуальну автономію і свободу людини в її трудовій діяльності.

Як зазначає у своїй роботі М.М. Клемпарський, право на працю є основним правом кожної людини і включає можливість займатись трудовою діяльністю для забезпечення власного існування. Однак у випадках, коли існує загроза для суспільства або можлива шкода від певної трудової діяльності, правоздатність людини може бути обмежена.

Реалізація права на працю у вигляді працевлаштування до державного органу та набуття статусу державного службовця є одним з прикладів, який свідчить про те що обмеження трудової правоздатності може виникнути в інтересах держави та суспільства. Це може бути пов'язано з необхідністю забезпечення відповідних кваліфікацій, недопущення конфлікту інтересів або забезпечення безпеки та ефективності державного управління [15, с. 319]. З огляду на це можна зазначити, що, хоча право на працю є фундаментальним, існують випадки, коли в інтересах суспільства можуть бути обмеження правоздатності щодо певних видів трудової діяльності. Такі обмеження повинні бути обґрунтованими, пропорційними та відповідати законодавству для забезпечення гармонії між правами індивіда та інтересами суспільства.

На сьогоднішній день в Україні тема трудових відносин з патронатними працівниками науково не розроблена. Це призводить до законодавчої беззахисності працівників особистих апаратів і відсутності гарантій продовження службової діяльності після припинення або звільнення з посади їх керівника (патрона). Слід погодитись із думкою Н.М. Дармограй, що процедура підбору кадрів для патронатної служби залишається недосконалою, оскільки основними критеріями відбору є персональна відданість і давнє знайомство, а не професійна підготовка та навички працювати в команді. Ці проблеми підтверджують актуальність проблеми правового забезпечення патронатної служби в Україні [6, с. 5].

Д.В. Приймаченко та Д.Д. Приймаченко досить переконливо стверджують, що уніфікація категорій державної служби та патронатної служби була наслідком попереднього розширення статусу державних службовців, але вона не була доведена до завершення через специфіку

правового статусу патронатних службовців, якими вони володіли. Зв'язки між українською державною службою та патронатними службами набули такого значення, що їх важко наразі роз'єднати, навіть зважаючи на вже відомі та часто згадувані положення про непоширення дії нового Закону України «Про державну службу» на патронатних працівників [43, с. 47].

В Україні спостерігається поєднання та злиття правового регулювання державної служби та патронатної служби. Норма, що дозволяє зараховувати час перебування на посадах патронатної служби до стажу роботи на державній службі, є прикладом цього процесу. Однак при реалізації зазначеної тенденції потрібно враховувати додаткові вимоги та обмеження. Наприклад, особа повинна бути на посаді державної служби до вступу на патронатну та повернутися на державну після закінчення періоду роботи в патронатній службі. Законодавство не встановлює часових обмежень для перебування на посаді патронатної служби та повторного вступу на державну службу, але може обмежувати строк, протягом якого службовець повинен повернутися на державну службу після закінчення роботи в патронатній службі [43, с. 48].

У даному контексті варто також констатувати, що у трудових відносинах в Україні застосовуються загальні норми, закріплені в чинному Кодексі законів про працю (КЗпП). Виникнення трудових відносин пов'язане з укладенням трудового договору, але важливо розмежовувати момент укладення договору та момент виникнення самого працевлаштування. Трудові відносини виникають з дня початку роботи, визначеного у трудовому договорі, а сам договір вважається укладеним з моменту досягнення згоди сторонами щодо умов працевлаштування [68, с. 125].

Згідно з частиною 4 статті 92 Закону України «Про державну службу» законодавство про працю поширюється на досліджувану категорію працівників – патронатних службовців. Однак потрібно враховувати, що деякі положення закону про працю можуть бути обмежені для патронатних працівників через особливості їх статусу. Ці обмеження стосуються питань,

пов'язаних з трудовими договорами, припиненням трудових відносин та звільненням працівників, а не з виникненням трудових правовідносин, які є предметом даного дослідження [43, с. 48].

У статті 92 Закону України «Про державну службу» відсутні конкретні норми щодо порядку і суб'єктів призначення працівників патронатних служб на посади. Це обґрунтовується тим, що спеціальні закони визначають посадову особу, яка має право здійснювати призначення таких службовців. Порядок призначення може варіюватись в залежності від конкретного органу та враховувати положення Закону України «Про державну службу» [43, с. 48].

Так, наприклад, згідно з частинами 3 і 4 статті 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судді самостійно обирають помічників, а помічники суддів із питань підготовки справ до розгляду підзвітні лише відповідному судді. Призначення та звільнення помічника судді здійснюється за поданням судді на підставі наказу керівника апарату відповідного суду.

Також відповідно до частини 3 статті 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, а також у зв'язку зі звільненням міністра.

Ці вимоги та процедури призначення і звільнення відрізняються залежно від конкретного законодавства, яке регулює діяльність відповідних органів чи судів [69]. Отже, прийняття та звільнення помічників суддів і працівників патронатної служби залежить від окремої особи (наприклад, державного секретаря міністерства чи керівника апарату суду) і не передбачає конкурсного відбору. Згідно зі статтею 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» кожен суддя загальної юрисдикції має право мати помічника, а статус та умови діяльності помічників суддів визначаються тим самим Законом. Помічники суддів є працівниками патронатної служби суду,

а їхні права та обов'язки опосередковано визначені Законом України «Про державну службу». Для встановлення особливостей їх правового статусу необхідно звертатися до підзаконних актів, наприклад, до Положення про помічника судді [68, с. 38]. Зокрема у цьому Положенні вказано, що посади помічників суддів належать до посад патронатної служби суду. Це означає, що вони виконують свої обов'язки залежно від організаційної структури та процедур, що передбачені для патронатної служби. Помічник судді є працівником патронатної служби суду, якому доручаються конкретні завдання та встановлюються повноваження в сфері здійснення правосуддя. Він працює під безпосереднім керівництвом судді і його робота спрямована на підтримку та допомогу судді у його професійній діяльності [70].

Що важливо, для осіб-претендентів на патронатну службу не передбачається обов'язкова спеціальна перевірка, яка необхідна для претендентів на вступ до державної служби. Це означає, що вимоги до вступу на патронатну службу менш жорсткі, отже, процес набуття цієї служби менш формалізований [5, с. 121]. Отже, саме відсутність вимоги щодо обов'язкової спеціальної перевірки для претендентів на патронатну службу відрізняє їх від вимог, які поширюються на претендентів на державну службу.

У базовому Законі про патронатну службу не визначаються особливі вимоги для вступу на цю службу. Однак можуть існувати спеціальні закони, які містять окремі положення щодо вимог до претендентів на патронатну службу. Це означає, що конкретні вимоги та процедури для вступу на патронатну службу можуть бути визначені в інших законодавчих актах, які стосуються конкретної сфери або органу, де функціонує патронатна служба.

У розділі IV «Вступ на державну службу» Закону України «Про державну службу» закріплюються загальні умови для вступу на державну службу. Однак необхідно зазначити, що конкретні умови вступу на державну службу можуть бути встановлені додатковими нормативно-правовими актами, включаючи підзаконні акти та положення, а саме: досягнення

повноліття; володіння державною мовою (згідно із рівнем, який визначається Національною комісією зі стандартів державної мови); наявність відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посад; відсутність кримінального правопорушення; відсутність рішення суду про позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; відсутність факту притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; відсутність громадянства іншої держави; непроходження спеціальної перевірки або ненадання згоди на її проведення тощо.

Закон України «Про державну службу» встановлює диференційовані вимоги та умови для осіб-претендентів, які бажають вступити на державну службу, залежно від категорій посад. Вимоги стосуються таких аспектів, як призначення на посаду, умови контракту та можливість проведення випробування.

Однак важливо зазначити, що у Законі України «Про державну службу» не закріплені спеціальні вимоги та положення щодо осіб, які претендують на вступ на патронатну службу. Це означає, що для регулювання відносин у патронатній службі можуть застосовуватись загальні положення і вимоги, встановлені загальним законодавством про державну службу. Тому регулювання відносин у патронатній службі здійснюється шляхом застосування положень загального законодавства про державну службу, оскільки відповідний Закон України не містить спеціальних вимог і положень для цієї категорії працівників.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про державну службу» державні службовці вступають на службу шляхом призначення громадянина України на посаду, якому передуює проведення конкурсу, та після складення ним Присяги (у випадку призначення її вперше). Проте є випадки, за яких проведення конкурсу для прийняття громадян України на посади державної служби не передбачається [4].

Саме одним із таких випадків є виникнення трудових відносин із працівником патронатної служби, особливостям яких присвячена лише частина 2 ст. 92 відповідного Закону, у якій зазначається, що призначення працівника патронатної служби залежить від діяльності депутатських фракцій або груп у Верховній Раді України. Таке призначення може мати строковий характер, пов'язаний зі строком повноважень особи, або залежати від тривалості діяльності депутатської фракції (депутатської групи) [4]. Тому призначення працівника патронатної служби пов'язане з діяльністю депутатських фракцій або груп у Верховній Раді України і може бути тимчасовим і залежати від тривалості діяльності цих організацій.

Заслуговують на увагу висвітлені в спеціальній літературі міркування щодо необхідності володіння громадянством України для вступу на патронатну службу, адже прямих вказівок на таку вимогу в Законі України «Про державну службу» немає, вона стосується лише державних службовців.

Зокрема у Законі України «Про державну службу» закріплюється принцип забезпечення рівного доступу до державної служби, що означає заборону всіх форм та проявів дискримінації, неможливість надавати переваги певним категоріям громадян під час вступу на службу, відсутність необґрунтованих обмежень для такого вступу та подальшого проходження служби. Так, для вступу на державну службу в Україні немає обмежень соціального, політичного або економічного характеру. Громадяни України мають право на працевлаштування на державну службу незалежно від свого походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань і місця проживання.

Основними критеріями для вступу на державну службу є наявність відповідної освіти і професійної підготовки, а також проходження конкурсного відбору або іншої процедури, встановленої Кабінетом Міністрів України [15, с. 319]. Тому основним обмеженням для вступу на державну службу в Україні є громадянство України. Інші соціальні, політичні або

економічні фактори не повинні впливати на можливість реалізації конституційного права громадян на працю шляхом працевлаштування на державну службу.

Подібна практика застосовується у всьому світі, що означає можливість обіймати посади державної служби тільки громадянами держави, в органі якої така особа буде працювати. Зазначена вимога продиктована важливими функціями державної служби у забезпеченні нормальної життєдіяльності кожної держави, тому взагалі недоречно розглядати обов'язкову наявність громадянства навіть як «натяк» на дискримінацію людини [15, с. 319].

Згідно із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI [71] іноземці також мають право займатися загальною трудовою діяльністю. Період проживання на території України та факт імміграції та інші подібні обставини безпосередньо впливають на обсяг прав іноземців та осіб без громадянства. Але при цьому слід наголосити що даних осіб не можна призначати на окремі посади, вони не можуть займатися певною трудовою діяльністю, якщо законодавством України передбачається належність до національного громадянства для претендентів на певну посаду або для зайняття відповідною діяльністю. Прикладом цього імперативного правила саме і є державна служба.

Як зазначає М.М. Клемпарський, водночас існують практичні ситуації, коли іноземці можуть бути «наближені» до державної служби, маючи на увазі саме патронатну службу й аргументуючи це прикладом патронатної служби політичного діяча [15, с. 320].

Більше того, на прикладі окремих законів, наприклад, Закону України «Про судоустрій і статус суддів», бачимо, що вимога щодо наявності громадянства України може висуватись і до патронатних службовців даних органів.

Досить слушно щодо наявності громадянства як обов'язкової умови для патронатних службовців розмірковує Т.О. Коломєць, посилаючись,

зокрема, на те, що, хоча прямих заборон щодо вступу на державну службу з певними політико-правовими зв'язками немає, але деякі положення законодавства, наприклад, Закону України «Про державну службу», можуть включати обмеження, які впливають на можливість вступу або перебування на державній службі.

У цьому контексті мова йде про встановлення права на державну службу для повнолітніх громадян України та зазначення наявності громадянства іншої держави як прямої перешкоди, яка може передбачати обмеження для окремих осіб з певними політико-правовими зв'язками. Зазначене може розглядатись як одне з обмежень, яке встановлюється для вступу на державну службу.

Враховуючи вищенаведене, можна стверджувати, що існує певне політико-правове обмеження щодо вступу на державну службу, пов'язане з наявністю певних зв'язків або громадянства, які можуть впливати на можливість особи працевлаштуватися на державній службі.

Нормами законодавства, що стосуються кваліфікаційних характеристик посад патронатної служби, зазвичай передбачається наявність стажу роботи на державній службі за фахом. Це може служити підставою для висновку, що особа, яка претендує на посаду патронатної служби, має громадянство України. Проте сам спосіб викладу нормативного матеріалу може допускати інтерпретацію стосовно можливої модифікації громадянства особи в минулому. Наприклад, на момент добору кадрів або укладання трудового договору не передбачається фіксування наявності громадянства, але це може вказувати на можливість зміни громадянства особи у минулому.

Оскільки іноземні громадяни не мають права скласти присягу державного службовця, можна зробити висновок, що питання їх відданості публічним інтересам, дотримання законодавства та служіння українському народу є значущим. Від відповідальності та професіоналізму таких осіб залежить ефективність їхньої діяльності як службовців, а це може вплинути на розвиток та процвітання держави.

Питання оплати праці іноземних громадян, зайнятих на публічній службі, також є важливим. Доцільно вирішувати його відповідно до законодавства, забезпечуючи справедливі та адекватні умови оплати, що відповідають рівню їхніх обов'язків та внеску у роботу суб'єкта, якому належать публічно-владні повноваження [1, с. 77]. Тому необхідно забезпечувати відповідність іноземних громадян, зайнятих на публічній службі, вимогам державної служби, зокрема їхній відданості публічним інтересам, дотриманню законодавства та служінню українському народу, а також вирішувати питання їхньої оплати праці із встановленими нормами та принципами.

Крім цього, законодавство України хоча й не встановлює конкретних вимог до рівня освіти, професійних знань та навичок для патронатних службовців, проте воно містить положення, які регулюють працю окремих видів патронатних службовців. Це свідчить про необхідність урахування професійних кваліфікацій та компетенцій у процесі відбору та призначення на такі посади. Таким чином, у практиці добору кадрів і призначення їх на посади патронатних службовців розглядаються освітні та професійні характеристики, зокрема стаж роботи та спеціалізована підготовка. Отже, хоча ці вимоги не є прямими та загальноприйнятими для всіх патронатних служб, вони можуть бути застосовані на практиці відповідно до конкретного виду патронатної діяльності. Такий підхід вказує на важливість забезпечення належного рівня професійної підготовки та компетентності патронатних службовців, оскільки їхня робота має безпосередній вплив на виконання завдань та функцій суб'єкта, якому належать публічно-владні повноваження.

Так, наприклад, законодавство встановлює кваліфікаційні вимоги до патронатних службовців, але вони можуть змінюватися залежно від конкретного виду патронатної діяльності та рівня суду.

Наприклад, помічники суддів повинні мати юридичну освіту та володіти державною мовою. А от для помічників суддів Верховного Суду потрібний стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років.

Однак зазначимо, що тривалість такого стажу може варіюватися залежно від рівня суду, де працює патронатний працівник.

Таким чином, вимоги до стажу професійної діяльності в сфері права для помічників суддів можуть бути різними залежно від конкретної посади та рівня суду. Проте автори тексту вважають, що наявність стажу професійної діяльності в сфері права повинна бути обов'язковою вимогою для всіх помічників суддів, тому їх пропозиція полягає в закріпленні уніфікованої вимоги, яка залежно від рівня суду повинна передбачати зменшення тривалості стажу для окружних судів і збільшення його тривалості для апеляційних судів.

Крім цього, як слушно пропонує В.В. Чорна, для досягнення чіткої визначеності кваліфікаційних вимог та адміністративно-правового статусу помічника судді необхідне затвердження Радою суддів України посадових інструкцій для різних видів помічників суддів. Такі посадові інструкції мають бути розроблені та затверджені для помічників суддів окружних судів, апеляційних судів, спеціалізованих судів і Верховного Суду. Вони повинні визначати конкретні кваліфікаційні вимоги, обов'язки та права помічників суддів. [72, с. 150]. Підкреслене дає можливість зрозуміти, що лише шляхом затвердження таких посадових інструкцій можна забезпечити чітку визначеність кваліфікаційних вимог і статусу помічника судді. Це допоможе уніфікувати вимоги та забезпечити однаковий стандарт для різних видів помічників суддів у системі судочинства України.

Призначення на посаду патронатного службовця оформлюється шляхом видання наказу органом, який здійснює таке призначення. Це означає, що процес призначення патронатного службовця регулюється організаційними процедурами та внутрішніми правилами даного органу. Видання наказу про призначення є офіційним актом, який фіксує факт призначення та встановлює офіційний початок роботи патронатного службовця [15, с. 321].

Оформлення трудового договору має вплив на момент виникнення трудових правовідносин, а саме виникнення цих правовідносин пов'язане з призначенням на посаду патронатного службовця і оформленням наказу про призначення. Отже, це означає, що трудові правовідносини виникають тоді, коли сторони укладають угоду щодо умов праці та зайнятості, а після цього роботодавець видає наказ про призначення. Укладення трудового договору є процедурою погодження сторонами умов і форми договору, а також надання йому чинності. Це включає обговорення і встановлення заробітної плати, графіка роботи, вимог до виконання обов'язків тощо [73, с. 36].

Слід погодитись, на наш погляд, з позицією П.Д. Пилипенка, який стверджує, що на додаток до підстав, закріплених у Кодексі законів про працю України, існує ще декілька загальновизнаних, хоч і не закріплених у Кодексі, юридичних фактів, які можуть стати підставою для виникнення індивідуальних трудових відносин.

Тобто науковець вказує на наявність визнаних правовою практикою фактів, які можуть призвести до укладення трудового договору і виникнення індивідуальних трудових відносин, хоча їх невичерпний перелік встановлений у Кодексі законів про працю України [74, с. 103]. Водночас М.О. Савельєва зазначає, що і в неї є сумнів стосовно того, що трудовий договір – це єдиний юридичний факт, необхідний для виникнення трудових правовідносин, можливо існує для цього й інша підстава. Отже, на основі наведеного можна зробити висновок, що наявна розбіжність думок або неоднозначність щодо того, чи обов'язковим є укладення трудового договору для виникнення трудових правовідносин. Деякі дослідники можуть вважати, що й інші підстави, окрім трудового договору, можуть призвести до виникнення таких відносин. Однак без конкретизації або пояснення суті інших можливих підстав виникнення трудових правовідносин не можна зробити однозначний висновок. Для точного визначення інших можливих підстав потрібні додаткові відомості або конкретизація контексту [75, с. 461].

Так, на думку вченої, незважаючи на складнішу процедуру працевлаштування для певних категорій працівників через особливості їх праці, основна підстава виникнення трудових відносин залишається незмінною. Тобто трудовий договір наразі виступає основним юридичним фактом, необхідним для виникнення трудових правовідносин, інші ж фактори можуть вплинути лише на процес працевлаштування, а не на саму підставу виникнення відносин [77, с. 462]. Розвиваючи думку вченої, вкажемо на необхідність встановлення додаткових вимог до кандидатів на посаду патронатних працівників з огляду на особливості їх службово-трудої діяльності. Це важливо для забезпечення ефективного підбору професійних кадрів, які мають відповідний стан здоров'я, володіють професійними, діловими й особистими якостями для успішного виконання своїх обов'язків.

Тобто основною особливістю виникнення трудових відносин з працівниками патронатної служби є факт укладання трудового договору та призначення на посаду керівником (патроном). Законодавство передбачає право патрона на самостійний відбір працівників для патронатної служби. Це перетворює патронатну службу у службу особисто віддану керівнику [1, с. 75].

У цьому контексті Т.О. Коломоець справедливо зауважує, що законодавство, яке забезпечує керівникові достатню свободу у доборі кадрів патронатної служби, може сприяти практиці залучення близьких родичів, знайомих та інших осіб, які особисто віддані керівнику. Зазначається, що така практика була поширена протягом різних історичних періодів. Підкреслене передбачає, що свобода керівника у виборі кадрів може призвести до ситуації, коли при працевлаштуванні він надає перевагу особам зі свого особистого оточення. Історичним прикладом може служити діяльність Гетьмана І. Скоропадського, який призначав своїх друзів або навіть масонів на важливі посади [76, с. 123].

Заслуговують на увагу міркування Ю.С. Шемшученка та В.Б. Авер'янова стосовно розбіжності у вимогах до державної та патронатної служби. Згідно з чинним законодавством вимога щодо недопущення близьких осіб до державної служби не є обов'язковою для патронатної служби. Крім того, кваліфікаційні вимоги до посад патронатної служби можуть відрізнятися від вимог, що ставляться до посад державної служби.

Також кваліфікаційні вимоги, закріплені у законодавстві для посад патронатної служби, вважаються обов'язковими, але їх виконання не передбачає обов'язковості врахування широкого кола інших вимог, які стосуються претендентів на посади державної служби або діючих державних службовців. Основна увага при доборі кадрів патронатної служби зосереджується на наявності відповідного рівня освіти та стажу роботи за фахом. Іноді може враховуватися і час перебування на державній службі. Проте інші вимоги, що стосуються, наприклад, професійних навичок, особистих якостей або вимог щодо прозорості та конфлікту інтересів, можуть бути необов'язковими для патронатних службовців.

Все це, на нашу думку, дає можливість стверджувати, що обмежений перелік кваліфікаційних вимог до посад патронатної служби на законодавчому рівні свідчить про те, що патронатну службу не можна вважати частиною державної служби. Наявність обмеженого переліку кваліфікаційних вимог для патронатної служби відрізняє її від загальних вимог, що стосуються державної служби. Це може свідчити про те, що патронатна служба має свою специфіку і особливості, які не відображаються у загальному законодавстві про державну службу.

Крім того, автори вважають кваліфікаційні вимоги до патронатних службовців недостатніми та вузькими. Вони пропонують переглянути ці вимоги та внести їх у законодавство в якості окремої статті, аналогічної до тієї, яка застосовується до державної служби.

Автори також вважають, що зв'язок патронатного працівника з публічно-владною діяльністю патрона вимагає більш широкого кола вимог

до патронатних службовців. Зокрема вони пропонують встановити обмеження, такі як наявність судимості, позбавлення права займатися певною діяльністю або займати відповідні посади.

У літературі представлена думка, автори якої вказують на відсутність проведення конкурсу як обов'язкового етапу для вступу на посаду патронатної служби, що може свідчити про «поза професійний» характер цієї служби. Проте вони також відзначають, що кваліфікаційні вимоги до посад патронатної служби передбачають наявність освіти та компетентності відповідного фахового змісту. Але автори наголошують на тому, що думка про «позапрофесійний» характер патронатної служби сформувалась ще в період дії застарілого законодавства, яке наразі вже не чинне. Вони погоджуються з цією тезою лише частково і вважають, що потреба у розробці додаткових кваліфікаційних вимог для патронатних службовців є актуальною, як уже було наголошено у попередніх частинах дисертації [77, с. 23]. Таким чином, наведене дає можливість зробити висновок про необхідність розробки додаткових кваліфікаційних вимог для патронатних службовців, які б доповнювали вимоги до освіти та компетентності фахового змісту, з метою підвищення професійного стандарту і відповідальності в цій сфері.

Важко погодитись, зокрема, із міркуваннями стосовно того, що якість функціонування патронатної служби безпосередньо впливає на ефективну діяльність патрона, отже, такі важливі характеристики працівника патронатної служби, як знання, компетентність та професіоналізм, є значущими для патрона. Проте при цьому автор зауважує, що оцінити реальну якість роботи патронатного службовця можна лише на основі результатів фактичного виконання ним завдань, що відрізняється від серйозної перевірки професійного рівня претендента на посаду державної служби [1, с. 77].

Наштовхує на додаткові міркування вимога політичної неупередженості, яка є важливою засадою політичної служби, при доборі

кадрів для патронатної служби. Чинне законодавство не містить обмежень щодо добору осіб на патронатну службу з причини політичної неупередженості, тому керівник самостійно обирає претендентів і майбутніх працівників на ці посади. Однак принцип політичної неупередженості виступає як важлива засада політичної служби в контексті державної служби загалом. Це може створювати протиріччя між потребами політичного керівника в особисто і політично відданих працівниках на патронатну службу та вимогами політичної неупередженості [1, с. 78].

Спостереження щодо вікового цензу для патронатної служби та його відмінностей від вимог, що стосуються державної служби загалом, є правильними. Законодавство щодо патронатної служби не передбачає граничного віку для прийому на посади патронатних службовців, як це встановлено для державної служби (65 років згідно зі статтею 19 Закону України «Про державну службу»). Незважаючи на це, на практиці можуть існувати випадки, коли державні службовці, які досягли граничного віку на державній службі, залишаються на посадах патронатної служби у ролі консультантів або радників на основі рішення керівництва відповідного державного органу. Такі випадки, як правило, належать до «виняткових випадків» [1, с. 80].

Таким чином, слід узагальнено зазначити, що трудові відносини з працівниками патронатної служби розпочинаються з самостійного добору кадрів та призначення на посади «патроном». Для цих працівників не передбачається проведення конкурсу, але можуть бути встановлені випробувальний термін або стажування, якщо це необхідно. Протягом перебування на патронатній службі працівники опиняються в сфері реалізації розсуду патрона, що обумовлено специфікою його публічно-владних повноважень. Це означає, що патрон має велику владу та відповідальність у виборі та керуванні патронатними працівниками з метою забезпечення ефективної роботи патронатної служби.

З аналізу нормативного забезпечення процедури вступу та проходження патронатної служби в Україні випливає, що правове регулювання цієї сфери характеризується невизначеністю. Відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би вичерпно врегулював питання патронатної служби, ускладнює ситуацію. Доктринальні розробки також є недостатньо розвинутими, адже немає єдиного розуміння змісту, функціонального призначення та порядку діяльності патронатної служби. Деякі питання, пов'язані з правовим статусом патронатних службовців, також залишаються дискусійними.

Виходячи із вищенаведеного, вкажемо на необхідність подальшої роботи, спрямованої на врегулювання патронатної служби в Україні. У цьому контексті важливо розробити єдиний нормативно-правовий акт, який би включав у себе всі необхідні норми, а також провести доктринальні дослідження для з'ясування змісту, функціонального призначення та правового статусу патронатної служби і її працівників. Це сприятиме забезпеченню чіткості та єдності у правовому регулюванні патронатної служби і ефективній роботі.

Вдосконалення законодавства в сфері патронатної служби матиме позитивний вплив на вирішення теоретичних проблем і підвищення якості правозастосування. Це сприятиме спрощенню доступу до публічної служби, забезпеченню її відкритості, незалежності та прозорості. З метою поліпшення ситуації важливо звернути увагу на правовий захист патронатних працівників, оскільки наразі він часто відсутній. Наприклад, судові рішення свідчать про незахищеність патронатних службовців, оскільки саме подання позову звільненням патронатним працівником визнається перешкоджанням у здійсненні публічної служби. Це вказує на потребу в удосконаленні законодавства та забезпеченні належного правового захисту патронатних працівників [78].

Розробка та прийняття окремого Закону України «Про патронатну службу» може сприяти удосконаленню правового регулювання трудової

діяльності патронатних службовців. Цей Закон слід було б спрямувати на детальне регламентування загального порядку та процедури реалізації громадянами України права на рівний і безперешкодний доступ до патронатної служби, заснований на їхніх особистих якостях та досягненнях. Він міг би визначити стандарти та критерії відбору кандидатів на посади патронатної служби, процедуру їх призначення та оцінки роботи. У зазначеному Законі можна було б закріпити механізми захисту прав та інтересів патронатних службовців, вирішення конфліктів і вжиття дисциплінарних заходів. Прийняття такого Закону сприяло б більшій ясності та єдності в правовому регулюванні патронатної служби, спрощенню процедур вступу до неї, підвищенню відкритості та прозорості процесу, а також забезпечило б належний правовий захист патронатних службовців. Такий крок може позитивно вплинути на подальший розвиток та вдосконалення патронатної служби в Україні.

## **2.2 Зміна істотних умов праці працівників патронатної служби**

Дослідження патронатних службовців як працівників було проведено досить фрагментарно і в основному здійснювалося в контексті науки трудового та адміністративного права. Більшість робіт було написано у період, коли діяло нечинне наразі законодавство про державну службу. Відсутність належного наукового дослідження щодо питань зміни істотних умов праці патронатних службовців свідчить про те, що ця тема залишається недостатньо вивченою та висвітленою в літературі. Відсутність спеціального законодавства, що регулює питання праці патронатних службовців, змушує застосовувати загальні норми трудового законодавства до цих відносин, що досить часто призводить до виникнення непорозумінь та правової неоднозначності щодо правового статусу та умов праці патронатних службовців.

Як пише у своїй роботі О.В. Валецька, зміни у правовому регулюванні праці пов'язані з економічними та фінансовими умовами, такими як

економічна криза й інфляція. Ці фактори можуть вплинути на зміну систем оплати праці, розмірів компенсацій та пільг для певних категорій працівників. Крім того, зміни в законодавстві у сфері праці, такі як внесення змін до тарифно-кваліфікаційних довідників або зміна найменування посад, також можуть тягти за собою зміни умов трудового договору з працівниками. У зв'язку з цим роботодавцям доводиться вносити зміни в організацію виробництва та праці з метою забезпечення відповідності новим економічним та законодавчим умовам. Ці зміни можуть стосуватися оплати праці, робочого часу, умов праці та інших аспектів трудових відносин з конкретними працівниками [79, с. 82].

Окремі питання зміни у правовому регулюванні праці є реакцією на економічні та законодавчі зміни, що відбуваються в суспільстві. Роботодавцям необхідно адаптуватися до нових умов, що може призводити до зміни умов трудового договору з працівниками.

На сучасному етапі розвитку України спостерігається зміна підходу до регулювання трудових правовідносин. У порівнянні з радянським минулим, коли держава була монопольним власником підприємств і встановлювала умови праці централізовано, зараз держава переважно встановлює основні засади формування умов праці, базові принципи регулювання трудових відносин та мінімальні трудові права і їх гарантії для працівників. Ця зміна свідчить про перехід до більш демократичного та ринкового підходу до управління трудовими відносинами. Держава встановлює основні рамки та норми для захисту прав працівників, але при цьому враховує роль роботодавців і можливість їхньої самостійності у створенні специфічних умов праці. Такий підхід сприяє формуванню більш гнучких та адаптивних трудових відносин, у яких роботодавці можуть враховувати конкретні потреби свого бізнесу та умови на ринку, а працівники мають базові трудові права та гарантії. Однак варто зазначити, що держава все ще відіграє важливу роль у регулюванні трудових відносин, забезпечуючи мінімальний

соціальний захист працівників і запобігаючи зловживанням з боку роботодавців [80, с. 209].

Продовжуючи зазначене, зауважимо, що поняття «істотні умови праці» почало активно використовуватися після 1988 року, коли в Союзі РСР були внесені зміни до законодавства про працю у зв'язку з перебудовою управління економікою. Це свідчить про те, що зміни в економічній сфері та управлінні економікою мають вплив на правове регулювання праці. Цей період змін у законодавстві відображає широкий контекст перебудови та реформ, які відбувалися в СРСР у той час. Реформи в управлінні економікою, зокрема, стимулювали перегляд умов праці та регулювання трудових відносин. Поняття «істотні умови праці» набуло значення інструмента для змін та адаптації трудових умов до нових економічних реалій [81]. Тому можна зробити висновок, що введення терміна «істотні умови праці» і пов'язані з цим зміни в законодавстві свідчать про необхідність адаптації правового регулювання до нових економічних умов та змін управління економікою. Це також підкреслює взаємозв'язок між економічними факторами та регулюванням трудових відносин

Закріплення в ст. 32 Кодексу законів про працю України поняття «істотні умови праці» та включення до нього різних аспектів призвело до розширення правового регулювання трудових відносин. Відтепер, окрім базових прав працівників, законодавець враховує й інші аспекти, які можуть суттєво вплинути на умови праці. Включення до поняття «істотні умови праці» таких елементів, як пільги, режим роботи, можливість працювати неповний робочий час, системи та розміри оплати праці, зміна розрядів і найменування посад, суміщення професій тощо, показує, що законодавець визнає важливість цих аспектів для забезпечення справедливих і гармонійних умов праці. Ці зміни спрямовані на захист прав працівників і надання їм можливості змінювати певні умови праці згідно зі змінами у соціально-економічному середовищі. Вони враховують реалії сучасного ринку праці та потреби працівників у гнучкості та адаптації до нових умов [82]. Отже,

введення у законодавство поняття «істотні умови праці» свідчило про поступовий розвиток та удосконалення трудового законодавства, спрямований на захист і підтримку прав працівників у сучасних умовах.

У пункті 10 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів», постанові ВСУ від 30.09.2019 р. по справі № 345/3605/16-ц, постанові ВСУ від 04.12.2019 р. по справі № 215/4812/17 зазначено, що поняття «істотні умови праці» не є вичерпним і може бути розширене в рамках правозастосування. Це означає, що в практиці розгляду трудових спорів суди можуть включати інші аспекти умов праці до категорії «істотних», якщо це виправдано обставинами конкретного випадку. При цьому визначення істотних умов праці може залежати від діючого законодавства, звичаїв та практики. Постанова Верховного Суду України, де зазначено, що зміни істотних умов праці можуть включати такі аспекти, як зміна функціональних обов'язків та посадового окладу, переміщення робочого місця до іншого підрозділу чи населеного пункту, свідчить про гнучкість і можливість адаптації умов праці до змін в організації виробництва та праці [83, с. 121].

Так, постанова Пленуму Верховного Суду № 9 визначає, що у випадку змін істотних умов праці без змін в організації виробництва і праці суд може визнати такі зміни неправомірними і зобов'язати роботодавця поновити попередні умови праці для працівника. В судовій практиці існує підтримка захисту істотних умов праці працівників. Якщо зміни в умовах праці відбулися без наявності об'єктивних причин, пов'язаних з організацією виробництва, і порушили права працівника, то суд може скасувати такі зміни та зобов'язати роботодавця відновити попередні умови праці. Це підтверджує значення істотних умов праці і відповідальність роботодавця за їхню зміну без належного обґрунтування. Захист прав працівників у сфері істотних умов праці є важливим аспектом трудового права і сприяє забезпеченню справедливості в трудових відносинах [84].

З пункту 3 статті 32 Кодексу законів про працю України випливає, що зміна істотних умов праці є самостійним правовим явищем. Це означає, що роботодавець має право вносити зміни у системи та розміри оплати праці, пільги, режим роботи, неповний робочий час, суміщення професій, розряди та найменування посад, а також інші важливі умови праці за умови продовження працівником роботи за тією ж спеціальністю, кваліфікацією або посадою. Однак такі зміни повинні відповідати вимогам законодавства та бути обґрунтованими. Крім того, працівник зберігає право на збереження попередніх умов праці за умови продовження роботи за тими ж параметрами. Це свідчить про потребу у збалансованому підході до зміни істотних умов праці, забезпеченні взаємовигідних умов для обох сторін – роботодавця та працівника. Зміна істотних умов праці повинна здійснюватись із дотриманням принципів справедливості та законності, з урахуванням інтересів обох сторін у трудових відносинах [85, с. 223].

Водночас КЗпП України не надає конкретного визначення поняття «зміни в організації виробництва і праці». Така недеталізованість викликає потребу у визначенні цього поняття на практичному рівні. Аналіз судових рішень може послужити джерелом для формування певного кола ситуацій, які можуть вважатися змінами в організації виробництва і праці. Судова практика відображає різноманітні ситуації, коли роботодавець вносив зміни, що стосуються структури, організації роботи, розподілу завдань тощо.

Згідно з постановою Луганського апеляційного суду зміни в організації виробництва і праці включають об'єктивно необхідні дії роботодавця, спрямовані на впровадження нової техніки, нових технологій, поліпшення структури підприємства, установи або організації, режиму робочого часу, управлінської діяльності, з метою підвищення продуктивності праці, поліпшення економічних та соціальних показників, запобігання банкрутству, масовому звільненню працівників та збереження кадрового потенціалу під час тимчасових зупинок у роботі та приватизації, а також поліпшення санітарно-гігієнічних умов. Зазначена позиція суду дає деяку можливість

зрозуміти, які елементи можуть бути включені в поняття змін в організації виробництва і праці. Зокрема зміни в технологіях, структурі, режимі роботи та управлінні, які мають позитивний вплив на економічні та соціальні показники підприємства, можуть бути включені до цього поняття. Проте варто зазначити, що рішення суду є прикладом його конкретної позиції, а не загально визнаним правилом. Інші суди можуть надавати інші тлумачення поняття змін в організації виробництва і праці. Тому вирішення конкретних випадків буде залежати від судової практики та обставин кожної окремої справи.

Наприклад, п. 10 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 06 листопада 1992 року № 9 вказує на те, що зміни в організації виробництва і праці можуть включати такі ситуації, як ліквідація, реорганізація, банкрутство або зміна профілю роботи підприємства, установи, організації, а також скорочення чисельності або штату працівників. Приклади введення нових форм організації праці, раціоналізації робочих місць та використання нових технологій також можуть бути включені до цього поняття. Ця позиція постанови Пленуму Верховного Суду підтверджує, що зміни в організації виробництва і праці можуть мати широкий спектр і включати різноманітні ситуації, що впливають на умови праці працівників.

Слушною видається пропозиція О.О. Коваленко стосовно того, що відповідно до частини 5 пункту 19 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 06 листопада 1992 року в разі відмови працівника в укладанні договору про повну матеріальну відповідальність з поважних причин або коли раніше виконання обов'язків за трудовим договором не вимагало укладення такого договору трудовий договір з працівником може бути розірваний. Це стосується випадків, коли виникає необхідність в укладенні такого договору внаслідок змін в організації виробництва і праці.

Однією із важливих характеристик зміни істотних умов праці, як зазначає Т.В. Парпан, зміни істотних умов праці є те, що цей процес має

винятковий характер. Він виникає внаслідок об'єктивних причин на виробництві і не обмежується одним працівником, а стосується підприємства в цілому або його структурного підрозділу. Це означає, що зміни в організації виробництва і праці мають системний характер і залежать від різних факторів, таких як впровадження нових технологій, раціоналізація робочих місць, реорганізація або зміна профілю підприємства тощо. Ці зміни можуть впливати на умови праці багатьох працівників і вимагати укладення нових угод чи договорів, зокрема договору про повну матеріальну відповідальність [86, с. 243].

З урахуванням наведених положень законодавства України можна зробити наступний висновок: зміни в організації виробництва і праці є вагомою підставою для зміни умов праці працівників. Згідно з чинним законодавством роботодавець повинен повідомити працівника про майбутні зміни не пізніше, ніж за два місяці до їх введення. Якщо працівник не погоджується працювати за новими умовами, роботодавець має право припинити трудові відносини з ним згідно з пунктом 6 статті 36 Кодексу законів про працю України. Це підкреслює важливість взаємовідносин між роботодавцем і працівником у контексті змін умов праці. Роботодавець повинен інформувати працівника про зміни заздалегідь, щоб дати йому достатньо часу для адаптації та прийняття рішення щодо подальшої співпраці. У разі незгоди працівника з новими умовами може бути розірваний трудовий договір при забезпеченні права працівника на захист своїх інтересів [85].

З урахуванням положень статті 40 Кодексу законів про працю України можна зробити наступний висновок: в КЗпП України відсутня конкретна дефініція поняття «зміна істотних умов праці», але вказана стаття надає роботодавцю право розірвати трудовий договір у разі змін в організації виробництва і праці, таких як ліквідація, реорганізація, банкрутство або перепрофілювання підприємства, установи, організації, а також скорочення чисельності або штату працівників.

Це вказує на те, що зазначені обставини можуть розглядатися як підстава для розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця. Такі зміни в організації виробництва і праці мають велике значення, оскільки можуть вплинути на стан працівників та їхні умови праці [85]. Таким чином, можна дійти висновку, що, хоча сам термін «зміна істотних умов праці» не визначений у КЗпП України, стаття 40 надає роботодавцю право розірвати трудовий договір у разі зазначених змін в організації виробництва і праці.

Відповідно до пункту 10 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» зміни в організації виробництва і праці включають раціоналізацію робочих місць, введення нових форм організації праці, таких як перехід на бригадну форму організації праці, а також впровадження передових методів, технологій та інших подібних заходів. Таке трактування показує, що зміни в організації виробництва і праці включають різноманітні заходи, спрямовані на поліпшення робочих умов, впровадження нових методів і технологій, а також раціоналізацію робочих процесів [87]. Однак, як слушно зазначає Ю.В. Кернякевич-Танасійчук, перелік змін в організації виробництва і праці є невичерпним та має орієнтаційний характер. Це пов'язано з тим, що в умовах постійних змін соціально-економічного середовища неможливо заздалегідь передбачити всі можливі випадки, за яких можуть відбутися зміни в організації виробництва і праці. Тому законодавство надає загальну основу для регулювання таких змін, а конкретні ситуації розглядаються індивідуально відповідно до обставин кожного випадку [88, с. 224].

Розвивають підхід, висвітлений у згаданій вище постанові Пленуму, М.І. Балюк та Г.С. Гончарова, які під досліджуваним терміном пропонують розуміти зумовлені об'єктивною необхідністю дії роботодавця (власника або уповноваженого ним органу), спричинені, як правило, початком використання нової технології, техніки, вдосконаленням структури підприємства, установи, організації, необхідністю зміни режиму робочого часу. Зміни в організації виробництва і праці можуть включати широкий

спектр заходів та перетворень у сфері управлінської діяльності. Вони зазвичай спрямовані на досягнення ряду цілей, таких як зростання продуктивності праці, покращення економічних та соціальних показників, запобігання банкрутству та масовому звільненню працівників, збереження кадрового потенціалу тощо. Крім того, такі зміни можуть спрямовуватися на забезпечення безпечних умов праці, поліпшення санітарно-гігієнічних умов та інших аспектів організації праці. Важливою характеристикою таких змін є їхній вплив на працівників та організацію загалом, що вимагає уваги до правових аспектів та соціальних наслідків [88, с. 33]. Справедливо буде акцентувати увагу на тому, що введення змін в організацію виробництва і праці повинно відбуватись на підставі об'єктивних факторів і дій роботодавця. Це створює певну юридичну гарантію для працівників і допомагає запобігти свавіллю та неправомірним рішенням роботодавця щодо зміни істотних умов праці. Забезпечення прав працівників у цьому контексті є важливим аспектом, а об'єктивність факторів, що обумовлюють зміни, сприяє захисту їхніх інтересів.

Ю.В. Кернякевич-Танасійчук вдало акцентує увагу на тому, що зміни в організації виробництва і праці можуть вплинути на умови праці та вимагати переведення працівника на іншу роботу. Це одна з можливих підстав для припинення трудового договору за ініціативою роботодавця. Однак припинення трудового договору на цій підставі є допустимим лише у випадках, коли неможливо перевести працівника на іншу роботу за його згодою. Це сприяє забезпеченню балансу між інтересами роботодавця та правами працівника в умовах змін в організації виробництва і праці [88, с. 225].

З описаного можна зробити висновок, що категорії «зміна істотних умов праці» та «зміна умов трудового договору» не тотожні, тобто мають свої відмінності. Поняття «зміна істотних умов праці» застосовується до ситуацій, коли роботодавець вносить об'єктивні зміни в організацію виробництва і праці, що можуть вплинути на умови праці працівника. Зміна

таких умов може призвести до переведення працівника на іншу роботу. Поняття ж «зміна умов трудового договору» належить до змін, які стосуються самого трудового договору, наприклад, зміни заробітної плати, робочого графіка чи інших умов праці, які були узгоджені у договорі. Зміни умов трудового договору можуть відбуватись за домовленістю між сторонами або відповідно до законодавства.

У Великій українській юридичній енциклопедії запропоновано розрізняти терміни «умови трудового договору» та «умови праці». Умови трудового договору визначаються домовленістю між сторонами трудового договору і охоплюють ті умови, які були встановлені в самому договорі. Ці умови можуть стосуватися різних аспектів праці, таких як заробітна плата, робочий графік тощо. Умови праці, згадані в енциклопедії, розглядаються в трьох аспектах. Зокрема це умови безпеки праці, які стосуються технічних і виробничих умов праці і мають на меті забезпечення безпечного робочого середовища. Також це умови праці, пов'язані з організаційними аспектами виконання роботи на конкретному виробництві, та умови праці, які визначені у трудовому договорі і включають умови найму, такі як права та обов'язки працівника і роботодавця [89, с. 461].

На підставі трактування зазначеного поняття у Великому тлумачному словнику сучасної української мови можна зробити висновок, що поняття «умови праці» включає сукупність елементів виробничого середовища та специфіку трудового процесу, які мають вплив на здоров'я, працездатність людини і результати її діяльності. Це означає, що умови праці враховують фізичні, психологічні та соціальні аспекти працівника. До них належать такі чинники, як робоче середовище, робочий графік, фізичні навантаження, психологічний клімат, організація роботи та інші аспекти, які можуть впливати на фізичний та емоційний стан працівника, його здоров'я та продуктивність [90, с. 1506].

Досить природно, що «умови праці» є важливим поняттям, яке охоплює широкий спектр факторів, що впливають на працівників і мають значення для їхньої безпеки, здоров'я і робочої продуктивності.

Ю.Ю. Івчук зауважує, що до поняття «умови праці» входить все, що впливає на працездатність та стан працівників безпосередньо на їх робочих місцях. Це включає як фактори виробничого середовища, так і соціальні аспекти, які впливають на працівників як у процесі праці, так і поза його межами.

Умови праці можуть включати фізичні фактори, такі як робоче середовище, обладнання та інструменти, психологічні аспекти, такі як робочий тиск, стрес, міжособистісні відносини, а також організаційні аспекти, такі як графіки роботи, оплата праці, права та обов'язки працівників. Це широке поняття, яке визнає важливість впливу умов праці на продуктивність та благополуччя працівників і може підлягати регулюванню для забезпечення безпеки, здоров'я та добробуту працівників [92, с. 461].

Досить вдалим, на нашу думку, є визначення, запропоноване О.А. Яковлєвим, який вважає, що підходи до розуміння умов праці можуть включати ідею, відповідно до якої вони складаються з виробничих чинників і соціальних передумов, які впливають на працівника під час його трудової діяльності. Така позиція враховує не лише фізичні умови праці, але й соціальні аспекти, такі як організаційна культура, міжособистісні відносини, підтримка з боку роботодавця тощо. Ці умови можуть мати прямий вплив на працездатність, здоров'я та життя працівника. Наприклад, небезпечні умови праці можуть призводити до виникнення ризиків для здоров'я та безпеки працівника, а незадовільні соціальні умови – впливати на його мотивацію та загальний стан благополуччя. Розгляд умов праці в такому комплексному контексті дозволяє зрозуміти, що вони не обмежуються лише фізичними параметрами робочого місця, а включають багато аспектів, які можуть вплинути на працівника і потребують уваги роботодавця для забезпечення належних умов праці та добробуту працівників [91, с. 28]. Вчений вважає, що

умови праці характеризуються комплексними та багатогранними чинниками, які впливають на працездатність, здоров'я, задоволеність працею та загальний рівень життя працівника і його сім'ї. Вони охоплюють соціально-економічні, виробничі, психофізіологічні, санітарно-гігієнічні, нормативні та естетичні аспекти. Цей підхід вказує на важливість розуміння умов праці як невід'ємної частини процесу праці і розгляду їх у комплексі. Врахування цих факторів допомагає зробити висновок, що умови праці відіграють вагомую роль у визначенні якості трудового життя та загального благополуччя працівників. Такий підхід також підкреслює необхідність забезпечення належних умов праці для збереження та поліпшення працездатності, здоров'я та задоволеності працівників. Він акцентує увагу на важливості розробки та дотримання нормативно-правових актів, що стосуються умов праці, а також підтримки естетичного та психологічного комфорту на робочому місці [95, с. 42].

А.М. Юшко вважає, що до істотних умов праці, які можуть бути змінені за наявності змін в організації виробництва і праці, належать: режим роботи; встановлення або скасування неповного робочого часу; пільги; система та розміри оплати праці; суміщення професій; зміна розрядів і найменування посад та інші. Крім того, суперечливими, на його думку, є твердження деяких науковців про те, що зміна найменування посади завжди призводить до переведення на іншу роботу, якщо говорити про зміну найменування посади у разі змін в організації виробництва і праці, адже існують такі ситуації, коли зміна найменування посади не зумовлює модифікацію змісту трудової функції працівника [92, с. 72]. Також важливо наголосити на тому, що поняття «істотні умови праці» в українському трудовому законодавстві має оціночний характер. Це означає, що конкретний зміст істотних умов праці може визначатись у кожному випадку в процесі правозастосування. Тому існує необхідність в узгодженні змін істотних умов праці з кожним працівником, оскільки сприйняття істотності умов кожною особою може відрізнитись. Роботодавець повинен забезпечити обговорення

та домовленість щодо змін істотних умов праці з працівником, оскільки це може мати важливе значення для його задоволеності працею та ефективності [93, с. 13].

Л.Ю. Величко визначає зміни в організації виробництва і праці як об'єктивно необхідні дії роботодавця, обумовлені впровадженням нових технологій чи техніки для виробництва, удосконаленням структури підприємства, установи, організації, необхідністю змінювати режим робочого часу працівників, управлінську діяльність тощо. Такі дії повинні провадитись з метою підвищення продуктивності праці, покращення економічних та соціальних показників, недопущення банкрутства та масового вивільнення працівників, забезпечення безпечних умов праці та створення належних санітарно-гігієнічних умов. Автор зауважує, що до спроб розуміння окремими науковцями категорії «зміни в організації виробництва і праці» як оціночної чи відносно визначеної слід поставитися негативно, адже це створює підґрунтя для зловживань з боку роботодавця, а також вносить невизначеність у діяльність судів, органів, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства про працю, профспілок [92, с. 203].

Д.А. Бальц вважає, що введення, заміна і перегляд норм праці, зміни в організаційній структурі установи з перерозподілом навантаження на підрозділи чи на конкретні посади, а також зміна систем оплати праці можуть бути віднесені до організаційних змін умов праці. Ці зміни впливають на організацію та розподіл роботи на підприємстві або в установі, а також на систему винагородження праці працівників. Введення нових норм праці або заміна/перегляд існуючих норм можуть вплинути на режим роботи, обсяги виконання завдань і розподіл робочого часу. Зміни в організаційній структурі можуть призводити до змін в розподілі обов'язків і відповідальності між підрозділами або посадами, що може вплинути на навантаження та робочі умови праці. Зміна системи оплати праці може мати вплив на заробітну плату та стимулювання працівників [86, с. 124].

А.П. Тиха вказує на важливі особливості, які характерні для зміни умов трудового договору, зокрема: повинні здійснюватись на основі принципу свободи зміни трудового договору, який означає, що сторони мають право на внесення змін у договір за взаємною згодою. Це дозволяє пристосовувати умови праці до змінних потреб і обставин, які виникають у трудових відносинах; вони мають бути обґрунтованими та мотивованими. Це означає, що роботодавець повинен мати об'єктивні підстави для запропонованих змін і пояснити їх необхідність працівникові; при їх здійсненні повинен враховуватись стан здоров'я працівника та його медичні показання до виконання певної роботи. Це пов'язано з обов'язком роботодавця забезпечувати безпечні та здорові умови праці для працівників [94, с. 235].

Д.О. Карпенко визначає основні риси, за допомогою яких можна охарактеризувати суть зміни істотних умов праці, називаючи серед них: 1) зміну систем та розмірів оплати праці; 2) зміну режиму роботи, визначених пільг; 3) встановлення або скасування суміщення професій, неповного робочого часу, найменування посади тощо [95, с. 274].

Не можна залишити без уваги й те, що істотні умови праці можуть бути розглянуті в ширшому контексті, враховуючи особисті інтереси конкретного працівника та конкретну ситуацію. Це означає, що, крім загальноприйнятих факторів, таких як виробничі умови та організаційні аспекти, враховуються також індивідуальні аспекти працівника, такі як ступінь відповідальності або ступінь самостійності виконання роботи. Це розширене тлумачення істотних умов праці дає можливість забезпечити більш точне врахування індивідуальних потреб працівника, а також передбачити специфічні вимоги різних ситуацій. Отже, роботодавець може враховувати конкретні обставини та потреби працівника, що сприятиме більш ефективному та задовільному виконанню роботи [96, с. 183-184].

«Зміна істотних умов праці» є поняттям, що викликає дискусії серед теоретиків та практиків у галузі трудового права. Його можна тлумачити по-різному, а це впливає на застосування цього поняття. Різні автори і

дослідники можуть мати відмінні підходи до визначення зміни істотних умов праці, що призводить до розбіжностей в їх тлумаченні і включенні певних факторів чи обставин до цього поняття [101, с. 183-184]. Проте, на нашу думку, питання зміни істотних умов праці є складним і потребує узгодження та тлумачення між сторонами трудового відносини. Для досягнення згоди та правової чіткості важливо проводити обговорення і розробку відповідних нормативно-правових актів, які б установлювали об'єктивні критерії та процедури для зміни істотних умов праці.

Погоджуючись з позицією Е.В. Бабенка, що умови праці і умови трудового договору можуть мати різний зміст і не завжди співпадають, зазначимо, що умови праці відносяться до ширшого поняття і охоплюють такі фактори, як соціально-економічні, виробничі, психофізіологічні, санітарно-гігієнічні, нормативні, естетичні і т.д., які впливають на працездатність, здоров'я та життя працівника. Умови трудового договору, з іншого боку, є тими умовами, що прямо визначаються та узгоджуються між працівником і роботодавцем у рамках укладеного трудового договору. Вони відносяться до конкретних прав та обов'язків сторін, зарплатні, режиму роботи, тривалості відпустки тощо. Ці два поняття можуть перетинатися, але вони не ідентичні. Умови праці можуть включати більший спектр факторів, які впливають на працю та життя працівника, в той час як умови трудового договору більш специфічні і стосуються взаємовідносин між працівником і роботодавцем, які визначаються у рамках трудового договору [97, с. 153].

Зазначена позиція І.Г. Козуба та В.Л. Довганя підтверджує той факт, що поняття умов праці і умов трудового договору можуть мати свої особливості і не є тотожними. Вони можуть включати різні аспекти і мати різні правові наслідки. Відповідно до цієї позиції, можливо обговорити та узгодити деякі персоналізовані умови режиму роботи в трудовому договорі, але це не означає, що всі істотні умови праці автоматично стають частиною трудового договору. Зміна істотних умов праці може вимагати окремої

домовленості та процедури, враховуючи вимоги трудового законодавства [98, с. 40].

Отже, зміна умов трудового договору і зміна умов праці не є ідентичними поняттями. Зміна умов трудового договору передбачає укладання нової угоди між сторонами, тоді як зміна умов праці може включати ширший спектр факторів, які впливають на працю та життя працівника, і бути регульована різними правовими нормами.

Таким чином, слід дійти висновку, що категорія «істотні умови праці» є ширшою за змістом, оскільки може включати як договірні умови, що встановлюються між працівником та роботодавцем, так і позадоговірні умови, що встановлюються на законодавчому рівні. Це означає, що істотні умови праці можуть мати різні правові основи. З іншого боку, істотні умови трудового договору виключно ґрунтуються на угоді між сторонами та мають договірний характер.

Усе зазначене нашою наукою на міркування про необхідність закріпити зміст трудового договору із патронатним працівником на рівні законодавства, припустимо, для початку, в окремій статті Закону України «Про державну службу», за аналогією із тим, як законодавець закріпив зміст договору (контракту) із державним службовцем.

Так, при укладанні контракту про проходження державної служби, встановленого статтею 31-1, передбачається регулювання істотних умов контракту. Ці умови включають різні аспекти, такі як місце роботи і посада державної служби, спеціальні вимоги до кандидатів, строк дії контракту, права та обов'язки сторін, умови оплати праці, режим праці та відпочинку, відповідальність сторін тощо. Це підтверджує той факт, що істотні умови контракту про проходження державної служби можуть бути об'єктом угоди між сторонами, але не можуть обмежувати права державного службовця, встановлені законодавством [4].

Окрім вказаного вище, на нашу думку, прогалиною у спеціальному Законі є відсутність статті, у якій закріплювалась би зміна істотних умов

праці патронатних працівників, у той час як стаття, присвячена даному аспекту праці державних службовців, є.

Так, відповідно до статті 43 «Зміна істотних умов державної служби» зміною істотних умов державної служби вважається зміна належності посади до певної категорії, основних посадових обов'язків, умов оплати праці або соціально-побутового забезпечення, режиму служби, включаючи неповний робочий час, а також зміна місця розташування державного органу у разі його переміщення до іншого населеного пункту. Керівник державної служби зобов'язаний письмово повідомити державного службовця про зміну істотних умов не пізніше, ніж за 30 календарних днів до вступу змін у силу, за винятком випадків підвищення заробітної плати [4].

К.Ю. Мельник справедливо звертає увагу на те, що згідно з Кодексом законів про працю України (КЗпП), поняття «зміна істотних умов праці» відрізняється трохи від поняття «зміна істотних умов державної служби». Відповідно до статті 32 КЗпП найменування посади є однією з істотних умов праці, тому зміна цього найменування потребує згоди працівника. Також зміна місця розташування роботодавця, якщо це пов'язано з переміщенням до іншого населеного пункту, розглядається як переведення на іншу роботу, що також потребує згоди працівника [99, с. 137].

Слушною видається пропозиція Т.Г. Лисицької, яка зазначає, що частина 3 статті 43 Закону України «Про державну службу» вносить певні зміни до переліку елементів, які вважаються зміною істотних умов державної служби. Зокрема запропоновано додати до переліку пункти, що стосуються належності посади до певної категорії посад, правил суміщення посад, пільг та найменування посад [100, с. 115].

На нашу думку, статтю аналогічного змісту доцільно було б закріпити у розділі X Закону України «Про державну службу», єдине – із виключенням умови про зміну належності посади державної служби до певної категорії посад, адже на працівників патронатної служби така диференціація не розповсюджується.

У цілому ж зазначимо, що поняття «істотні умови праці» вимагають закріплення на рівні КЗпП доки не буде прийнятий новий кодифікований акт у сфері праці. Адже на сьогоднішньому етапі говорити про достатньо чітке та однозначне, деталізоване на необхідному рівні врегулювання досліджуваного інституту трудового права поки що зарано.

### **2.3 Особливості розірвання трудового договору з працівниками патронатної служби**

Розірвання трудового договору з працівниками патронатної служби, як і всі інші аспекти правового забезпечення праці даної категорії осіб, – питання малодосліджене на рівні науки трудового права, адже в цілому, як нами вже неодноразово зазначалось, тематика правового статусу патронатних службовців передусім становила предмет наукових пошуків представників адміністративного права, а якщо і досліджувався їх саме трудовий статус, то переважно в світлі нині не чинного законодавства. Це все зумовлює особливу актуальність теми та створює основу для можливості її висвітлення через призму тих змін, які торкнулися законодавства, та із врахуванням нових доробок вчених, праці яких у тій чи іншій мірі торкалися окресленої проблематики.

Традиційно поряд із терміном «розірвання трудового договору» трудове законодавство України та юридична наука використовують схожі за значенням – «звільнення працівника», «припинення трудового договору», «припинення трудових правовідносин» тощо. Слід розпочати із того, що понятійно-категоріальний апарат у даній сфері загалом є малодослідженим.

Так, наприклад, чинне національне законодавство про працю не містить визначення терміна «звільнення», це поняття вживається в контексті «підстави звільнення працівників». Найбільш широкими за змістом категоріями із представленого ряду, на нашу думку, виступають «припинення трудового договору» та «припинення трудових правовідносин».

Припинення трудових правовідносин напряму пов'язане з припиненням трудового договору [101, с. 201].

Досить вдалим є визначення терміна авторства В.Ф. Опришка та Ф.П. Шульженка, на думку яких під термін «припинення трудового договору» доцільно вживати в усіх випадках припинення трудових відносин, які можливі на основі підстав, закріплених в актах трудового законодавства [102, с. 423].

Розірванням трудового договору, у свою чергу, доцільно називати припинення трудового договору за ініціативою одного із суб'єктів: працівника, роботодавця чи особи, яка не виступає стороною трудового договору (контракту).

В.В. Жернаков пропонує під припиненням трудового договору розуміти закінчення строку існування трудових правовідносин між сторонами трудового договору в усіх випадках, допустимих законодавством про працю [103, с. 278].

У цілому слушними видаються висновки Т.В. Дубас, яка зазначає, що припинення трудового договору є збірним для всіх випадків закінчення його дії – це як підстави, передбачені КЗпП України, так і підстави, передбачені спеціальним законодавством [109, с. 14].

Незважаючи на те, що розірвання трудового договору та звільнення також близькі за значенням терміни, вони все ж не ідентичні.

Відмінність між поняттями «припинення трудового договору» і «розірвання трудового договору» існує. Поняття «припинення трудового договору» включає як вольові односторонні та двосторонні дії, так і події, які призводять до припинення трудового договору. Це означає, що припинення трудового договору може статися через згоду обох сторін (двостороння дія), внаслідок закінчення терміну договору або досягнення певної події, яка передбачена у договорі (подія). З іншого боку, поняття «розірвання трудового договору» належить лише до односторонніх вольових дій. Це

означає, що розірвання трудового договору може бути здійснене однією зі сторін (роботодавцем або працівником) без згоди іншої сторони [109, с. 14].

На думку Н.Б. Болотіної та Г.І. Чанишевої, термін «розірвання трудового договору» може стосуватися тільки тих випадків його припинення, за яких трудовий договір припиняє свою дію за ініціативою будь-якої з його сторін.

Так, сутність розірвання трудового договору є вольовим припиненням трудових відносин з боку однієї зі сторін трудового договору. Це означає, що одна зі сторін (роботодавець або працівник) має ініціативу і може звернутися з проханням або вимогою про розірвання трудового договору. Розірвання може бути здійснене з різних причин, а саме: через невиконання умов договору, недисциплінованість, звільнення за порушення правил трудової поведінки або інші обставини, які передбачені законодавством або самим трудовим договором.

Також існують певні органи, які мають право вимагати розірвання трудового договору, наприклад, при дотриманні певних процедур або випадках, які передбачені законодавством. Це можуть бути органи державної влади, профспілкові організації або інші відповідні установи [104, с. 223].

Переходячи до особливостей розірвання трудового договору із патронатними працівниками, розпочнімо із того, що специфічною ознакою патронатної служби в цілому є те, що службові відносини їх працівників апріорі є строковими, що зумовлюється обмеженістю строку перебування на посаді «патрона».

Слушно, з огляду на це, зазначає Т.О. Коломоєць, що для всіх посад, за якими передбачається можливість створення патронатної служби, притаманний чіткий строк їх обіймання. З огляду на факт персоніфікованої орієнтованості відповідної патронатної служби на «її керівника» досить логічно вказувати на строковий характер перебування на такій службі представників його патронажу. Патронатна служба, власне, відрізняється від державної тим, що її працівники, виступаючи особисто відданими патрону

особами, супроводжують його впродовж строку зайняття ним відповідної посади. А, враховуючи те, що служба самих «патронів» є строковою, строковим є і трудовий договір із патронатним працівником [1, с. 79].

Керівник патронатного працівника, який уповноважений приймати рішення про прийняття на посаду, відповідно в праві самостійно вирішувати питання припинення відносин патронатної служби.

Відповідно до ч. 3 ст. 92 Закону порядок припинення трудових відносин з працівником патронатної служби в Україні припиняються в день припинення повноважень особи або припинення діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений. Це означає, що коли особа, яка обіймає посаду в патронатній службі, втрачає свої повноваження, або діяльність депутатської фракції (депутатської групи) припиняється, трудові відносини з працівником патронатної служби автоматично припиняються. Акт про звільнення працівника приймається керівником державної служби, а це значить, що формальне рішення про припинення трудових відносин з працівником патронатної служби здійснюється керівником відповідної державної служби [1, с. 79].

Крім цього, процедура дострокового звільнення працівника патронатної служби включає можливість ініціативи особи або голови депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби. Інші особи або органи мають право ініціювати дострокове звільнення працівника патронатної служби з посади, якщо вони вважають це за потрібне. Дострокове звільнення працівника патронатної служби може мати місце, якщо особа, голова депутатської фракції (депутатської групи) або керівник патронатної служби вважають такий крок обґрунтованим [4].

Тож, виходячи зі змісту ст. 92 Закону України «Про державну службу», можемо говорити про те, що залишення керівником (патроном), яким

призначається на посаду патронатний службовець, своєї посади в день припинення його повноважень означає звільнення відповідного патронатного працівника. Крім цього, такі працівники можуть залишати свою посаду достроково, за ініціативи керівника патронатної служби або особи, працівниками патронатної служби якої вони були призначені.

Розвиваючи думку про припинення трудових відносини з працівником патронатної служби у день, коли припиняються повноваження особи, працівником патронатної служби якої він являється, слід зазначити те, що це може стосуватися як відставки, смерті, так і, наприклад, звільнення.

Як вдало пише у своїй роботі О.Г. Юшкевич, зважаючи на сучасну ситуацію з реформуванням державних органів, можна зазначити, що у контексті реформування державних органів існує практика, за якої при звільненні керівника патронатної служби (патрона), його помічник, який є працівником патронатної служби, також автоматично звільняється. Це означає, що припинення трудових відносин з патроном має вплив на статус його помічника. Ця практика може бути пов'язана зі змінами у структурі та складі державних органів, а також з відповідними рішеннями, які приймаються у процесі реформування. Процеси реструктуризації та змін у державних органах можуть призвести до зміни функцій і потреб у патронатній службі, що впливає на становище її працівників. Важливо те, що на працівників патронатної служби не поширюється така загальна гарантія трудових прав працівників, як збереження робочого місця або надання іншого у разі зміни умов праці. У випадку виявлення бажання таким працівником продовжувати роботу, але вже на посаді в апараті органу, в якому він працював як патронатний працівник, він може претендувати на неї згідно з законодавством вже загальних підставах – лише після проходження конкурсу, спеціальної перевірки, подання відповідного пакету документів [5, с. 120]. На нашу думку, такі норми дещо обмежують працівників патронатної служби у безперешкодній реалізації їх права на працю та на державну службу зокрема.

Крім цього, автором звертається увага і на положення про можливість дострокового звільнення працівника патронатної служби з посади за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби. Вчений на основі змісту зазначеного доходить висновку про особливу важливість для патронатного працівника думки та ставлення не лише його «патрона», але, однаково, керівника патронатної служби, незважаючи на те, що відповідно до засад патронатної служби така особа не повинна ніяким чином впливати на помічника [5, с. 121].

Новий Закон України «Про державну службу» встановлює несприятливі наслідки для працівників патронатної служби, зокрема позбавлення їх статусу державних службовців тощо. Це може включати зміни у їхньому статусі, правах, привілеях та соціальних гарантіях. Деталі щодо конкретних несприятливих наслідків, які передбачені новим Законом про державну службу для працівників патронатної служби, не були наведені в запиті. Проте, враховуючи, що наголошується про «цілий ряд інших несприятливих наслідків», можемо припустити, що ці зміни можуть стосуватися їхнього статусу, заробітної плати, кар'єрного росту, соціального захисту та інших аспектів праці. Ці зміни можуть мати значний вплив на працівників патронатної служби, змінюючи їхні професійні перспективи та статус на роботі. Тому працівники патронатної служби повинні бути обережними і вивчати нові правила та умови, щоб адаптуватися до змін та знайти шляхи для подальшого розвитку своєї кар'єри.

Так, згідно з ч. 4 Закону працівники патронатної служби підпадають під загальне законодавство про працю, за винятком деяких конкретних статей. Це означає, що щодо багатьох аспектів їхніх працевлаштування, умов праці та припинення трудових договорів застосовується загальне законодавство про працю.

Однак існують винятки, зокрема статті 39-1, 41-43-1, 49-2 та частина третя статті 184 КЗпП України, які не застосовуються до працівників

патронатної служби. Ці статті можуть регламентувати особливості їхньої дії, припинення трудових договорів, вивільнення працівників та інші аспекти, які не стосуються працівників патронатної служби [4], працівники патронатної служби мають уважно досліджувати та розуміти примітки до законодавства про працю, щоб бути свідомими щодо своїх прав та обов'язків. Вони повинні мати на увазі, що деякі особливості, що не застосовуються до них, можуть вплинути на їхні права та процедури, пов'язані з трудовими відносинами [43, с. 48].

Серед зазначених статей є ті, у яких закріплюються гарантії щодо звільнення. Тобто для патронатних працівників передбачаються такі ж трудові права, як і для інших працівників апарату органу, що, на нашу думку, не цілком виправдано, зважаючи на їх особливий статус, який уже розкривався нами раніше.

Так, ч. 3 ст. 184 КЗпП України звучить як «певні обмеження щодо звільнення вагітних жінок, жінок, які мають дітей до трьох років (до шести років згідно з частиною шостою статті 179), а також одиноких матерів з дітьми до чотирнадцяти років або дітьми з інвалідністю. Зазначені категорії працівників не можуть бути звільнені за ініціативою власника або уповноваженого ним органу, за винятком випадків повної ліквідації підприємства, установи або організації. У випадку звільнення цих жінок після закінчення строкового трудового договору, вони мають право на обов'язкове працевлаштування. Під час періоду працевлаштування зберігається середня заробітна плата, але не більше трьох місяців з дня закінчення строкового трудового договору» [85].

Крім цього, патронатні службовці не можуть, як всі інші працівники, на яких розповсюджуються загальне трудове законодавство, претендувати на продовження дії строкового трудового договору на невизначений строк, закріплене у ст. 39-1: «відсутність вимоги щодо припинення трудових відносин після закінчення строку договору може призвести до автоматичного продовження трудового договору на невизначений строк. Проте слід

вказати, що така ситуація може мати свої особливості в залежності від конкретного законодавства та умов договору, тому рекомендується консультуватися з професійним юристом або правовими органами для отримання конкретних рекомендацій» [85].

Для працівників патронатної служби існують особливості щодо розірвання трудового договору. Додаткові підстави, які застосовуються до інших категорій працівників згідно зі статтею 41 Кодексу, не можуть бути застосовані до цієї категорії працівників. Такі обмеження можуть мати вплив на процес розірвання трудового договору та права і захист працівників патронатної служби [85].

На працівників патронатної служби не поширюються гарантії щодо переважного права на залишення на роботі при вивільненні у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, які передбачені статтею 42 Кодексу законів про працю України. Ці гарантії, які надають переважне право на залишення на роботі за рівних умов продуктивності праці і кваліфікації, не розповсюджуються на працівників патронатної служби, навіть якщо вони відповідають умовам, що передбачені цією статтею [85]. Відповідно, ст. 49-2 також не може бути застосована для даних суспільних відносин, у той час, як, наприклад, на державних службовців її положення поширюються. Так, вивільнення працівників, які мають статус державних службовців, здійснюється у порядку, визначеному цією статтею, з урахуванням низки наступних особливостей. Таких працівників необхідно персонально попередити не пізніше як за 30 календарних днів про майбутнє звільнення. Крім цього, не пізніше ніж за цей термін про таке звільнення необхідно повідомити первинні профспілкові організаціям із зазначенням причини звільнення, кола та категорій осіб, які під нього підпадають, терміну проведення звільнень. Необхідним також є проведення консультацій з профспілками про можливість вдаватися до мір із попередження такого звільнення, зменшення кількості осіб, яких воно може стосуватися, мінімізації негативних наслідків будь-яких звільнень тощо [85].

Продовжимо розгляд положень КЗпП України та інших актів, які стосуються правового забезпечення процедури розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу.

Згідно зі статтею 40 Кодексу законів про працю України трудовий договір з працівником патронатної служби, як і в інших випадках, може бути розірваний з ініціативи власника або уповноваженого ним органу у разі змін в організації виробництва і праці, таких як ліквідація, реорганізація, банкрутство, перепрофілювання підприємства, установи, організації, а також скорочення чисельності або штату працівників.

Проте звільнення працівника патронатної служби на підставі змін в організації виробництва і праці допускається тільки у випадку, якщо неможливо перевести працівника на іншу роботу, за його згодою. Це означає, що якщо є можливість перевести працівника патронатної служби на іншу відповідну посаду в межах організації, то це необхідно зробити замість звільнення [85].

Відповідно до статті 44 Кодексу законів про працю України при припиненні трудового договору з підстав, зазначених у пункті 6 статті 36 та пунктах 1, 2 і 6 статті 40 Кодексу, працівник патронатної служби має право на вихідну допомогу у розмірі не менше середнього місячного заробітку. Згідно зі статтею 47 Кодексу власник або уповноважений ним орган повинен провести розрахунок з працівником і видати йому трудову книжку при припиненні трудового договору. Крім того, у разі звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу копія наказу про звільнення з роботи повинна бути видана працівнику в день звільнення. У інших випадках копія наказу видається на вимогу працівника.

Згідно зі статтею 83 Кодексу законів про працю України при звільненні працівника йому належить грошова компенсація за всі не використані дні щорічної відпустки та додаткової відпустки для працівників, які мають дітей. Працівник має право замінити частину щорічної відпустки грошовою

компенсацією. При цьому тривалість наданої працівникові щорічної та додаткових відпусток не може бути менше ніж 24 календарних дні [85].

У спеціальній літературі представлена позиція провідних вітчизняних вчених, представників науки адміністративного права, про невідповідність нормативно-правової бази у сфері державної служби багатьом нормам-приписам Основного Закону. Науковці наполягають на його моральній застарілості, об'ємності та громіздкості, неузгоджені між собою більшістю із них. Акцентується увага також на тому, що намагання врегулювати відносини державної служби шляхом застосування норм, закріплених у різних підзаконних актах, суперечить Конституція України, у якій згідно з п. 12 частини першої ст. 92, вимагається щоб «організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби» визначалися виключно законами. Серед недоліків авторами також називається концептуальна орієнтація на переважно приватноправові засоби, притаманні, наприклад, трудовому праву, під час врегулювання відносин у сфері державної служби, і як наслідок – зниження ролі публічно-правових механізмів, які властиві адміністративному праву. Вказується також на відсутність системності в існуючому масиві актів різної правової природи, що спричинило існування паралельно та одночасно різних видів державної служби (мається на увазі і патронатна), динаміка розвитку яких має в концептуальному плані проходити із врахуванням єдиних засад, підвалин та підходів [105, с. 312].

Не вдаючись ще раз у дискусію щодо включення чи ні відносин державних службовців у сфері праці до предмету трудового права, в цілому погодимося із зазначеними висновками в частині критики чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Так, проведений аналіз та зроблені висновки не тільки надають можливість виявити суперечливі положення законодавчих актів, а й демонструють існуючу тенденцію в формуванні національного законодавства, яка полягає в постійному та систематичному порушенні прав людини, в тому числі трудових. Це все спонукає науковців та практиків

до здійснення системного перегляду законодавства у сфері державної служби та патронатної, серед іншого [3, с. 211].

На основі зазначеного доцільним видається дійти висновків про те, що:

1) суспільні відносини щодо розірвання трудового договору із працівниками патронатних служб регулюються положеннями Закону України «Про державну службу» та Кодексу законів про працю України і мають відповідно до Конституції України, Закону України «Про державну службу» усі права, які закріплені в Конституції та законі, що дає підстави говорити про неможливість допущення звуження обсягу та змісту наявних прав і свобод у порівнянні із існуючими нормами.

Патронатні службовці, за виключенням деяких гарантій, в цілому можуть претендувати на широку низку інших під час звільнення, наприклад, на виплату вихідної допомоги у випадках, передбачених законодавством, на компенсацію невикористаних днів відпустки тощо.

Проте існування відсильних норм у Законі України «Про державну службу» у місці закріплення особливостей розірвання трудового договору із патронатним працівником, на нашу думку, аж ніяк не сприяє ефективному правозастосуванню, а тому більш вдалим було б присвятити регулюванню даних відносин окрему статтю, у якій закріплювалась би процедура припинення трудових правовідносин, підстави, гарантії, якими могли б користуватись патронатні працівники при звільненні.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2**

Згідно з положеннями статті 3 Кодексу законів про працю України законодавство про працю регламентує трудові відносини працівників усіх підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичною особою. Це означає, що будь-який громадянин, який

має статус працівника (робітника чи службовці), підпадає під сферу дії трудового права.

З метою здійснення ефективного підбору професійних кадрів для патронатних працівників, які займаються службово-трудовою діяльністю, можуть встановлюватись додаткові вимоги до кандидатів. Ці вимоги пов'язані з їхнім станом здоров'я, професійними, діловими та особистими якостями, які є необхідними для ефективного виконання покладених на них обов'язків. Такі додаткові вимоги спрямовані на забезпечення того, щоб патронатні працівники мали не лише необхідну кваліфікацію і навички, але й відповідний стан здоров'я та високі особистісні якості. Зазначене може включати вимоги щодо фізичної витривалості, емоційної стійкості, комунікативних навичок, етичних стандартів тощо.

Законодавство щодо вступу на патронатну службу наразі недостатньо врегульоване. Однак основною особливістю виникнення трудових відносин для патронатних працівників є наявність фактичного складу, який включає укладання трудового договору та призначення на посаду керівником або патроном. Це означає, що вступ на патронатну службу вимагає укладання трудового договору між працівником і роботодавцем, а також призначення працівника на посаду керівником або патроном. Фактичний склад, що формується, підтверджує наявність трудових відносин між сторонами, адже чинне законодавство України закріплює право «патрона» на власний розсуд добирати кадри патронатної служби для себе. На основі цього патронатну службу можна ототожнювати із особисто відданою службою керівнику.

Виникнення трудових відносин з працівником патронатної служби починається із самостійного добору кадрів патроном та їх призначення на відповідні посади. Для майбутніх працівників патронатної служби не передбачається проведення конкурсу, але може бути встановлений випробувальний термін та проведено стажування за необхідності. Під час перебування на патронатній службі працівники виконують свої публічно-владні повноваження, здійснюючи реалізацію завдань патрона, які він

визначає на власний розсуд. Патронатна служба характеризується невизначеністю, відсутністю на сьогодні єдиного нормативно-правового акта, який можна було б застосовувати для врегулювання відповідних відносин саме з патронатними службовцями і який загалом стосувався б виключно патронатної служби. Наразі невирішеними є питання доктринального характеру, щодо, наприклад, єдиного розуміння змісту, кола повноважень, процедури здійснення функцій та порядку діяльності досліджуваної категорії працівників, їх правового статусу тощо.

Забезпечення істотних умов праці та їх зміна – це актуальні питання на практиці, оскільки вони впливають на інтереси як працівника, так і роботодавця в рамках трудового договору. Це означає, що сторони повинні враховувати та забезпечувати важливі аспекти праці, такі як умови праці, оплата праці, робочий час, відпустки та інші аспекти, що впливають на працівника і його ділову активність. Зміна цих умов може виникати з різних причин, тому важливо забезпечувати їх відповідне регулювання та збалансованість з урахуванням інтересів обох сторін. Нами вказується на необхідність закріплення змісту трудового договору із патронатним працівником на рівні законодавства, наприклад, в окремій статті Закону України «Про державну службу», як це законодавець здійснив щодо змісту договору (контракту) із державним службовцем. Окрім вказаного вище, на нашу думку, прогалиною у спеціальному Законі є відсутність статті, у якій закріплювалась би зміна істотних умов праці патронатних працівників, у той час як стаття, присвячена даному аспекту праці державних службовців, є.

Загалом поняття «істотні умови праці» тимчасово необхідно закріпити на рівні КЗпП, а потім встановити його у прийнятому новому кодифікованому акті у сфері праці, адже на сьогоднішньому етапі говорити про достатньо чітке та однозначне, деталізоване на необхідному рівні врегулювання досліджуваного інституту трудового права поки що зарано.

Для всіх посад, за якими передбачається можливість створення патронатної служби, характерне існування обмеженого терміну їх зайняття.

Отже, строковість служби патрона зумовлює строковість трудового договору із патронатним працівником. Законодавство про працю в цілому застосовується до працівників патронатної служби згідно з частиною 4 Закону України «Про державну службу». Однак вказані нами статті та частина статті Кодексу законів про працю, які регламентують особливості дії та припинення трудових договорів, вивільнення працівників та інші аспекти, не застосовуються до працівників патронатної служби. Це означає, що у випадках, зазначених у цих статтях та частині статті, мають бути застосовані відповідні положення Закону України «Про державну службу» або іншого відповідного закону, що регулює патронатну службу. Положення Закону України «Про державну службу» та Кодексу законів про працю України застосовуються для регулювання суспільних відносин, пов'язаних із розірванням трудового договору з працівниками патронатних служб. Проте важливо враховувати, що працівники патронатної служби мають усі права, які закріплені в Конституції України та законодавстві, і неможливе їх звуження чи обмеження в порівнянні з існуючими нормами. Це забезпечує захист прав та свобод працівників патронатної служби.

Патронатні службовці (за винятком деяких гарантій) загалом можуть претендувати на реалізацію широкої низки прав під час звільнення, наприклад, права на виплату вихідної допомоги у випадках, передбачених законодавством, права на компенсацію невикористаних днів відпустки тощо. Проте існування відсильних норм у Законі України «Про державну службу» у частині закріплення особливостей розірвання трудового договору із патронатним працівником, на нашу думку, аж ніяк не сприяє ефективному правозастосуванню, а тому більш вдалим було б присвятити регулюванню даних відносин окрему статтю в Законі України «Про державну службу», у якій би закріплювалась процедура припинення трудових правовідносин, встановлювались би підстави та гарантії, якими могли б користуватись патронатні працівники при звільненні.

### РОЗДІЛ 3

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ

### 3.1 Генезис правового регулювання праці працівників патронатної служби

Відповідно до етимологічних даних слово «патрон» походить від латинського слова «patronus», що означає «покровитель, захисник, заступник». Його корінь пов'язаний з праїндоевропейським коренем «рә-tēr», що перекладається як «батько». Це пояснення допомагає зрозуміти, що патронатна служба має на меті забезпечити захист, підтримку та покровительство працівників, тобто батьківську допомогу і захист своєї родини [106].

З іспанської мови слово «patrón» перекладається як «глава, хазяїн». У сучасному використанні воно також може мати переносне значення – «начальник, господар, покровитель». Цей переклад підкреслює роль патрона як особи, яка має владу, контроль та відповідальність за інших людей. В контексті патронатної служби важливо розуміти, що патрон виступає в якості керівника, захисника та покровителя для своїх працівників, забезпечуючи їхні права та інтереси [107, с. 303]. Перше значення належить до історичного контексту, зокрема до періоду Давнього Риму, де «патронат» означав особливу форму покровительства, що встановлювала залежність певних осіб від патрона. Це відношення передбачало певні права та обов'язки з боку патрона і охоплювало сферу матеріальної підтримки та захисту. Друге значення слова «патронат» використовують в сучасному контексті і відображає воно форму виховання дітей, які залишилися без батьків. В цьому контексті поняття «патронат» передбачає покровительство, захист та допомогу вихованцям з боку особи або організації. Похідне слово «патронаж» також вказує на покровительство та шефство, а його французький переклад підкреслює це значення [108, с. 263].

Якщо вести мову про походження терміна «патронатна служба», то він відображає англійське словосполучення «patroning service», що означає обслуговування патрона. Таке тлумачення вказує на зв'язок із діяльністю, пов'язаною зі служінням покровителю, шефу або керівнику.

Патронатна служба розглядається як частина державної служби, що включає сукупність працівників. Вони обираються та призначаються на посади керівником органу згідно зі штатним розписом і відповідною категорією, що відповідає конкретній посаді [109, с. 14]. На підставі використання різних підходів сучасної правової доктрини можна виокремити різні визначення патронатної служби. Наприклад, один підхід розглядає патронатну службу як «службу при керівникові» або «службу, пов'язану з політичною або особистою відданістю». Це вказує на те, що патронатна служба може мати особливий характер і бути пов'язана зі специфічними відносинами між працівником і керівником.

Такі різні підходи відображають розмаїття тлумачень патронатної служби і можуть бути обумовлені її конкретним контекстом, сферою застосування або національними особливостями. Враховуючи це, важливо аналізувати конкретний контекст та джерела, щоб зрозуміти певний підхід до розуміння патронатної служби [9, с. 25]. «Патронатна служба може включати різні посади і функції, які спрямовані на організаційне та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності керівників органів держави. Служба може складатися з помічників, радників, консультантів, пресекретарів та інших осіб, які виконують свої обов'язки відповідно до штатного розпису. Це вказує на те, що патронатна служба може бути спрямована на підтримку та надання допомоги керівникам органів держави у виконанні їх обов'язків. Вона може включати різні професіональні спеціалізації, що забезпечують ефективне функціонування організаційного процесу та надають керівникам необхідну інформацію і підтримку. Проте слід зауважити, що конкретний зміст і функції патронатної служби можуть варіюватися в залежності від контексту, організаційної структури та національного законодавства» [12,

с. 95]; «патронатна служба є службою у державному органі відповідно до штатного розпису. Головне завдання патронатної служби полягає у безпосередньому виконанні завдань керуючої посадової особи з метою організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення її діяльності. Це означає, що працівники патронатної служби мають на меті підтримати та забезпечити ефективну роботу керівника державного органу, виконуючи завдання, пов'язані з організаційним та інформаційно-аналітичним забезпеченням його діяльності» [9, с. 300]; «патронатна служба забезпечує організацію діяльності з виконання завдань та функцій державного публічного діяча. Це означає, що працівники патронатної служби виконують різноманітні завдання, пов'язані з підтримкою та допомогою державному публічному діячу у виконанні його обов'язків і функцій. Організація діяльності патронатної служби включає в себе координацію роботи, забезпечення необхідних ресурсів, інформаційно-аналітичне забезпечення, взаємодію з іншими структурами та аспекти, які сприяють ефективному виконанню завдань державного публічного діяча» [42, с. 18]; «патронатна служба включає діяльність осіб, які працюють на посадах, на які вищі посадові особи держави мають право самостійно добирати і приймати осіб. Ці особи є помічниками, керівниками прес-служб, радниками, секретарями та іншими посадовцями, які надають особисту підтримку та допомогу керівникові. Це може означати, що вищі посадові особи мають право на свою особисту команду або службу, склад якої вони самі обирають і приймають на роботу. Ці особи працюють впродовж терміну перебування керівника на посаді і забезпечують його діяльність у різних аспектах, включаючи організаційне, інформаційне, консультативне та інше забезпечення» [14, с. 185] тощо.

З аналізу історичних пам'яток права випливає, що інститут патронатної служби мав довгу історію та поступово розвивався протягом тривалого часу. Здебільшого правителі мали певних осіб, які їм допомагали та обслуговували. На основі досліджень енциклопедичної та історичної

літератури можна виділити кілька етапів у становленні інституту патронатної служби.

Ці етапи можуть бути пов'язані зі змінами в політичних, соціальних та культурних умовах. Отже до зазначених етапів належать наступні:

I етап – має своє коріння у Стародавньому Римі, що охоплює період приблизно з V століття до н.е. до V століття н.е. У цей час патроном вважалася заможна та впливова особа у Римській імперії, яка взяла під своє заступництво клієнта – неповноправного громадянина. Практика патронату полягала в тому, що патрон надавав певний рівень захисту, підтримки та допомоги своїм клієнтам, а вони, зі свого боку, були йому вірними, слухняними і надавали певні послуги. Патронатна служба була важливою соціальною інституцією, яка визначала відносини між різними соціальними групами у Римській імперії [120; с. 83]. У період Римської республіки патронатна служба включала роль почесного або офіційного покровителя і захисника міст. У цьому контексті патроном міг стати заможний і впливовий громадянин, який мав здатність надавати захист та допомогу містам і їхнім жителям [121, с. 303].

II етап – на ньому відбувалося зародження патронатної служби на теренах Київської Русі, Галицько-Волинського князівства та Великого князівства Литовського (V-XVI століття). Першими особами патронатної служби були поплічники, радники та бояри, які знаходилися на службі у князів. Ці особи виконували роль консультантів, допомагали у прийнятті рішень та забезпечували підтримку князів у їхній діяльності. Боярська рада та інші форми рад були неформальними радами, у яких склад учасників залежав виключно від княжої волі. Ці ради відігравали роль порадників та допомагали князю у прийнятті важливих рішень [110]. Це свідчить про наявність інституту патронатної служби, який мав значний вплив на політичну та адміністративну систему того часу [111].

III етап – на ньому відбулося становлення патронатної служби, почалася її професіоналізація та виникли зародки правового регулювання (XV-XX

століття). У цей період патронатна служба набула більш структурованого та формалізованого характеру. При козацькому устрої з'явилися особисто призначені гетьманом радники у старших козацьких чинах. Ці радники, відомі як «старинные значные и благоразумные козаки», отримували призначення на основі конкретних наказів, що закріплювали їх роль та обов'язки. Цей етап у становленні патронатної служби відображає поступову стабілізацію і визнання важливості ролі радників та консультантів у владних структурах. Призначення особистих радників засвідчує бажання керівників систематизувати та зміцнити свою владу, отримати кваліфіковану підтримку та професійні консультації. Це також вказує на зародження правового регулювання патронатної служби, оскільки призначення радників було закріплено в наказах, які мали юридичну силу. Важливу роль у розвитку патронатної служби відіграла «Головна квартира Гетьмана», яка обслуговувала Павла Скоропадського на початку ХХ століття. Вона була подібною до сучасних утворень патронатної служби і призначалася для задоволення потреб у виконанні господарських, управлінських та представницьких функцій українського Гетьмана Павла Скоропадського. Це утворення можна розглядати в якості попередника сучасної патронатної служби, оскільки його мета полягала в наданні підтримки та обслуговуванні голови держави, включаючи господарські, управлінські та представницькі аспекти. Завдяки цьому формуванню Гетьман мав можливість отримувати необхідну підтримку і консультації для виконання своїх обов'язків [112, с. 458-459].

IV етап – він охоплює період 1919-1991 років. У цей час на території Радянського Союзу, який включав і Україну, відбувалися значні політичні та соціальні зміни, що мали вплив на правове регулювання патронатної служби. Протягом цього періоду не було особливих запроваджень або систематичного покращення правового регулювання патронатної служби. На підставі історичних фактів можна зробити висновок, що існування патронатної служби протягом цього етапу було фрагментарним і не мало

чіткого нормативного закріплення. Відсутність спеціальних законодавчих актів та нормативного регулювання зумовлювала відсутність систематизації та однорідності в роботі патронатних служб. Це може пояснюватися політичними та соціальними змінами, періодами воєн, переворотів та особливостями соціалістичного періоду, коли держава мала інші пріоритети та принципи організації державної служби. У таких умовах патронатна служба не отримувала належного визнання і розвитку як окрема інституція [24, с. 28-34].

V етап – його початок пов'язаний з проголошення незалежності Україна в 1991 році. На ньому розпочався процес становлення української державної структури та правової системи. У цей період виникла потреба в перегляді та реформуванні законодавчого регулювання різних сфер, включаючи державну службу, зокрема й патронатну службу. Проголошення пріоритетів розвитку держави та суспільства вимагало реформування державної служби, включаючи вдосконалення патронатної служби. Законодавчі акти та нормативні документи були прийняті для встановлення стандартів, правил та процедур, які регулюють патронатну службу в Україні. Процес правового регулювання патронатної служби в незалежній Україні триває до сьогодні. Закони та нормативні акти, що стосуються державної служби загалом та патронатної служби зокрема, постійно піддавалися перегляду, у них вносилися поправки та доповнення з метою вдосконалення системи державної служби та забезпечення її ефективності [24]. Зокрема прийняття Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 [4] було важливим кроком у становленні та розвитку правового регулювання патронатної служби в Україні. Цей Закон встановив загальні принципи та правила, що стосуються державної служби в цілому, водночас він включав положення, які стосуються і патронатної служби. Закон України «Про державну службу» закріпив основні засади діяльності державних службовців, включаючи вимоги до кваліфікації, процедуру прийому на роботу, права та обов'язки службовців. Він також визначив посадові категорії і розподіл

службовців згідно з штатним розписом. Законодавче закріплення патронатної служби в рамках цього Закону свідчить про визнання її значення та ролі в державному апараті. Це стало підґрунтям для подальшого розвитку та деталізації нормативного регулювання патронатної служби в Україні.

Раніше в Україні існували два нормативні акти, які стосувалися патронатної служби і надавали визначення цього поняття та містили перелік посад, що входять до складу патронатної служби. Один із цих актів – Інструкція про патронатну службу в органах державної влади та місцевого самоврядування – відображав загальну концепцію патронатної служби, її завдання та функції. Він визначав патронатну службу як складову частину системи державної служби та надавав загальний опис її призначення. Другий нормативний акт – Перелік посад патронатної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування – конкретизував, які саме посади вважаються належними до патронатної служби. Цей Перелік визначав посади, на які вищі посадові особи держави мали право самостійно добирати та приймати осіб для забезпечення своєї діяльності. Ці два нормативних акти спільно визначали сутність та обсяг патронатної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, надавали їй правову основу та встановлювали критерії для включення певних посад до складу патронатної служби [113]. Звичайно, можна погодитись із тим, що зазначені нормативні акти на сьогодні вже застаріли, тому наразі існує потреба у їх вдосконаленні чи прийнятті нових законодавчих актів, які б забезпечили вищий рівень регулювання патронатної служби в Україні [114].

Отже, на підставі наведеного можна зробити висновок, що нормативне закріплення поняття та ознак патронатної служби в Україні є недостатнім або відсутнім. Закон України «Про державну службу» використовує термін «патронатна служба», але не надає його детального визначення. При цьому Закон встановлює перелік посад, що належать до патронатної служби, але не закріплює чітких критеріїв вступу і просування по кар'єрному шляху патронатних службовців. Цей законодавчий акт також забезпечує

«патронам» відносно самостійність у вирішенні питань патронатної служби, але не деталізує цей процес. Зазначене може призвести до недостатньої консолідації та єдності підходів до патронатної служби, що, відповідно, може вплинути на її ефективність та прозорість [4].

Тому пропонуємо провести аналіз наукових джерел, у яких викладені різні підходи до розгляду поняття та ознак патронатної служби:

1. Авторами першого підходу виступають Ю.С. Шемшученко, В.К. Колпаков та Т.О. Коломоєць. Вони визначають патронатну службу як різновид державної служби. З цього можна зробити висновок, що патронатна служба розглядається як частина загальної системи державної служби. Цей підхід означає, що патронатна служба включається в категорію державної служби і підпорядковується відповідному законодавству та нормам, що стосуються державних службовців загалом. Такий підхід надає основу для впровадження загальних принципів, процедур та вимог до патронатної служби, що сприяє її уніфікації та відповідності загальним стандартам державної служби. Враховуючи цей підхід, слід зауважити, що розвиток та регулювання патронатної служби повинні здійснюватися в рамках загального законодавства та норм, що стосуються державної служби, з урахуванням особливостей і функцій, які виконує патронатна служба [115, с. 461; 123, с. 302]. На підставі зазначеного можна зробити висновок, що в Україні патронатна служба спочатку розглядалася як складова частина державної служби, що було відображено в Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993. Проте у процесі подальшого розвитку законодавства патронатна служба була відокремлена від державної служби, що знайшло своє відображення у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015. Це свідчить про те, що в Україні виникла потреба у визначенні патронатної служби як окремої категорії зі своїми власними особливостями і вимогами. Включення засад патронатної служби разом із засадами державної служби в законодавство вказує на розробку окремих норм та принципів, які стосуються патронатних службовців [4]. На сьогодні в Україні патронатна

служба регулюється як окрема категорія служби. У статті 92 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 закріплено засади патронатної служби у поєднанні із засадами державної служби. Водночас у статті 3 цього Закону патронатна служба відокремлена від державної служби. Це свідчить про те, що патронатна служба в Україні має власні принципи та засади, які враховуються в законодавстві окремо від державної служби. Закон встановлює правовий статус патронатних службовців, регулює порядок їх вступу, просування по кар'єрній драбині та інші аспекти їхньої діяльності.

2. Представники другого підходу розглядають патронатну службу як самостійну форму службової діяльності, яка має специфічну спрямованість на обслуговування інтересів патрона, керівника або правителя. Цей підхід підкреслює особливу роль та завдання, які покладаються на патронатних службовців: задоволення потреб та інтересів патрона, забезпечення його успішної діяльності та виконання його завдань. Його автори акцентують увагу на індивідуальному спрямуванні патронатної служби та її залежності від патрона або керівника. Вони стверджують, що основним завданням патронатних службовців є забезпечення інтересів та потреб свого патрона, а не загального блага або інтересів суспільства [2, с. 16].

3. Науковці, які є прихильниками третього підходу, зокрема Ю.П. Битяк, підкреслюють специфіку патронатної служби, відрізняючи її від державної служби. Засади вступу, проходження, припинення, функціонального призначення та інші аспекти патронатної служби розглядаються ними як відмінні від аналогічних аспектів державної служби. Цей підхід визнає, що патронатна служба має свої особливості, які не можна повністю звести до загальних засад державної служби. Він передбачає, що вступ до патронатної служби, проходження по кар'єрній драбині, припинення служби та інші аспекти мають свої особливості і регулюються відповідними нормами та процедурами, які відрізняються від державної служби [116, с. 167].

4. Четвертий підхід полягає у тому, що його представники (наприклад, Т.О. Коломоець) роблять акцент на зв'язку патронатної служби з публічною сферою та обслуговуванням публічного інтересу. Згідно з цим підходом патронатна служба вважається різновидом публічної служби; вона спрямована на обслуговування суб'єкта публічної влади та реалізацію публічного інтересу. Зазначений підхід враховує публічний характер патронатної служби і її важливу роль у забезпеченні ефективності та довіри до публічних інституцій. Підтвердженням специфіки патронатної служби є те, що її засади регламентовані в окремому розділі Закону України «Про державну службу» разом з іншими засадами проходження служби в органах держави. Це свідчить про визнання патронатної служби в якості особливого виду службової діяльності зі своїми власними принципами та правилами. Регламентація засад патронатної служби окремо в законодавстві підкреслює її унікальність та важливість, а також визначає особливості її проходження поряд з іншими органами державної служби. Це допомагає забезпечити належний рівень професіоналізму та ефективності патронатної служби в рамках державної системи [4].

5. П'ятий підхід включає до патронатної служби позапрофесійну державну службу, політичні посади, посади патронатної служби та допоміжні посади, він відображає думку науковців про необхідність розширення концепції державної служби. Включення політичних посад та допоміжних посад у цю категорію вказує на розподіл службових обов'язків, які можуть вимагати наявності інших навичок та відповідальності, окрім професійних навичок. Включення посад патронатної служби в позапрофесійну державну службу може відображати специфіку цієї форми служби, яка спрямована на обслуговування патрона, керівника чи правителя. Це може передбачати різноманітні функції, які не обмежені лише професійними обов'язками (Ю.П. Битяк, В.Б. Авер'янов, Ю.С. Шемшученко) [79, с. 23]. Висловлювання експертів Центру політико-правових реформ, що стосуються недоцільності поширення статусу публічних службовців на осіб

патронатної служби, вказують на певні обґрунтовані аргументи. Оскільки патронатна служба має свої особливості щодо вступу, припинення та функціонального призначення, вважати всіх осіб цієї служби публічними службовцями може бути неефективним та нераціональним підходом. Це вказує на необхідність здійснення диференційованого підходу до регулювання патронатної служби, враховуючи її особливості та специфіку. Такий підхід дозволить зберегти гнучкість стосовно вступу на патронатну службу та забезпечити оптимальний режим її функціонування, не обтяжуючи її зайвими обов'язками та вимогами, що є характерними для публічної служби в цілому [2, с. 65].

Патронатна служба є частиною системи службового права, але має свої особливості. Основним завданням публічної служби, до якої належить і патронатна служба, є забезпечення реалізації публічних інтересів. При цьому патронатна служба спрямована на обслуговування інтересів патрона, керівника чи правителя, що може мати вплив на її функції та особливості виконання завдань. Це означає, що патронатна служба відіграє специфічну роль і виконує специфічну функцію в системі публічної служби, але одночасно вона повинна враховувати загальні принципи та норми службового права. Розуміння місця та ролі патронатної служби у системі службового права допомагає забезпечити її ефективність та взаємодію з іншими складовими публічної адміністрації [79, с. 18].

Існує загальноприйняте визначення поняття «державна служба», а саме: «Державна служба є професійною діяльністю, яка здійснюється особами, зайнятими на посадах у державних органах та їх апаратах. Основним завданням державної служби є практичне виконання завдань і функцій держави. Державні службовці одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [79, с. 13].

Специфічні ознаки патронатної служби, які відокремлюють її від державної служби, підкреслюють особливий характер цієї форми служби. Вони вказують на те, що патронатна служба має свої особливості в аспекті

процесів вступу, проходження та припинення, які прямо пов'язані з особою патрона. Освітні та фахові вимоги в патронатній службі віддані на розсуд патрона, що може вказувати на більш гнучкий підхід до кваліфікаційних вимог у порівнянні з державною службою. Спрямованість патронатної служби на допомогу патрону у виконанні його функцій та повноважень підкреслює роль патрона як основного бенефіціара патронатної служби, яка відрізняється від ролі керівника у державній службі, де акцент зазвичай робиться на обслуговуванні публічних інтересів [2, с. 20-26]. Наявність особистої дисциплінарної відповідальності перед патроном також відрізняє патронатну службу від державної служби, де дисциплінарна відповідальність зазвичай встановлюється в рамках законодавства та норм службової дисципліни. Ці специфічні ознаки підкреслюють унікальний характер патронатної служби і її відмінність від державної служби в ряді аспектів.

Критерії класифікації патронатної служби дають можливість визначити різноманітні аспекти цієї форми служби залежно від контексту та особливостей її функціонування.

Отже, патронатна служба класифікується за такими критеріями:

1) за посадою – формується для організаційного й інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності, наприклад, Президента України, Прем'єр-міністра України, вказує на специфіку патронату в різних органах влади та їх функцій;

2) за сферою публічної влади (наприклад, за сферою законодавчої влади) – відображає роль патронатної служби в певному сегменті публічного сектора та вплив патрона на цю сферу;

3) за територіальним масштабом сфери впливу (загальнодержавна, регіональна) – дозволяє врахувати рівень і масштаб патронатної служби в контексті територіальних одиниць та їх специфіки;

4) за спеціальним статусом службовця (державний службовець, політичний службовець) – вказує на особливості статусу та ролі патронатної

служби залежно від категорії службовця, який підлягає обслуговуванню [2, с. 27].

Наведена класифікація допомагає уточнити розуміння патронатної служби та її різновидів, враховуючи специфіку їхньої організації та функціонування в різних сферах публічного сектора.

Аналіз етимології слів «патрон», «патронаж», «патронатна служба» дає можливість зрозуміти особливості патронатної служби. Відносини у патронатній службі завжди зосереджені навколо патрона і мають характер покровительства, допомоги у виконанні повноважень та особистого покровительства. Це відрізняє патронатну службу від державної служби, де акцент зазвичай робиться на службі державі та виконанні публічних обов'язків. Таким чином, патронатна служба має специфічний характер, орієнтований на обслуговування конкретної особи-патрона і забезпечення виконання його функцій та повноважень. Вона не може вважатись приватною службою, оскільки все життя особи-патрона пов'язане з публічним інтересом і служить йому [2, с. 19].

Аналізуючи розвиток інституту патронатної служби в Україні, можемо виділити певні етапи формування цього інституту. Становлення патронатної служби почалося ще у Стародавньому світі, де акцент робився на «обслуговуванні», «заступництві» та «покровительстві». В Україні значно пізніше виникли перші прояви патронатної служби та її правового регулювання.

У роки існування СРСР в Україні не було самостійної державно-правової організації, оскільки державний апарат фактично був підконтрольним партійному керівництву. Відсутність самостійної державної служби та відповідної правової регламентації призвела до того, що діяльність державного апарату не була належним чином унормована. На той час не існувало визначення державної служби та законодавчої основи її функціонування, а службовці розглядалися як працівники, що працюють на умовах трудового договору з державою. Це створило значні юридично-

технічні труднощі при формуванні відповідного законодавства про державну службу в Україні. Слід зазначити, що процес становлення інституту державної служби триває й до цього часу. Україна поступово впроваджує відповідні норми щодо державної служби з метою її належного функціонування і розвитку. Отже, враховуючи цей історичний контекст, можна зробити висновок, що формування сучасної державної служби в Україні є складним процесом, який вимагає систематичних зусиль і нормативно-правових змін [117, с. 97].

У радянський період розвитку на території України відбувалися суспільно-політичні, правові та економічні зміни, які суттєво вплинули на різні сфери суспільного та державного життя. Радянський державний апарат був визначеним як найважливіше знаряддя будівництва комунізму. Проте у процесі розвитку соціалістичного суспільства з'являлось все більше питань, пов'язаних з побудовою та удосконаленням діяльності державного апарату. Незважаючи на це, регулювання державно-службових відносин переважно здійснювалося не на основі норм законодавства, а залежно від рішень і директив органів Комуністичної партії Радянського Союзу. Програма КПРС визначала загальні напрямки діяльності державних службовців, а також їхні права та обов'язки [118, с. 45]. Під час радянського періоду в Україні регулювання діяльності державного апарату та правовий статус державних службовців базувалися переважно на рішеннях партійних органів, а не на законодавчих актах.

Зазначене вказує на те, що в умовах радянського періоду всю державну службу можна розглядати як одну велику патронатну службу. Бюрократичний словник того часу, а також структура та функціонування органів державної влади свідчать про те, що відносини в державній службі були орієнтовані навколо «патрона», тобто керівника або вищестоящого органу. Проте зазначається, що патронатна служба як система втрачала своїх «постачальників» і «клієнтів». Це означає, що умови тоталітарного суспільства обмежували розвиток патронатної служби. У суспільстві

існували окремі служби, що виконували функції, схожі на сучасні, але вони були глибоко інтегровані у відповідні департаменти та диктувалися відомчими інтересами. Роль службовців патронатної служби зводилася в основному до адміністративної підтримки. Крім того, робота в патронатній службі розглядалася як другорядна та малоперспективна щодо кар'єрного зростання. Це може свідчити про те, що патронатна служба не мала достатньої підтримки для свого повноцінного розвитку [6, с. 8]. Тому зазначені передумови діяльності патронатної служби в радянський період в Україні створювали певні суперечності та обмеження для її становлення як важливої складової сучасної державної служби в Україні.

Так, варто зауважити, що відносини «патрон – клієнт» відігравали важливу роль у вербуванні, мобільності та поведінці політиків протягом більш ніж семи десятиліть радянської влади. Діючи в дуже централізованому інституційному середовищі та керуючись набором норм, які відображали ієрархічну природу політичних відносин, радянські чиновники поклалися на клієнтельні зв'язки, щоб просувати свої інтереси в по суті небезпечному політичному середовищі. Ці неформальні мережі взаємопов'язаних кар'єр мали вирішальне значення для формування урядових коаліцій, поєднуючи індивідуальні, інституційні, галузеві та регіональні інтереси. Вони були основним інструментом для збільшення та збереження влади й авторитету політиків.

Однак для вчених, які вивчали патронат періоду радянської влади, цей феномен залишався загадковим і заплутаним. Відсутність широких біографічних даних та даних про ставлення національної політичної еліти, а також дуже незначна кількість систематичних даних про субнаціональних чиновників ускладнювали ідентифікацію таких відносин та їхніх норм. Ці позалегальні неформальні політичні об'єднання за своєю природою важко ідентифікувати [42, с. 17].

Традиційна радянська політична система була ієрархічною і дуже централізованою. Альтернативних джерел влади за межами єдиної партійної та урядової ієрархій не було.

Вік патрона та інші прояви політичної системи були вирішальними в цій системі, забезпечуючи необхідну слабину для її функціонування, хоча й поступово. Патронаж служив як клей, що зв'язує окремих людей і групи разом, поєднуючи різні організовані інтереси. Коаліції з їх працівниками, які разом працювали та піднялися в системі, доповнені були відносно новоприбулими та союзниками, чия політика та кар'єрні інтереси злилися, забезпечили основу для управління [119].

На противагу більш поширеним аргументам, що характеризують політичне заступництво як просто політику відвертого економічного кумівства, ці мережі забезпечили узгодженість політичного процесу. Хоча мережі нижчого рівня могли перешкоджати політиці режиму та досягненню системних цілей, сильний центральний уряд був організаційно здатний протидіяти багатьом із цих елементів, чинити тиск на стійкі мережі та домагатися заміни їх новими і, ймовірно, більш надійними. Отже, традиційні радянські політичні норми допомогли вищим національним лідерам впоратися з проблемами підлеглих мереж, водночас дозволяючи їм зміцнити свою позицію в політичному процесі шляхом розвитку власної клієнтури [120].

У певних фундаментальних аспектах ця традиційна радянська установка не відрізняється від інших політичних систем. Політичний розвиток приніс із собою сучасну бюрократію, яка продовжувала зростати в розмірах і складності протягом щонайменше століття.

Побудова коаліції, частково заснована на патронаті, але така, що охоплює різноманітність інтересів і поглядів, була важливою для цього панування в багатьох суспільствах. Це особливо актуально там, де бракує організованих незалежних груп за інтересами або конкуруючих політичних партій. Там, де влада зосереджена в жорсткій ієрархічній системі прийняття

рішень і де немає життєздатної політичної опозиції, виникають структурні умови для нелегальних відносин «патрон – клієнт». Певне обґрунтування та легітимність мереж патронажу з'являється там, де чіткі правила та норми, які забороняють такі неформальні домовленості, відсутні або погано дотримуються. Мережі «патрон – клієнт» стають неформальною системою стримувань і противаг, яка дозволяє групам політиків просувати свої інтереси [24].

Відносини «патрон – клієнт» також допомогли політикам радянської влади керувати в традиційній радянській системі. Коаліції протезе та клієнтів, що представляють різні інтереси та установи, надали лідеру – покровителю – підтримку для розробки та реалізації політичної програми. У політиці на національному рівні патронажні зв'язки зміцнили здатність Генерального секретаря Комуністичної партії консолідувати владу, побудувати урядову коаліцію та розробити комплексну програму політики.

На відміну від багатьох інших політичних систем, у яких новообрані лідери формують нові адміністрації виконавчого персоналу, традиційна радянська система вимагала більш неформальних механізмів, щоб дозволити лідеру сформувати власну адміністрацію. Затягувався процес плинності кадрів, піднесення довірених ставлеників, побудови альянсів з основними інтересами. Проте успішне завершення цього процесу було життєво важливим для довгострокової кар'єри та політичних інтересів усіх вищих осіб, які приймають рішення, незалежно від рівня їхніх повноважень. Радянська система давала лідерам як на національному, так і на субнаціональному рівнях значну свободу розсуду та ініціативу в межах їх власних повноважень. Але цим лідерам потрібна була співпраця з іншими особами, щоб довести директиву чи програму до її реалізації [135, с. 317].

Горбачовські реформи трансформують радянську систему і змінюють норми, за якими політики просуваються і поводяться. Інституційні та політичні реформи горбачовського періоду змінюють стратегії рекрутування еліти, створення коаліції та формування режиму. Ієрархічна та

централізована структура влади радянської системи поступається місцем більш децентралізованому, відкритому та демократичному політичному процесу. Розширення кола учасників та інтересів зараз впливає на політичний процес, і вищі посадовці менше здатні керувати політичним життям країни.

Більше того, неформальні об'єднання інтересів і народні фронти породжують формальні групи інтересів і політичні партії, які можуть легально конкурувати за владу з КПРС. Усі ці зміни сприяють більш формальному розподілу влади між політичними акторами [24].

Тому формування радянського режиму та управління в періоди Брежнєва та Горбачова дає підстави розглядати патронат як підхід до розуміння радянського політичного процесу.

Протягом століть патронажні відносини формували політичне життя країн та їх суспільства. У феодальних та індустріальних суспільствах патронажні відносини були невід'ємною частиною анатомії самого суспільства. Проте навіть у більш високо структурованих політичних системах виявляється, що ці відносини продовжують впливати на критичні аспекти політичного життя. Мало яка з країн зазнала такого впливу патронатних відносин, як Радянський Союз [133, с. 21].

Таким чином, досліджуючи правове регулювання патронатних працівників в період СРСР зауважимо, що програмою КПРС були визначені напрямки діяльності державних службовців, їхні права та обов'язки, до яких відносили і регулювання патронатних працівників. Певне обґрунтування та легітимність мереж патронажу з'являється там, де чіткі правила та норми, які забороняють такі неформальні домовленості, відсутні або погано дотримуються. На відміну від багатьох інших політичних систем, у яких новообрані лідери формують нові адміністрації виконавчого персоналу, традиційна радянська система вимагала більш неформальних механізмів, щоб дозволити лідеру сформувати власну адміністрацію.

З ухваленням Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року в Україні було запроваджено інститут патронатної служби. Це свідчить про визнання важливості та потреби в розвитку патронатної служби в сучасній державній системі. Законом були встановлені правові засади функціонування патронатної служби, її статус, завдання та функції. Це стало кроком уперед у становленні та розвитку патронатної служби в Україні. Введення такого інституту може сприяти забезпеченню якісної та професійної підтримки службовців, поліпшенню роботи державного апарату та забезпеченню ефективності державних функцій. Це також може свідчити про зміну підходу до відносин у державній службі з орієнтації на патронатну модель, де патрони надають підтримку та захист своїм підопічним. Запровадження інституту патронатної служби сприятиме покращанню організації роботи, розвитку кар'єрних можливостей та забезпеченню професійного зростання службовців [121, с. 198; 4].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах» свідчить про увагу та регулювання оплати праці працівників патронатних служб у системі державних органів. Це є істотним кроком для визнання важливості ролі та внеску працівників патронатних служб у державну діяльність. Постанова встановлює правила та умови оплати праці для працівників патронатних служб, які діють у державних органах, що може включати визначення базових ставок, доплат та надбавок, систему посадових окладів, процедуру преміювання та інші аспекти, пов'язані з оплатою праці. Це створює юридичну основу для регулювання фінансових аспектів роботи працівників патронатних служб. Введення такої постанови сприятиме стабільності та рівній оплаті праці в системі патронату, забезпечуючи відповідну мотивацію та визнання працівників за їхній внесок., а також поліпшенню якості роботи та приверненню та утриманню кваліфікованих працівників у патронатній службі [122].

Патронатні посади є допоміжними посадами, призначеними для надання підтримки і обслуговування певного політичного лідера або керівника органу державної влади. Ці посади включають в себе посади, на які особи самостійно добираються і приймаються керівниками органів державної влади, включаючи главу держави і керівників місцевих органів влади. Патронатні посади мають особливу природу і функціонують у межах політичної системи, забезпечуючи підтримку і реалізацію політичної влади керівника. Оскільки ці посади призначаються самостійно керівниками, вони можуть відігравати важливу роль у формуванні та виконанні політичної стратегії та прийнятті рішень на різних рівнях державного управління [123, с. 49-50]. Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України регулювався постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 року № 377. Однак ця постанова втратила чинність, що може вказувати на те, що регулювання перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України було змінено або оновлене після цього періоду. Наявність окремого порядку перебування на державній службі для працівників патронатної служби свідчить про специфічний статус і функціонування цих посад. Це може включати особливі вимоги, правила та процедури, пов'язані з роботою на таких посадах, з урахуванням їхньої природи як допоміжних і залежних від політичних лідерів. Однак для отримання більш точної інформації про поточний стан регулювання патронатної служби в Україні рекомендується звернутися до офіційних джерел або документів, які діють на сьогоднішній день [124].

Закон України «Про державну службу» передбачає, що його положення не поширюються на працівників патронатної служби (пункт 18 абзацу 3 статті 3). Це означає, що працівники, які займають посади в патронатній службі, не підпадають під загальні положення та вимоги, що стосуються державної служби. До посад патронатної служби відносять ряд посад, таких як радники, помічники, уповноважені, пресекретар Президента України,

працівники Секретаріату Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічники-консультанти народних депутатів України, помічники та наукові консультанти суддів Конституційного Суду України, помічники суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. Закон окреслює специфічну категорію посад патронатної служби, які відрізняються від загальної державної служби. Ці посади передбачають спілкування та підтримку політичних лідерів, і вони мають свої особливості та особливі завдання [4].

На працівників патронатної служби діють деякі положення законодавства про працю, за винятком окремих статей Кодексу законів про працю України (статті 391, 41-431, 492). Це означає, що вони мають загальні права та обов'язки, які передбачені в законодавстві про працю, що стосуються режиму праці, оплати праці, соціальних гарантій тощо. Також слід зазначити, що патронатна служба, хоч і має свої особливості, стосується певною мірою державної служби. Наприклад, час роботи на посадах патронатної служби може зараховуватися до стажу державної служби та враховуватися під час присвоєння державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад. Однак це стосується лише випадків, коли працівник до призначення на посаду патронатної служби перебував на державній службі і після звільнення повернувся на державну службу [125]. Патронатна служба у певній мірі залежить від державної служби, але має свої особливості та відмінності.

Отже, чинний Закон України «Про державну службу» вивів патронатну службу зі сфери його дії. Це означає, що відносини, пов'язані з патронатною службою, регулюються трудовим законодавством України, зокрема Кодексом законів про працю. Таке розчленування нормативного регулювання вказує на те, що патронатна служба має свої особливості та відіграє специфічну роль у системі державного управління, але вона не

включається безпосередньо до сфери державної служби, як це визначено чинним законодавством [126, с. 75].

Перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду та голів місцевих державних адміністрацій регулювалося постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 року № 851, яка втратила чинність. Це означає, що в даний момент немає окремого законодавчого акти, який регламентує порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби зазначених категорій. Можемо припустити, що ці питання тепер підлягають регулюванню іншими нормативними актами або трудовим законодавством [127]. Звичайно, посадові особи, які мають право на патронатну службу, можуть відібрати працівників до своєї патронатної служби в установленому порядку на конкурсній основі, але це залежить виключно від їхнього особистого рішення.

Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби, включаючи членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій, установлювався відповідними органами. Це був Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби, затверджений відповідною постановою Уряду. Проте конкретні деталі цього Порядку і постанови, як правило, залежні від часу, тому й можуть бути змінені або скасовані пізнішими законодавчими актами. Для отримання актуальної інформації рекомендується звернутися до законодавства та офіційних джерел [142]. Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби, який стосувався членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій, визначав правовий статус патронатних службовців. Цим Порядком встановлювалися вимоги до кандидатів на посади патронатної служби, такі як наявність громадянства України, необхідного досвіду роботи в органах управління або відповідній галузі, а також визначалися завдання, які покладалися на патронатну службу. Також Порядок обмежував чисельність працівників патронатної служби штатним розписом відповідних органів [128, с. 47]. Зазначений Порядок

детально регулював відносини в сфері патронатної служби для вказаних категорій посадових осіб, але його актуальність залежить від часу, тому він може бути змінений або скасований пізнішими законодавчими актами. Для отримання актуальної інформації рекомендується звернутися до законодавства та офіційних джерел.

Додатком 6 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя» у системі правосуддя передбачені певні посади патронатної служби, які включають керівників, заступників керівників, пресекретарів, референтів, радників та помічників. Ці посади патронатної служби запроваджені в органах таких інституцій, як Вища рада правосуддя, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди, Вища кваліфікаційна комісія суддів України та Державна судова адміністрація. Вказані посади відповідають за забезпечення патронатної діяльності відповідних органів системи правосуддя. Зазначений перелік посад патронатної служби може бути актуальним на момент затвердження постанови Кабінету Міністрів, але для отримання актуальної інформації рекомендується звернутися до відповідних нормативних актів та офіційних джерел [129].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» критеріями класифікації посад державних службовців є:

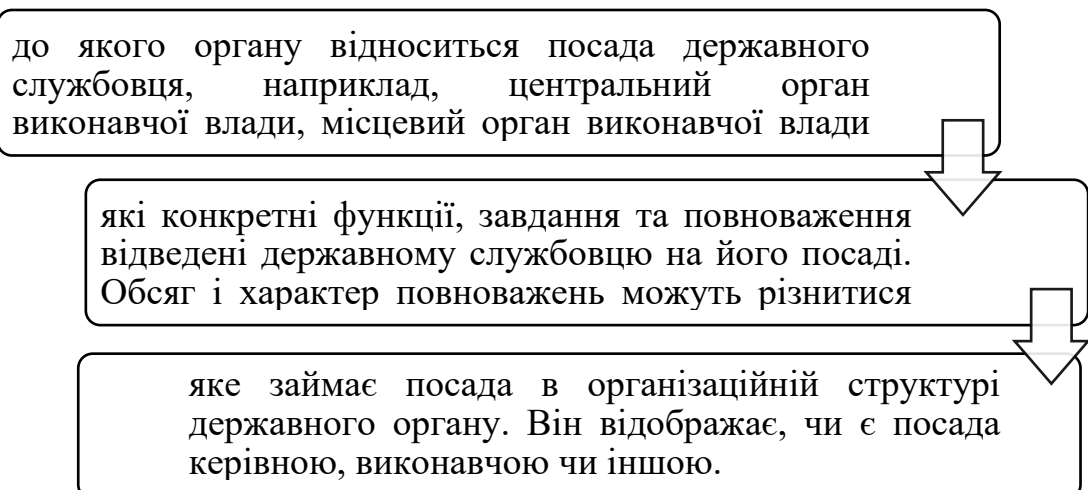


Рисунок 1.1. Класифікація посад державних службовців [4].

Організаційно-правовий рівень органу є важливим фактором, що визначає процес призначення державних службовців на посади в органи державної влади та їх апарат. Цей рівень відповідає за правовий статус органу та його повноваження щодо призначення державних службовців.

Обсяг і характер повноважень на конкретній посаді визначаються завданнями і функціями держави, а також посадовими завданнями та обов'язками державного службовця. Ці повноваження надаються посадовими особами згідно з їхнім компетенціями і мають визначену сферу діяльності.

Роль і місце посади в структурі органу державної влади визначаються ієрархічною структурою органу. Це означає, що державні службовці можуть займати посади керівників органів, їх заступників, керівників підрозділів або спеціалістів залежно від їхніх функцій і відповідальності [4].

Патронатну службу можна класифікувати за різними критеріями, а саме:

Формування патронатної служби залежить від посади особи, яка потребує організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення. Наприклад, для Президента України або Прем'єр-міністра України може бути створена патронатна служба, яка має на меті підтримку та забезпечення їхньої діяльності.

Патронатна служба може формуватися залежно від сфери публічної влади, до якої належить орган або посадова особа. Наприклад, у сфері законодавчої влади може бути створена патронатна служба для підтримки та забезпечення діяльності парламенту чи інших законодавчих органів

Регіональна патронатна служба формується для забезпечення підтримки та виконання посадових обов'язків на регіональному рівні. Вона спрямована на надання аналогічної підтримки, але в контексті конкретної регіональної території, з і враховує особливості та потреби цього рівня влади.

патронатна служба може формуватися для політичних службовців. Це означає, що патронатна служба надає підтримку політичним посадовим особам у виконанні їхніх політичних функцій та виконанні завдань, пов'язаних з їхнім політичним статусом

Рисунок 1.2. Класифікація патронатної служби [135, с. 27].

Отже, основне юридичне регулювання патронатної служби здійснювалося такими нормативно-правовими актами:

- постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» від 19.05.1999 № 851 (втратила чинність) [142];
- наказом Головного управління державної служби України «Про доповнення до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців» від 30.11.2001 № 94 (втратив чинність у 2011 р.) [130];
- наказом Національного агентства України з питань державної служби «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» від 13.09.2011 № 11 (втратив чинність) [131];
- Законом України «Про державну службу» від 10.11.2015, який замінив відповідні закони 1993 і 2011 років [4].

Закон України «Про державну службу» від 10.11.2015 встановлює основні принципи та засади державної служби в Україні. Він спрямований на забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної та громадсько орієнтованої державної служби, яка працює в інтересах держави і суспільства. Основний зміст Закону полягає в забезпеченні рівних можливостей доступу до державної служби для громадян України незалежно від їхнього походження, статі, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, національності, майнового стану, місця проживання, мови, походження, освіти, професійної кваліфікації, наукових ступенів та звань тощо. Це означає, що громадяни України мають рівне право на доступ до державної служби і прийняття на посади на основі їх особистих якостей, здібностей та досягнень. Закон спрямований на запобігання будь-якій формі

дискримінації та забезпечення прозорого та справедливого процесу вступу на державну службу.

Закон «Про державну службу» визначає патронатну службу як частину державної служби, яка здійснює публічну, професійну та політично неупереджену діяльність. Патронатна служба має за мету практичне виконання завдань і функцій держави.

Організація патронатної служби в рамках державної служби забезпечує підтримку та консультування посадових осіб, зокрема членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій. Вона сприяє ефективній роботі вищих посадових осіб шляхом забезпечення потрібною інформацією, аналітичною підтримкою та координацією дій.

Таким чином, патронатна служба, регульована Законом «Про державну службу», забезпечує функціональну підтримку вищим посадовим особам держави з метою ефективного виконання їх завдань та функцій. Практичні завдання і функції патронатної служби відображені на рис. 1.3.

Аналіз державної політики на різних рівнях (загальнодержавному, галузевому, регіональному), що дозволяє визначити поточну ситуацію, виклики та проблеми, з якими стикається держава у відповідних сферах.

Патронатна служба, виконуючи свої обов'язки, має забезпечити, щоб державна політика, програми і нормативні акти були ефективно втілені в життя. Це виконує контроль за

Патронатна служба має за мету покращення якості та ефективності адміністративних послуг, що надаються

Патронатна служба відіграє активну роль у забезпеченні додержання законодавства шляхом здійснення контролю та

Патронатна служба відіграє активну роль у забезпеченні ефективного управління державними фінансовими ресурсами.

Патронатна служба відіграє активну роль у забезпеченні

Патронатна служба відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного виконання інших повноважень державного органу.

Рисунок 1.3. Практичні завдання і функції [6, с. 8-9].

Важливе значення відокремлення політичної діяльності від публічної служби має також з огляду на стабільність, професіоналізм публічної служби, встановлення порядку вступу на державну службу, її проходження, припинення тощо. Ні в законодавчому, ні в науковому аспектах питання про те, які посади належать до політичних, а які до адміністративних, у повному обсязі не вирішено. На нашу думку, за основу розгляду цього питання можна взяти саме теоретичний аспект публічної служби. Він має значення також для визначення такого особливого виду службової діяльності, як патронатна служба [132, с. 417].

Закон України «Про державну службу» не містить конкретних норм щодо процедури призначення працівників патронатних служб на посади. Відповідальність за призначення патронатних службовців покладається на

посадову особу, уповноважену згідно зі спеціальними законами здійснювати такі призначення. Оскільки цей процес залежить від конкретного органу та враховує положення Закону України «Про державну службу», можна зробити висновок, що сам процес призначення патронатних службовців регулюється іншими законодавчими актами та внутрішніми нормативними актами конкретного органу. Це означає, що кожний орган може мати власну процедуру та вимоги до призначення працівників патронатної служби з урахуванням загальних положень Закону України «Про державну службу». Остаточне рішення щодо призначення патронатних службовців зазвичай залежить від посадової особи, відповідальної за даний орган [4]. Тому визначення процедури та особи, яка призначає працівників патронатної служби, здійснюється на основі спеціальних законів та внутрішніх нормативних актів конкретного органу державної влади.

Загальні та основні вимоги до претендентів на вступ до патронатної служби визначаються різними законодавчими актами, зокрема згаданими статтями різних законів України. Ці вимоги мають на меті забезпечити високу кваліфікацію, професійну компетентність та відповідність претендента вимогам конкретної патронатної служби, які можуть відрізнятися залежно від сфери і виду державної служби, до якої належить патронатна служба. Наприклад, вимоги до претендентів на вступ до дипломатичної служби можуть відрізнятися від вимог до претендентів на вступ до служби в органах місцевого самоврядування чи центральних органах виконавчої влади. Такі вимоги, як правило, стосуються освіти, досвіду роботи, професійних навичок, відповідних кваліфікацій, моральних та етичних якостей тощо. Конкретний перелік вимог можна знайти в зазначених статтях законів України та в інших законодавчих актах.

У ч. 3 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [50], зокрема, зазначено: «... у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України формується патронатна служба, яка є апаратом Прем'єр-міністра України. Керівник патронатної служби призначається на посаду та звільняється з

посади самим Прем'єр-міністром України. Це означає, що Прем'єр-міністр має повноваження обирати і звільняти керівника патронатної служби, що робить цю службу прямо підпорядкованою йому. Роль патрона полягає в забезпеченні підтримки та захисту інтересів патронатної служби».

Патронатній службі міністра присвячена ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [133]. Відповідно до передбаченої норми міністр може створити патронатну службу, але це повинно відбуватися в рамках встановлених обмежень стосовно кількості персоналу та фінансових ресурсів, які передбачені для міністерства. Організація патронатної служби залежить від здатності міністра ефективно управляти доступними ресурсами та підтримувати інтереси патронатних службовців.

Згідно із Законом України «Про дипломатичну службу» Міністр закордонних справ України має право самостійно добирати та приймати особи на посади патронатної служби дипломатичної служби. Державний секретар Міністерства закордонних справ України призначає працівників патронатної служби за поданням Міністра. Це означає, що Міністр закордонних справ має право визначати склад та керівництво патронатом дипломатичної служби. Державний секретар здійснює призначення на посади працівників патронатної служби згідно з рекомендаціями та поданнями Міністра. Це дозволяє Міністру закордонних справ України залучати кваліфікованих та відповідних кадрів до роботи в патронатній службі дипломатичної служби [134].

У ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» вказано: «Голови місцевих органів самоврядування мають повноваження визначати і приймати на роботу своїх помічників та радників без необхідності проведення конкурсу. Вони можуть формувати свою патронатну службу, склад якої включатиме осіб, що надають підтримку та консультують голову у різних сферах його діяльності». Цей підхід дає головам місцевих органів самоврядування широкі повноваження при формуванні своєї команди та підтримці в роботі. Вони можуть вибирати

спеціалістів, які відповідають їхнім потребам та мають необхідні знання і досвід для виконання своїх обов'язків [38]. На підставі розпорядження голови Свалявської районної ради Закарпатської області від 18.05.2013 № 11 була затверджена посадова інструкція радника голови районної ради. Детальний аналіз цієї посадової інструкції може дати додаткові відомості про вступ на патронатну службу в органах місцевого самоврядування. У цій посадовій інструкції можуть бути встановлені критерії та вимоги до кандидатів на посаду радника голови районної ради, визначена процедура відбору та прийняття на роботу, а також здійснений опис обов'язків та повноважень, які має виконувати радник. У процесі розгляду посадової інструкції можна зрозуміти, які вимоги ставляться до кандидатів на патронатну службу в органах місцевого самоврядування, які процедури використовуються при відборі та які функції виконує радник голови районної ради [135]. Пунктом 1.4 зазначеного документа вказано, що з метою забезпечення ефективності та професіоналізму в роботі радника голови районної ради кандидат на посаду повинен мати вищу освіту та стаж роботи у відповідних сферах. Реалізація наведених вимог потрібна для того, щоб кандидати на посаду радника мали необхідні знання, навички та досвід для виконання своїх обов'язків. Вони сприяють залученню кваліфікованих фахівців, котрі розуміють суть процесів, які проходять в органах місцевого самоврядування, та мають досвід роботи у відповідних сферах.

Слід відзначити, що Закон України від 10.12.2015 «Про державну службу» у ч. 3 ст. 92 наголошує на тому, що основні положення щодо припинення патронатної служби. Згідно з цим законом, відносини в патронатній службі припиняються у день, коли особа, яка займає посаду в патронатній службі, припиняє свої повноваження. Це може статися у зв'язку з припиненням повноважень самої особи або звільненням її з посади.

Закон також передбачає можливість дострокового звільнення з посади особи в патронатній службі за її ініціативою або за ініціативою керівника патронатної служби. Це означає наступне: якщо сама особа, яка обіймає

посаду в патронатній службі, виявляє бажання припинити свою роботу в цій службі або якщо керівник патронатної служби вирішує звільнити особу з посади, то відносини в патронатній службі можуть бути припинені достроково. Це положення дозволяє керівникам патронатних служб мати певну владу і контроль над складом своєї служби та прийняттям рішень щодо звільнення працівників. Припинення патронатної служби відбувається відповідно до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність конкретного суб'єкта публічно-владних повноважень у державних органах влади [4].

Згідно з Положенням про МВС України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 878 від 28.10.2015, трудові відносини з працівником патронатної служби МВС починаються з дня підписання контракту і припиняються з моменту закінчення дії контракту або в день припинення повноважень особи, яка призначила його працівником патронатної служби. Це означає, що припинення трудових відносин працівника патронатної служби МВС може настати у двох випадках: при закінченні строку дії контракту або в разі припинення повноважень особи, яка призначила його працівником патронатної служби [136]. Таким чином, Положення про МВС України встановлює правила та процедури припинення трудових відносин з працівниками патронатної служби МВС, а також надає повноваження державному секретарю МВС щодо прийняття рішень про їх звільнення.

Відповідно до частини 4 статті 41 Закону України «Про дипломатичну службу» працівники патронатної служби дипломатичних службовців можуть бути звільнені у разі зміни керівника. Це означає, що при зміні керівника дипломатичної служби новий керівник має право прийняти рішення про звільнення працівників патронатної служби.

Крім того, працівники патронатної служби також можуть бути звільнені на загальних підставах, передбачених Кодексом законів про працю України. Ці загальні підстави включають, наприклад, припинення трудового

договору за ініціативою працівника або за ініціативою роботодавця, звільнення у зв'язку зі змінами в організації чи роботі або у зв'язку зі зміною умов праці [149]. Згідно з пунктом 1 статті 40 Кодексу законів про працю України до записів у трудовій книжці належать основні відомості про працівника, зокрема про дату прийняття на роботу, про посаду, на яку прийнято працівника, та інші дані, необхідні для оформлення трудових правовідносин.

Таким чином, у трудовій книжці робиться запис з посиланням на пункт 1 статті 40 Кодексу законів про працю України, що включає основні відомості про працівника, його прийняття на роботу та посаду, на яку він був призначений. Цей запис служить документальним підтвердженням факту працевлаштування та встановлює початок трудових правовідносин між працівником і роботодавцем. [140].

Час перебування на патронатній службі пов'язаний з особистим підпорядкуванням «патрону», який відповідає за підконтрольну й підзвітну особу. Саме «патрон» має повноваження приймати рішення про припинення відносин патронатної служби. Це свідчить про тісний зв'язок між патронатним службовцем і його «патроном».

Важливо відзначити, що патронатна служба, включаючи посади патронатних службовців, є строковою. Таким чином, патронатний службовець обіймає свою посаду протягом встановленого строку [24, с. 14].

Вирішення питання про припинення патронатної служби здійснюється відповідно до домовленостей між «патроном» і патронатним службовцем. Оскільки патронатний службовець вважається «особисто відданим» і знає, що перебуває у сфері реалізації суб'єктивного розсуду патрона, він розуміє, що його звільнення можливе за бажанням патрона.

У цьому контексті розгляд питання законодавчого закріплення специфічних видів трудових договорів (контрактів) при прийнятті патронатного службовця на посаду може бути корисним, щоб забезпечити

ясність та узгодженість між сторонами щодо можливості припинення відносин патронатної служби за розсудом патрона.

Працівники патронатної служби несуть юридичну відповідальність за дотримання та виконання норм права. Юридична відповідальність є нормативним, гарантованим і забезпеченим державним переконанням або примусовим заходом реагування держави на їхню поведінку. Якщо працівник порушує норми права, він може зазнати осуду та обмеження прав особистого, матеріального чи організаційного характеру.

Це вказує на те, що працівники патронатної служби повинні дотримуватися законодавства та виконувати свої обов'язки з відповідальністю, оскільки порушення правових норм може мати наслідки для них особисто. Зазначене сприяє забезпеченню правомірної поведінки та зміцненню довіри до системи патронатної служби [2, с. 137].

Патронатний службовець також несе юридичну відповідальність. Зокрема до кримінальної відповідальності можуть притягуватись патронатні службовці, які належать до категорії, визначеної в пункті 1 частини 3 примітки до статті 368 Кримінального кодексу України (радники або помічники Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України), є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Такі патронатні службовці підпадають під спеціальний режим кримінальної відповідальності за статтями 368, 368-2, 369 та 382 Кримінального кодексу України. Це означає, що в разі вчинення злочину в рамках їхньої діяльності такі особи можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності згідно із вказаними статтями. Цей висновок підкреслює особливу вагомість та відповідальність патронатних службовців, які обіймають посади високого рівня та займають важливі посади у державі. Їхня кримінальна відповідальність має на меті забезпечити додержання закону та зміцнення довіри до патронатної служби [137].

Крім того, їхні неправомірні дії можуть тягти за собою настання адміністративної відповідальності. Наприклад, у примітці до ст. 50 Закону

України «Про запобігання корупції» [138] зазначено, що патронатні службовці, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, підлягають адміністративній відповідальності за порушення вимог фінансового контролю, відповідно до статті 172-6 Кодексу про адміністративні правопорушення України. Це означає, що якщо патронатний службовець порушує вимоги фінансового контролю, визначені законодавством, до нього може бути застосована адміністративна відповідальність. Деталі щодо видів порушень, відповідальності та санкцій викладені у Кодексі України про адміністративні правопорушення [139].

Патронатний службовець може також притягуватися до цивільно-правової відповідальності у випадках, встановлених законодавством.

Патронатний службовець несе й дисциплінарну відповідальність, встановлену Кодексом законів про працю за невиконання трудових обов'язків, вимог службової дисципліни, покладених на нього трудовим розпорядком [140]. При цьому слід зауважити, що дисциплінарна відповідальність щодо патронатних службовців поділяється на два різних рівні: службову дисциплінарну відповідальність перед органами управління та відповідальність перед «патроном», який є їхнім керівником чи надзвичайно впливовою особою. У разі порушення службової дисципліни патронатні службовці можуть зазнати заходів дисциплінарного стягнення, які передбачені внутрішніми нормативними актами чи правилами, що регулюють їхню роботу. Такі заходи включають попередження, звільнення з роботи або інші адміністративні санкції. Однак, окрім цієї службової дисциплінарної відповідальності, патронатні службовці також можуть притягуватися до відповідальності своїм «патроном» або надзвичайно впливовою особою, зокрема, за невиконання або неналежне виконання їхніх особистих вимог. Така відповідальність може бути більш суб'єктивною та залежати від особистих взаємин між патроном і патронатним службовцем [24, с.18].

Так, дисциплінарна відповідальність патронатного службовця, особливо в контексті міністра, підкреслює необхідність визначення та розуміння складу дисциплінарного проступку, який може бути вчинений патронатним службовцем. Для того, щоб кваліфікувати діяння патронатного службовця як дисциплінарний проступок, необхідно встановити наявність всіх обов'язкових ознак, які є складовими такого проступку; це має бути зроблено з урахуванням специфічних особливостей роботи та становища патронатного службовця. Детальне визначення складу дисциплінарного проступку патронатного службовця міністра є важливим для забезпечення чіткості, об'єктивності та справедливості в процесі застосування дисциплінарних заходів. Це дає змогу підкреслити специфіку роботи патронатних службовців і врахувати їхнє особливе становище при вирішенні питань дисциплінарної відповідальності.

О.І. Костилюв зазначає, що на прикладі патронатних службовців міністрів можна зробити висновок про дуалістичний зміст дисциплінарної відповідальності цих працівників.

По-перше, дисциплінарна відповідальність патронатного службовця міністра може виникати у разі порушення норм Закону України «Про державну службу» та Кодексу законів про працю України. Це означає, що патронатний службовець повинен дотримуватися встановлених норм та правил і нести відповідальність за їх порушення.

По-друге, дисциплінарна відповідальність може настати також у випадку невиконання рішень міністра, діяльність якого забезпечує патронатний службовець шляхом виконання своїх функціональних обов'язків. Це означає, що патронатний службовець повинен виконувати вказівки та рішення міністра, а їх невиконання може мати дисциплінарні наслідки [2, с. 140].

Таким чином, нами було проаналізовано низку нормативно-правових актів, що регулюють статус патронатних працівників у період незалежності України. До них відносять Закон України «Про державну службу», Закон

України «Про умови оплати праці працівників патронатних служб у державних органах» тощо. Крім того, при розгляді правового регулювання патронатної служби ми встановили, що кількість та відмінність підходів до нього зумовлена відсутністю окремого нормативного закріплення поняття патронатної служби, внаслідок чого немає чітко сформованого розуміння стосовно віднесення чи невіднесення патронатної служби до різновиду державної служби.

### **3.2 Зарубіжний досвід правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби**

Європейський Союз (далі – Євросоюз, ЄС) – економічний і політичний союз, що об'єднує 27 незалежних держав-членів, які розташовані в Європі [140]. В країнах, що входять до складу Євросоюзу, патронат розглядається як спосіб, за допомогою якого Європейський парламент асоціює себе з певною подією, надаючи свою моральну підтримку. Тому першочергово пропонуємо розглянути загальні положення про патронат Європейського Союзу та події, які можуть перебувати під патронатом Європейського парламенту.

Так, до подій, що можуть потрапити під патронат парламенту Європейського Союзу, належать такі заходи, як конференції, дебати, семінари, літні школи тощо. Але це можливо лише тоді, коли вони мають чіткий європейський вимір, зокрема підкреслюють роль і внесок Європейського парламенту чи Союзу у відповідній галузі, та характеризуються високою якістю і значним охопленням.

Особлива увага приділяється тому, якою мірою патронат зможе підвищити обізнаність про європейську парламентську демократію та сприяти активному європейському громадянству, пропагувати основні права, гендерну рівність, недискримінацію та соціальну інтеграцію. Особливий акцент також робиться на заходи, які організовує молодіжна спільнота або вони спрямовані на неї.

Патронат не може бути наданий заходам комерційного характеру чи з будь-якою метою, що спрямована на рекламу, пряме чи опосередковане просування брендів чи будь-якого виду комерційної діяльності, а також на заходи партійно-політичного характеру. Також під патронатом не можуть бути будь-які дії, що підривають основні демократичні цінності та принципи Європейського Союзу.

Варто зауважити, що патронатні працівники, які задіяні у проведенні заходу, можуть бути відкликані. Наприклад, це може статися, якщо умовам прийнятності більше не відповідає захід, який парламент взяв під патронат відповідно до правил, Президент може в будь-який момент відкликати рішення про надання патронату.

Офіційний сайт Європейського Союзу надає вичерпну інформацію про правила подання заявки на патронат. Це можна зробити через спеціальну вебформу, поштою або електронною поштою. Вона повинна бути отримана Президентом Європейського парламенту принаймні за два місяці до запланованого заходу.

Заявки поштою мають бути написані офіційною мовою Європейського Союзу та містити інформацію про організатора і відповідні контакти, детальний опис заходу, включаючи детальну програму та підтвержені дати, а також опис комунікаційної діяльності щодо заходу.

Після надання патронату бенефіціари мають чітко гарантувати підтримку парламенту у своїх повідомленнях та рекламі заходу, вказуючи, що захід проходить «під патронатом Європейського Парламенту», та використовуючи логотип парламенту, спеціально розроблений для патронату.

Повідомлення про подію, включаючи вебконтент, повинні чітко розрізняти роль парламенту як інституційного партнера, який надає моральну підтримку, від будь-яких суб'єктів фінансової підтримки [141].

Відповідно до статті 1 Правил регулювання патронатних працівників, які прийняті рішенням бюро Європейського Парламенту від 09 червня 1997

року, патронат – це спосіб, за допомогою якого парламент асоціює себе з певною кількістю заходів, які відповідають чітко встановленим умовам, з метою підвищення суспільного інтересу та створення видимості його діяльності та діяльності Європейського Союзу серед громадян, ЗМІ і громадянського суспільства.

Тобто патронат є формою моральної підтримки. Ні фінансові, ні матеріальні зобов'язання не мають нічого спільного з наданням патронату.

Патронат надається за рішенням Голови Європарламенту на заходи, що відповідають умовам, передбаченим встановленими правилами. Президент приймає це рішення на вільний розсуд, зокрема для забезпечення гідності та іміджу Європарламенту, що належним чином охороняється і просувається. Рішення Президента є остаточним.

Тому пропонуємо розглянути істотні умови прийнятності патронату:

1. Патронат надається парламентом лише на конкретні та підтвержені події.
2. Заходи, для яких надається патронат, повинні:
  - 1) мати чіткий європейський вимір, вони, зокрема, повинні висвітлювати цю інституцію або роль і внесок Союзу у відповідну сферу чи пріоритети в ній;
  - 2) бути достатньо якісними;
  - 3) мати значне охоплення, тобто бути належним чином рекламованими і мати позитивні наслідки, що поширюються далеко за межі організаторів.

Особливу увагу слід приділяти подіям, які включають одну або декілька з наступного переліку характеристик:

- підвищують обізнаність про європейську парламентську демократію та сприяють активній діяльності європейського громадянства;
- заохочують додержання основних прав, гендерної рівності та недискримінації;
- сприяють соціальному залученню;

- організовані молоддю або спрямовані на молодіжну спільноту;
- забезпечують справедливу гендерну різноманітність у групах та серед доповідачів;
- підтримуються народними депутатами.

При цьому патронат надається окремому заходу і лише на час його проведення. У разі подій, що повторюються (наприклад, щороку), організатор(и) подає(ють) окремий запит на патронат для кожного заходу.

Без шкоди для попереднього пункту одноразове звернення про патронат може бути представлене у разі серії подібних заходів, організованих в рамках однієї ініціативи одним і тим же організатором(ами) в тому самому або в різних місцях, які відбуваються одночасно або через короткий інтервал. Усі заходи повинні мати однаковий формат і цілі, а також супровідну інформацію для кожної з подій, що включені в запит. Кожен захід має відповідати всім умовам прийнятності, які закріплені в цих правилах.

Захід не підлягає патронажу, якщо:

- його організатори або сам захід підривають основні демократичні цінності; принципи та права, викладені в договорах або в Хартії основ Права Європейського Союзу [142], або підривають гідність Європарламенту;
- має комерційну природу або мету і спрямований на рекламу або просування брендів та/або передбачає комерційну діяльність (негайну чи очікувану, пряму чи непряму), яка, наприклад, здійснюється шляхом стягнення надмірної плати за участь у заході або шляхом відображення цін чи комерційних логотипів;
- має партійно-політичний характер, зокрема передбачає збір коштів на політичні цілі, або включає рутинну чи внутрішню діяльність профспілок, політичних партій тощо;
- має релігійний характер або призначення, пов'язане з сповіданням певної релігії чи віри.

Якщо захід, для якого наданий патронат, більше не відповідає умовам прийнятності, Президент Європарламенту згідно з правилами може відкликати в будь-який момент прийняття рішення про надання йому патронату.

У цьому випадку організатори не мають права використовувати особливий логотип установи, яка надала патронат, або будь-яку згадку про парламент як покровителя цієї події; в іншому випадку їх попросять негайно видалити логотип і згадку з наявного матеріалу.

У разі невиконання зазначеної вимоги Президент Європарламенту може прийняти рішення про подальше припинення патронату.

Крім того, варто звернути увагу і на процедурні умови прийнятності патронату, до яких належать наступні:

1. Запити про патронат подаються Президентові переважно через вебформу або електронною поштою чи поштою. Запит приймається Президентом не пізніше двох місяців до початку заходу.

2. Запити повинні містити таку супровідну інформацію:

– загальну інформацію про організатора: назву, прізвище, ім'я, електронну адресу, адресу, адресу організації (якщо є), поштовий індекс, назву міста, країни проживання, телефон, вебсайт (якщо є);

– інформацію про подію (і): назву, дату початку, дату завершення, місце(я), мету, аудиторію та географічний діапазон учасників, мету та опис проєкту, детальну програму з підтвердженими іменами доповідачів, вебсторінку події (якщо є);

– комунікаційні заходи щодо події та заступництва Європарламенту;

– відомості про будь-яких імовірних або підтверджених партнерів та/або покровителів (якщо є);

– будь-яку іншу відповідну інформацію, що підтверджує запит на патронат;

– чітку згоду на дотримання встановлених положень за правилами, що регулюють патронат.

Варто додати, що усі персональні дані, які обробляються в контексті патронатної служби, повинні підпадати під Регламент (ЄС) 2018/1725 Європейського Парламенту та Ради, що регулює захист персональних даних установами, органами та агентствами Європейського Союзу. Це означає, що обробка таких даних має відповідати вимогам цього Регламенту, зокрема, щодо захисту приватності і прав фізичних осіб стосовно обробки їх персональних даних [143].

Регламент (ЄС) № 45/2001 [144] та Рішення № 1247/2002/ЄС (ОВ L 295, 21. 11. 2018, с. 39-98) [145] визначають обов'язки, пов'язані із заходами, які отримали патронат:

1. Заходи, які користуються патронатом, повинні належним чином висвітлювати цей факт і надавати йому видимість шляхом використання логотипу Європарламенту, спеціально розроблений для патронату згідно з його графічним посібником та підкресленням у своєму повідомленні, що захід проходить під патронатом цієї європейської установи. Обов'язок розміщення логотипу Європарламенту не надає організатору права на його використання поза межами заходу, який отримав патронат.

2. Заходи, які користуються патронатом і відбуваються протягом 12 місяців перед виборами до Європарламенту, повинні включати в матеріал повідомлення про цю подію та її дату. У повідомленні також мають міститися відповідні візуальні елементи, що відповідають вимогам графічних рекомендацій парламенту [146].

Оцінка показників і національних джерел свідчить про збереження високого ступеня розвитку патронату у багатьох європейських державних адміністраціях. Особливо у державах-членах Східної та Південної Європи патронат досі залишається домінуючим зразком державних адміністрацій [147]. Патронат розглядається:

– як особливий обмін;

– вибірковий стимул, подібний до будь-якої іншої клієнтської практики;

патронат розглядається як особливий обмін,

вибірковий стимул, подібний до будь-якої іншої клієнтської практики.

патронаж розглядається як особливий обмін,

вибірковий стимул, подібний до будь-якої іншої клієнтської практики.

Політичні лідери мають у своєму розпорядженні значний патронат у тому сенсі, що вони приймають рішення про призначення посадових осіб всередині та поза урядом.

Таким чином, патронат визнаний виконавчою владою в країнах Європейського Союзу. У більшості держав виконавча влада має право здійснювати багато призначень, деякі з яких можуть бути прибутковими. Крім того, у деяких демократичних країнах призначення на високі посади переглядаються або затверджуються законодавчим органом.

Проте варто звернути увагу й на інші види політичного патронату та патронату в цілому, що може порушувати закони чи етичні кодекси, наприклад, коли політичні лідери займаються кумівством (наймають членів сім'ї) або кумівством, що передбачає шахрайське надання неконкурентних державних контрактів друзям чи родичам, чи здійснюють тиск на державну службу, щоб найняти на роботу некваліфікованого члена сім'ї або друга [148]. Введення члена партії до персоналу державного утворення (патронат), з одного боку – це засіб отримання прямого впливу на фірму/агентство, з іншого боку – це спосіб отримання лояльності від членів партії [149]. Останні дослідження партійної демократії стверджують, що особливо серед політичних партій спостерігається тенденція до встановлення тісних зв'язків з державою [150; 151]. Тому патронат, призначений як стимул, може виявитися дуже ефективним [152; 153].

Аналізуючи наукову літературу, нормативні акти в країнах Європейського Союзу, звернімо увагу на правове регулювання загалом і патронату зокрема на прикладі окремих країн.

Так, якщо розглядати правове регулювання патронату у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) та Республіці Італія, варто звернути увагу, що вони відрізняються повною відсутністю вітчизняного аналога патронатної служби та існування загального поняття «публічна служба». Публічна служба Федеративної Республіки Німеччина (ФРН) регулюється Федеральним законом «Про державну службу». Цей Закон (у діючій редакції від 05 лютого 2009 року) встановлює норми та положення, які стосуються роботи та організації державної служби в країні. Закон може містити зміни та доповнення, які вносяться для вдосконалення та адаптації системи державної служби до сучасних вимог і потреб [154]. Процедура конкурсного відбору зазвичай включає подання заявки на участь, подання необхідних документів, наприклад, резюме, підтвердження про освіту та досвід роботи, а також проходження різних етапів оцінки, які можуть включати тестування, співбесіду, асесмент-центри та інші форми оцінки кандидатів. Комісія або орган, відповідальний за конкурс, оцінює кандидатів на вакантну посаду з урахуванням їхньої професійної придатності та відповідності вимогам, встановленим для даної посади [24, с. 160]. Водночас у Федеративній Республіці Німеччина існує така категорія посадових осіб, як політичні посадовці, які разом з урядом чи окремим міністром призначаються і звільняються зі своїх постів і є найбільш близькими до їхньої політичної програми (державні секретарі й керівники відділів міністерств та ін.) [2, с. 152].

В Італійській Республіці посади державної адміністрації зазвичай займаються за результатами конкурсу, який проводиться для відбору найкваліфікованіших кандидатів. Цей принцип регулюється статтею 97 Конституції Італійської Республіки.

Проте законодавство передбачає винятки, які передбачають випадки зайняття посад без проведення конкурсу. Ці виняткові випадки встановлюються самим законом. Вони можуть включати особливі обставини, наприклад, виконання тимчасових або виключних функцій, а також певні

категорії посад, для яких можуть застосовуватися інші процедури призначення, відмінні від конкурсу. Наголошується, що державні посадовці, які займають посади в державній адміністрації Італії, перебувають на службі нації, як це передбачено статтею 98 Конституції Італії. Це означає, що їхня робота і відданість нації мають бути високою пріоритетною метою [155]. За загальним правилом в Італійській Республіці посади державної адміністрації займаються за результатами конкурсу. Проте існують виняткові випадки, коли можуть застосовуватися інші процедури призначення, визначені законом. Державні посадовці, які займають посади в державній адміністрації, перебувають на службі нації, що має велике значення для їхньої роботи та відданості.

Згідно зі статтею 42-1 Закону Республіки Польща «Про працівників державних установ» патронатними службовцями є працівники політичної канцелярії Прем'єр-міністра, його заступника та інших членів Ради Міністрів, а також консультанти й радники осіб, які обіймають управлінські посади в державі. У Республіці Польща патронатні службовці працюють на підставі трудового договору. Це означає, що вони мають права і обов'язки, встановлені законодавством про працю. Їхня зайнятість і умови праці, включаючи оплату та соціальні гарантії, визначаються укладеним трудовим договором.

Важливо зазначити, що строк перебування на посаді патронатного службовця співпадає зі строком перебування на посаді його керівника. Це означає, що патронатні службовці працюють на посаді доти, доки особа, яка їх призначила, перебуває на своїй посаді [156].

Згідно із законодавством Північної Ірландії посади державних службовців патронатної служби включають головного радника міністра, керівника служби міністра, керівника прес-служби, радників (від трьох до п'яти осіб), помічника радника, помічника-референта тощо. Стійкою тенденцією в системі добору на посади патронатних служб міністерств Північної Ірландії є те, що деякі з цих посад обіймають прибічники

політичних поглядів міністра, але більшість з них передаються публічним службовцям, які відбираються на основі їхньої кваліфікації. Це означає, що, хоча політичні прибічники можуть займати деякі посади патронатної служби, все ж переважна більшість цих посад передається професійним публічним службовцям, які підходять за своїми кваліфікаційними критеріями.

Важливо відзначити, що коли публічні службовці призначаються на посади патронатних служб, вони можуть призупинити свою роботу в публічній службі на період перебування на посаді патронатного службовця міністерства. Це означає, що вони можуть тимчасово відсторонитися від своїх посад у публічній службі для виконання обов'язків патронатного службовця [157]. Згідно з законодавством Північної Ірландії посади патронатної служби займаються як політичні прибічники міністра, так і публічні службовці, відібрані на підставі своєї кваліфікації. Більшість посад передається публічним службовцям. Публічні службовці, які призначаються на посади патронатної служби, можуть призупинити свою роботу в публічній службі на період перебування на посаді патронатного службовця.

У Литовській Республіці патронатна служба існує окремо, а державна служба регулюється Законом «Про державну службу» та іншими правовими актами, такими як Статут і Кодекс етики. Це свідчить про наявність законодавчого і нормативного регулювання відносин, пов'язаних з патронатною та державною службою в Литві. Закон «Про державну службу» встановлює основні принципи, процедури і вимоги до державної служби в Литовській Республіці. Додаткові правила поведінки та етичні норми встановлені в Статуті та Кодексі етики, які доповнюють законодавство і визначають вимоги до службовців [158]. Законодавство про державну службу вказує на наявність «політичних (особистих) довірених службовців» як аналогу вітчизняної патронатної служби. Ці службовці приймаються без проведення конкурсного відбору іншими державними службовцями або колегіальними державними інститутами. Згідно зі статтею 34 Закону «Про державну службу» політичні (особисті) довірені службовці можуть

припинити своє перебування на посаді у таких випадках: після закінчення строку повноважень особи або колегіального органу, що призначив їх на посаду; за рішенням особи або колегіального органу, що призначили їх на посаду; у зв'язку з порушенням трудового розпорядку тощо.

Це означає, що політичні (особисті) довірені службовці можуть бути звільнені з посади у разі настання певних умов, таких як завершення строку повноважень, рішення особи, яка призначала на посаду, або порушення трудового розпорядку.

Таким чином, досліджуючи законодавство Європейського Союзу, яке врегульовує статус патронатних працівників, ми встановили, що слід розуміти під патронатом у Європейському Союзі, та визначили, як регулюється патронатна служба їх працівників згідно з нормативно-правовим забезпеченням, яке включає Правила регулювання патронатних працівників, прийняті рішенням бюро Європейського Парламенту від 09 червня 1997 року, Регламент (ЄС) 2018/1725 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2018 року, Регламент (ЄС) № 45/2001 та Рішення № 1247/2002/ЄС (ОВ L 295, 21.11.2018, с. 39-98), що визначають обов'язки працівників патронатної системи. Отже, у процесі розгляду загальних положень законодавства Європейського Союзу про патронат ми визначили, як регулюється статус патронатних працівників в окремої країнах ЄС. Зокрема у Федеративній Республіці Німеччина він регламентується Федеральним законом «Про державну службу», у якому патронатна служба належить до публічної служби. В Італійській Республіці посади державної адміністрації займаються за результатами конкурсу, крім випадків, установлених законом, і в основному цей процес регулюється Конституцією Італійської Республіки. Діяльність патронатних службовців Польщі визначається Законом Республіки Польща «Про працівників державних установ». У Литовській Республіці патронатна служба ототожнюється з державною службою і регулюється Законом «Про державну службу» та іншими правовими актами (Статутом, Кодексом етики тощо).

Співдружність Незалежних Держав, СНД (англ. The Commonwealth of Independent States (CIS); рос. Содружество Независимых Государств, СНГ) – регіональна міжнародна організація, до якої входить низка пострадянських країн [159].

Для того щоб проаналізувати регулювання патронатних працівників в країнах Співдружності Незалежних Держав, пропонуємо розглядати його на прикладі окремих країн.

Так, у Вірменії політика патронату є нормою [160; 161]. Зазвичай дуже важко встановити факт призначення на посади керівними особами своїх співробітників на основі заслуг, потреб, заступництва або поєднання трьох факторів. Щоб уникнути цих складних питань, дослідники взяли за основу такі критерії: участь співробітників у схемі, за якою вони можуть вибирати свої посади на основі їхньої роботи; збереження повноважень бюрократичного керівника приймати рішення про призначення на посади. Проведене дослідження виявило суттєвий позитивний вплив [162].

При вивченні правового регулюванні патронатної служби ми встановили, що законодавство відносить патронатні посади до державних посад, які, відповідно, регулюються згідно з положеннями актів про державну службу. При цьому важливо додати, що однією з найпоширеніших тем, що виникають у літературі при дослідженні патронатної служби Вірменії, є корупція, яка поширена на державній службі. Ідентифікація проблеми – одна справа, зовсім інша – визначення конкретних кроків для подолання проблем корупції. Таким чином, критичний фактор у застосуванні глобальних або регіональних уроків полягає в тому, щоб визначити конкретні кроки і, можливо, більш критично приступити до аналізу у правильному темпі та з правильними очікуваннями.

На сьогоднішній день у Вірменії планується проведення реформи державної служби задля викорінення корупції. У ситуаціях, де корупція є нормою поведінки великих груп, як правило, бракує «принципових принципів», тобто не вистачає наглядових агентів, які можуть змінити

поведінку інших державних та, відповідно, патронатних працівників і зупинити корупцію повністю.

Таким чином, корупція і патронат на державній службі розглядається у Вірменії скоріше як проблема колективних дій, а не чистий моніторинг проблеми. Іншими словами, немає достатнього додаткового моніторингу та прозорості, що швидше за все може бути навіть шкідливим. У такій обстановці є потреба розрізняти «потребу в корупції» (потребу отримати доступ до державних послуг, що полегшує колективні дії) та «корупцію з мотивів жадібності» (деякі особи отримують незаконні гроші за рахунок решти) [163]. Вірменія, на наш погляд, має елементи обох «потреб». Тобто не всі мають неупереджений доступ до верховенства права та громадської служби, водночас є й деякі особи, які явно збагачуються заради приватної вигоди [164].

Патронатною системою вирізняється і Таджикистан. Держава звикла просувати інтереси та приватну вигоду лідерів та їх союзників; міністерства і сектори (оборони та безпеки або державної промисловості) надають перевагу інтересам політичних еліт, тоді як соціальні послуги та інші сектори серйозно недофінансовані (відомості Міжнародної кризової групи) [165]. Опозиційні партії кооптовані або виключені з політичної сцени, політичні суперники опинилися під загрозою, вислані чи ув'язнені. Уряд також підтримує свою монополію на політичне життя Таджикистану шляхом виборів.

На думку Freedom House [166], Таджикистан не є виборчою демократією, оскільки більшість останніх виборів у цій державі були кваліфіковані міжнародними та місцевими спостерігачами як шахрайські. Мережі патронажу та родинні зв'язки є центральними у політичному житті Таджикистану.

Як зазначалося вище, державна служба Таджикистану й адміністрація значною мірою неефективні через корупцію, недостатнє фінансування та інфраструктуру, а також через некомпетентність державних службовців.

Крім того, існує проблема оновлення кадрів державних службовців, які пройшли радянську підготовку, виходять на пенсію. Їх замінюють представниками молодого покоління з недостатнім рівнем освіти, що робить державну службу дедалі неефективнішою. Патронажні мережі і кумівство є загальноприйнятою практика найму та просування по службі державних службовців.

Державні чиновники іноді вимагають гроші від громадян при вступі на державну службу [167]. Тобто патронатна служба у Таджикистані регулюється нормами законодавства про державну службу та є загальнопоширеною практикою в даній країні. Як наслідок, надмірне використання патронатних працівників та відсутність чіткого регулювання спричинили зниження ефективності державної служби.

Ще однією країною, в якій поширена патронатна служба, є Киргизстан. Більшість етнічних киргизів можуть простежити свій родовід від однієї із 40 родових груп, кожна з яких має спільне географічне походження та унікальну історію й генеалогію. За радянських часів ці лінії були заборонені та суворо контролювались державою. У пострадянському контексті системи спорідненості почали процвітати й функціонують частково завдяки проектам націотворення, а частково завдяки демократизації. Запровадження нових виборчих процесів під егідою демократії значно сприяло зміцненню споріднених мереж. Оскільки політичні інститути були слабкими, спорідненість становила важливий аспект мобілізації виборців та отримання політичної підтримки.

Родова приналежність набула нової актуальності в киргизькому суспільстві в пострадянську епоху. Наразі на основі споріднених зв'язків створюються неформальні мережі патронату, які здійснюють закулісний вплив на повсякденне життя, а також на національну політику. Основними ініціаторами та спонсорами таких об'єднань є впливові політики, лідери партій, лідери опозиції, бізнесмени.

Найважливішим є те, що такі мережі патронату, засновані на спорідненості, мають значну владу для мобілізації виборців, контролю за патронатом та організації протестів. Вони функціонують як лобістські групи або навіть рудиментарні політичні партії, які глибоко проникають в місцеві та регіональні інституції. Водночас з'являються нові родові об'єднання, які прагнуть до більшого визнання в киргизькій політиці та суспільстві. Деякі виступають за формальну конституційну роль, включаючи створення спеціальної урядової асамблеї, яка б їх представляла. Не дивлячись на значний вплив, асоціації родоначальників переважно діють у політичній тіні та в межах державної служби і державної влади. Закон країни про громадські об'єднання забороняє таким групам займатися відкритою політичною діяльністю [168].

Для Азербайджану також характерна патронажна служба. Кумівство і фаворитизм, як правило, властиві державам-патроналістам. Азербайджан також не став винятком у цьому аспекті. Корупція підтримує патрональну структуру, посилюючи залежність клієнтів від правлячого режиму. Патронатна система розглядається як державний ресурс, у який через недостатність державної системи залучають патронатних працівників [169].

Отже, ми дослідили правове регулювання патронатних працівників за законодавством країн Співдружності Незалежних Держав на прикладі таких країн, як Вірменія, Таджикистан та Киргизстан. При цьому звернули увагу, що у вищеназваних країнах патронатна служба регулюється нормативно-правовими нормами державної служби. Як наслідок, у Вірменії спостерігається суттєві проблеми із корупцією через недостатнє регулювання патронатних працівників та їх діяльності, а у Таджикистані та Киргизстані – суттєве зниження діяльності державної системи, оскільки практика найму патронатних працівників є високою, проте на законодавчому рівні вона не врегульована.

Для того щоб зрозуміти місце патронатних працівників та патронатної системи загалом, необхідно розглянути їх місце за законодавством провідних країн світу.

У Сполучених Штатах Америки поширеним є поняття політичного патронату, під яким слід розуміти практика розподілу державних ресурсів як винагорода за політичну та виборчу підтримку. Державні ресурси можуть включати вигідні контракти з державним сектором або престижну роль на державній службі.

Відповідно до Конституції Сполучених Штатів Президент США наділений повноваженнями призначати федеральних суддів, послів в іноземні країни, офіцерів кабінету, військових та багатьох інших високопоставлених урядовців. Коли ці призначення відбуваються на партійній основі, тобто на посади призначаються особи, які політично підтримували правлячу партію, ми ведемо мову про політичний патронат.

Для акту політичного патронату потрібні дві сторони: покровитель, який може використовувати свій вплив, щоб допомогти, захистити або принести користь комусь іншому, і клієнт, який отримує вигоди від патрона в обмін на політичну прихильність або якусь іншу послугу.

Можна привести кілька прикладів політичного патронату як у Сполучених Штатах Америки, так і в усьому світі. Зокрема під час свого президентства Дональд Трамп надав своїм політичним прихильникам рекордну кількість посад послів – близько 44% від загальної кількості призначених у порівнянні з історичним середнім показником 30% для інших президентів.

Аналіз політичного патронажу в адміністрації Обама показав, що більше половини тих, хто збирав кошти на виборчу кампанію Обама (зібрали понад 500 000 доларів), отримали роботу в адміністрації, а дев'ять були призначені до президентських рад і комітетів.

Сенат Канади складається зі 105 депутатів, які засідають у ньому довічно, мають зарплату в розмірі 132 000 доларів і пенсію. Сенаторів

призначає Прем'єр-міністр у міру звільнення місць, при цьому він це робить на власний розсуд. Серед призначених часто є колишні кандидати та давні організатори партії Прем'єр-міністра, а також донори його кампанії та інші політичні прихильники.

Політичний патронат у Сполучених Штатах Америки сам по собі не є незаконним актом, але він може створювати видимість корупції або включати неетичні дії. Політичний патронаж у світі різниться з точки зору його присутності та сприйняття в політичному процесі.

Деякі стверджують, що політичний патронат є необхідною частиною створення соціального капіталу, необхідного для побудови успішних коаліцій у демократичній політичній системі. Критики політичного патронату стверджують, що він змушує громадян сумніватися в діях уряду стосовно призначення найбільш кваліфікованих людей на державну службу і знижує віру в державні установи [170].

Патронатна служба в Сполучених Штатах Америки регулюється відповідно до титулу 5 Зводу законів США [171], де політичні керівники, можуть призначатися відповідно до принципів патронату.

У США існує патронатна система або «система здобування», в рамках якої призначення на вищі адміністративні посади здійснюється на основі політичних заслуг. Це означає, що особи можуть отримати посаду у вищому рівні адміністрації на підставі їхньої політичної приналежності та підтримки від певної партії.

Крім того, вищі чиновники у США можуть підлягати періодичній змінності, що залежить від тривалості перебування представника партії в Білому домі. Зміна влади може призводити до призначення нових осіб на керівні посади замість попередніх чиновників, що демонструє періодичність зміни вищих чиновників залежно від політичної кон'юнктури та прихильності до конкретної партії.

Патронатні методи заповнення посад застосовуються в обмеженому обсязі у вищих рівнях влади в даній країні. Зокрема лише 5% особливо

важливих посад заповнюються такими методами, це стосується глав виконавчих відомств і агенцій, послів та консулів. Президент призначає цих посадовців за порадою та згодою Сенату. Загалом у США існує певний регулюючий механізм для зайняття посад в урядових структурах. Є посади, на які Президент може призначити осіб без згоди Сенату, але більшість важливих посад вимагає схвалення Сенату.

Також для продовження роботи в державній службі необхідно кожного року складати екзамени відповідно до встановленої програми, тому співробітники регулярно проходять щорічну оцінку діяльності. Результати цієї оцінки впливають на кар'єрне зростання та матеріальне становище службовця. Відмінні оцінки можуть призводити до премій та підвищення, тоді як незадовільна оцінка може затримати кар'єрне зростання службовця [172, с. 35]. Висновок полягає в тому, що в США «патронатні» методи заповнення посад використовуються обмежено, існує регуляція та вимоги до набуття посад, а також оцінка діяльності співробітників, що впливає на їхню кар'єру та винагороди.

Хоча дослідженню різних ролей патронатних призначень у центральних адміністраціях приділялося більше уваги в Європі, ніж у Латинській Америці, проте європейські наукові розвідки, як правило, зосереджуються на вузькій категорії радників, тоді як коло політичних призначенців насправді набагато ширше в політизованих центральних державних адміністраціях Латинської Америки.

Отже, патронатні призначення варто визначати як повноваження політичних осіб щодо дискреційного призначення осіб на невиборні посади в державному секторі незалежно від мотивів фактичного призначення, можливостей призначеного та законності рішення. Це визначення передбачає зустрічі з патроном, які є клієнтськими за своєю природою, а також інші зустрічі, які не призначені для клієнтського обміну. Таким чином, варто розрізняти різні типи патронажної ролі та визначати клієнтські призначення

– обмін посадами в державному секторі на голоси – як лише один із різновидів призначення патронажу.

Щоб краще зрозуміти відносини між клієнталізмом і патронатом, пропонуємо розглянути наступне [173]:

1. Найм на патронатні посади передбачає обов'язки, але не обов'язково мотиви та ролі, оскільки ті, хто політично призначений на посади в державному секторі, можуть бути призначені на них з низки причин, крім підвищення шансів патрона на виборах. Хоча політизований і дискреційний характер призначень є спільною характеристикою з клієнталізмом, патронатні призначення можуть здійснюватися з урахуванням професійної кваліфікації.

2. Довіра – це суть патронату. Вона пронизує інші критерії відбору та поєднується з ними в ряді різних показників. Навіть у тих випадках, коли патронатні призначення здійснюються відповідно до закону, завжди існує асиметрія влади між патроном і призначеною особою, оскільки останній виконує функції, визначені на власний розсуд першим. Це робить позицію призначеного залежною від стосунків особистої довіри з політиком або партійної лояльності.

Аргентина та Уругвай особливо добре підходять для дослідження політики призначення патронату в Латинській Америці [174; 175]. Випадки поєднують значні контекстуальні подібності щодо соціально-економічних та історичних змінних, а також мають важливі відмінності в інституційних та агентських факторах, які, як передбачається, пояснюють різницю в політиці патронату.

Аргентина та Уругвай мають схожий і відносно високий рівень економічного та людського розвитку [176], які вважалися важливими змінними для пояснення зниження використання масового клієнталізму як виборчого ресурсу у двох країнах [177; 178]. Обидві держави мають міцні історичні, економічні та культурні зв'язки та пережили подібні цикли

авторитаризму і демократизації, починаючи з 1970-х років. Вони були найпершими повноцінними демократіями в Латинській Америці [179].

Щодо історії державного сектора, то в обох країнах демократизація передувала створенню професійної бюрократії. Ця послідовність була пояснюється політизацією державної служби [180]. Проте між Аргентиною та Уругваєм існують значні відмінності в ключових інституційних та агентських факторах, які були пов'язані з політикою патронату.

Інституційно Аргентину характеризують як «делеговану» демократію [181; 182]. Це стосується поєднання мажоритарної політики, слабкої горизонтальної підзвітності та політичної центральності президентства. Глава аргентинської держави володіє потужними законодавчими повноваженнями, які дозволяють йому управляти за допомогою указів, мати бюджетну ініціативу та використовувати право вето на ряд законодавчих актів [183].

Уругвай у контексті інституційності є ліберальною демократією [184], що характеризується міцним верховенством права та ефективною системою стримувань і противаг. Політичній системі притаманна висока інституціоналізована партійна система з сильними програмними елементами. Партії внутрішньо організовані в політичні фракції, які також мають високу інституційність. Президентські повноваження в Уругваї відносно слабші, ніж в Аргентині. Політично влада президента обмежена необхідністю вести переговори з правлячою партією та партійними фракціями, а також більш потужним парламентом. Це робить Уругвай однією з небагатьох країн латиноамериканського регіону, яку можна охарактеризувати як систему партійного правління.

У політичному плані Аргентина має давню традицію популізму, тому її називають ще й популістською демократією. Партія пероністів історично вважалася однією з найуспішніших на виборах у регіоні [185]. Президенти, які належать до пероністської партії, традиційно користувалися високим ступенем дискреційної свободи щодо розподілу державних ресурсів, які вони

використовували для консолідації своєї влади над правлячою партією, а через губернаторів штатів – над клієнтельними провінційними політичними утвореннями, які забезпечують вирішальну підтримку на виборах.

Велика кількість інституційних та агенційних змінних, які, як вважають, впливають на призначення патронату, ускладнюють пояснення відмінностей у практиках на високому рівні загального характеру незалежно від політичного контексту.

Аргентина вирізняється сильнішими президентськими повноваженнями, де є домінуюча партія, менш потужна партійна система та високий рівень політичної поляризації, що призводить до вищого рівня політизації державного управління. Президент та міністри здійснюють свої повноваження щодо призначення в умовах відносно сильної автономії від правлячої партії, а контроль державного управління та посередництво між урядом і одержувачами суспільних благ і послуг, зумовлених виборами, є істотною мотивацією для патронатних призначень.

В Уругваї спостерігається нижчий рівень прийняття рішень і нижчі рівні політичної поляризації, що спричиняє зменшення обсягу патронату. Партії мають значний вплив на процес призначення та забезпечення політичної підтримки уряду, що є важливою мотивацією для патронату, а програмний характер партійної системи відображається у важливості технічних консультацій та експертів.

У Японії правова структура державного управління ізолює патронат від політики державної служби, а також виконання законів, а також допомагає у підтримці корпусу професійних державних службовців. Набір та просування на державну службу ізольовані від політичного патронажу, а кар'єрні цілі державних службовців гармонізовано з ширшими національними цілями. Японська державна служба відіграла та продовжує відігравати вирішальну й активну роль у сприянні економіці Японії, що розвивається на основі ефективної технологічної стратегії [186, с. 387].

Після об'єднання Північного і Південного Ємену в 1990 році кількість цивільних осіб, зайнятих у діяльності центрального уряду Ємену, зросла з 65 тис. до майже півмільйона, що складає приблизно 3% населення (середній показник для Близького Сходу та регіону Північної Африки – 1,4%). Початкове різке збільшення відбулося за рахунок створення паралельних адміністративних структур з різними традиціями та великим дублюванням функцій і їх поступового злиття. Уряд також поглинув багатьох колишніх працівників південних державних підприємств і виступав як роботодавець останньої інстанції для нових випускників школи.

Загалом державна служба все частіше використовувалася як джерело особистого та політичного патронату. Система управління державними працівниками фактично зруйнувалася. Близько половини працівників урядових структур ніколи не з'являються на роботі або працюють лише частину робочого дня.

Некваліфікованих людей найняли десятки тисяч, а вони не відповідали вимогам державної служби. Фіскальні обмеження, роздутий фонд оплати праці призвів до значно нижчого рівня реальної заробітної плати в державі та зменшення різниці між найвищою та найнижчою зарплатою. Це розмивання стимулів й ігнорування кваліфікації та результативності в цілому спричинило погіршення дисципліни, зниження морального духу та продуктивності працівників [191, с. 398].

Китай у даному контексті є позитивним прикладом того, як професіоналізувати державне управління в умовах авторитарного режиму. Як і Азербайджан, це дуже патронатна держава, у якій користується попитом політична лояльність. У системах з високим рівнем патронату він може виступати обмеженою установою ефективною системою перевірок і балансом для нагляду за діяльністю державних службовців. Централізована перевірка є важливою але недостатньою для побудови потрібного комплексного підходу у системі державної служби, що ґрунтується на заслугах, включаючи прозору систему та систему просування на основі заслуг [184].

З наданої інформації видно, що в Грузії патронатна служба має нормативно-правове закріплення поряд з іншими видами публічної служби. Закон «Про публічну службу» визначає, що до публічних службовців належать державні посадовці, а також особи, які наймаються на основі договору публічного права та надають підтримку державно-політичним посадовим особам. Ці особи, такі як помічники державно-політичних посадових осіб, радники державно-політичних посадових осіб, працівники особистого персоналу, секретаріату та інші, виконують функції консультування, технічної допомоги та організаційного управління, які спрямовані на підтримку діяльності державно-політичних посадових осіб. Законодавство Грузії врегульовує відносини патронатної служби, крім того, до цих службовців застосовується й трудове законодавство. Деталі щодо умов найму, прав та обов'язків патронатних службовців можуть бути визначені відповідними нормативними актами [187]. Слід відзначити, що в Грузії патронатна служба існує окремо від інших видів публічної служби, вона має законодавче закріплення і включає специфічні категорії службовців, які надають підтримку державно-політичним посадовим особам.

У Канаді явище патронатної служби досить поширене. При цьому для патронатних працівників встановлюються обмеження щодо стандартів поведінки. Правовідносини патронатної служби в Канаді регулюються Законом «Про трудові відносини в публічній службі». Закон встановлює норми і положення, які стосуються трудових відносин у публічній службі, включаючи патронатну службу. Це означає, що права та обов'язки патронатних службовців, умови праці, процедури прийняття на роботу та припинення служби визначені законом. Обмеження щодо стандартів поведінки можуть включати етичні норми, конфлікт інтересів та інші положення, які сприяють забезпеченню прозорості, недискримінації та відповідальності патронатних службовців [188]. Згідно зі статтями 128-129 Закону «Про трудові відносини в публічній службі» міністри або особи, які

обіймають посаду лідера опозиції, мають право призначати виконавчих помічників та інших осіб для виконання відповідних посадових обов'язків.

У цьому контексті патронатні службовці, які призначаються міністрами або особами, що обіймають посаду лідера опозиції, зобов'язані дотримуватися певних стандартів поведінки. Зокрема вони мають уникати конфлікту інтересів у своїх приватних справах, не надавати незаконні пільги або преференції будь-якій особі, не впливати на рішення інших осіб з особистих мотивів, уникати отримання подарунків чи переваг, що можуть вплинути на прийняття рішення, та уникати вступу в публічні правовідносини з близькими родичами та прийняття рішень стосовно них [189].

У Великій Британії також існує патронатна служба та профільні кодекси поведінки. Згідно з Актом про конституційну реформу та урядування призначення на посаду державної служби повинно ґрунтуватись на результатах справедливого й відкритого конкурсу. Однак є виняток із цього правила, пов'язаний із призначенням радників з особливих питань [190].

Призначення радників із особливих питань може відрізнитися залежно від їхнього місця служби. Це означає, що кожна конкретна організація або сфера може мати свої власні підстави і процедури призначення цих посадовців.

Крім того, вказується, що кодекси поведінки є важливим складником правового підґрунтя діяльності радників із особливих питань. Ці кодекси встановлюють норми і принципи, яких радники повинні дотримуватися у своїй роботі [8, с. 167]. Для радників із особливих питань існують специфічні підстави і процедури призначення, які можуть варіюватися в залежності від місця служби. Крім того, важливим елементом роботи радників є дотримання кодексів поведінки, які встановлюють правила їхньої діяльності. Згідно частинами 5, 6, 11 ст. 8 вищезазначеного Акта поведінка радників із особливих питань регулюється наступними основними положеннями:

– радникам забороняється здійснювати владні повноваження щодо управління державними службовцями й будь-які інші владні повноваження. Це означає, що радники не повинні втручатися у діяльність державних службовців або виконувати дії, які належать до компетенції владних органів;

– радники із особливих питань у встановлених випадках можуть мати владу над іншими радниками з особливих питань. Це передбачає належне регулювання взаємовідносин між радниками і можливість делегування владних повноважень одним радником іншому в рамках визначених ситуацій;

– у своїй службовій діяльності радники із особливих питань керуються чітко визначеними умовами, які включають регламентацію правил і обмежень, що належать до виконання робочих обов'язків, дотримання етичних норм, конфіденційності, уникнення конфлікту інтересів та інших аспектів, що стосуються роботи радників.

Таким чином, у процесі дослідження ми розглянули питання правового регулювання діяльності патронатних працівників за законодавством провідних країн світу, таких як Сполучені Штати Америки, Аргентина, Уругвай, Японія, Ємен, Китай, Грузія, Канада та Велика Британія. Так, у Сполучених Штатах Америки патронат є досить розвиненим та регулюється в основному Зводом законів США. Досить поширеним є призначення патронатних працівників в Аргентині та Уругваї, де патронатна служба належить до державної служби та регулюється відповідними законодавчими актами. У системі патронатної служби Ємену спостерігаються проблеми, пов'язані із законодавчим закріпленням, що призвело до несерйозного ставлення до своїх посадових обов'язків багатьох патронатних працівників. Цього не можна сказати про Японію, яка, хоча й не має окремих законодавчих актів, які регламентують діяльність патронатних службовців, проте в нормативно-правових нормах, що регулюють державну службу, чітко розмежовуються патронатні та державні працівники, що забезпечує дієвість патронатної системи. Китай також виступає позитивним прикладом

патронатної служби. У КНР на законодавчому рівні здійснюється регулювання як державних, так і патронатних працівників, що забезпечує визначає прозорість працевлаштування і позитивно впливає на патронатну систему загалом. У Грузії діє окремо виділена патронатна служба, яка належить до публічної служби та регулюється Законом Грузії «Про публічну службу», а трудові положення патронатних працівників регламентуються Трудовим кодексом. У Канаді патронатна служба є поширеним явищем, в системі якої існують певні обмеження щодо стандартів поведінки; діяльність патронатних працівників врегульована Законом «Про трудові відносини в публічній службі». У Великій Британії патронатна служба та профільні кодекси поведінки врегульовується Актом про конституційну реформу та урядування від 08.04.2010. Отже, на підставі проведеного дослідження зазначимо, що, хоча не всі країни розмежовують патронатну систему з іншими формами служби, проте у всіх працюють патронатні службовці, які належать до системи державної чи публічної служби.

### **3.3 Проблеми та шляхи удосконалення правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби**

Сьогодні державні служби більшості країн включають посади, які здебільшого вирізняються своїми функціональними обов'язками. Унітарні держави, такі як, наприклад, Вірменія, в основному створюють такі посади на національному рівні, тоді як децентралізовані держави, такі як Колумбія, роблять це переважно на субнаціональному рівні. У більшості держав питання державної служби регламентуються законом, який вимагає призначення на посади державної служби середнього та високого рівня, як правило, на підставі результатів вступного іспиту. Дослідження одностайно підкреслюють ефективність таких законів для боротьби з патронатом, який базується на призначеннях на основі лояльності, та корупцією [191].

Реформування публічної служби в Україні у свій час було закладено у декількох стратегічних документах, наприклад, у Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки (втратила чинність). Крім того, в Україні були розроблені ще дві стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: одна на період до 2017 року, а інша – до 2021 року. Однак і вони втратили чинність, оскільки застаріли.

Зробити детальніші висновки про зміст та результати цих стратегій без конкретних деталей і положень, що містяться в них, важко. Однак можна припустити, що ці стратегії були розроблені з метою модернізації та покращення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, враховуючи проблеми та виклики, що існували на той час. Знаковим стало прийняття Верховною Радою України 10 грудня 2015 року Закону України «Про державну службу». Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, необхідність прийняття проекту Закону обумовлена також принциповими новаціями, які відображені на рис. 3.1:

Політичні посади включають посади, де приймаються стратегічні рішення та формулюються політичні цілі

Врегулювання статусу державного службовця також може включати проєкції вибору та призначення на посаду. Це

Гарантування рівного доступу до державної служби є важливим принципом, який допомагає запобігати

Оцінка роботи дозволяє об'єктивно оцінювати продуктивність та досягнення державних службовців. Це

Пріоритет кар'єрній службі може спонукати державних службовців до постійного професійного розвитку

Коли державні службовці несуть персональну відповідальність за свої дії та результати, вони мають

Прозора діяльність державних органів означає, що їхні рішення та дії повинні бути доступними для громадськості

Проходження служби на основі особистих якостей та досягнень сприяє залученню та просуванню

Рисунок 3.1. Необхідні новації для вирішення проблематики правового регулювання працівників патронатної служби

Між нормами Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III виникає проблема недостатньої єдності та узгодженості правового регулювання державної та місцевої служби в Україні. Це може призводити до непорозуміння, конфліктів та непослідовності в організації і функціонуванні державного та місцевого апарату.

Зареєстрований законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» може бути спрямований на вирішення цієї проблеми шляхом уніфікації та узгодження правових норм, що стосуються державної та місцевої служби. Це може забезпечити більш системний та послідовний підхід до регулювання службової діяльності на різних рівнях влади. Проектом Закону передбачалось створення правових передумов для:

- 1) підвищення престижності служби;
- 2) рівного доступу до служби на основі заслуг;
- 3) прозорого прийняття на службу до органів місцевого самоврядування;
- 4) стимулювання кар'єрного зростання;
- 5) деполітизації;
- 6) нової моделі оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника;
- 7) впровадження ефективного механізму запобігання корупції;
- 8) підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців.

Слід відзначити, що розширення суб'єктивного погляду «патрона» стосовно вступу на патронатну службу може створювати проблеми у системі патронату. Аналіз вимог, які висуваються до претендентів на посади патронатних службовців, свідчить про те, що вони суттєво відрізняються від вимог до претендентів на посади державної служби і є недостатньо

законодавчо врегульованими, оскільки встановлюються локальними актами спеціального призначення.

Така ситуація може створювати незрозумілість, непослідовність та можливість суб'єктивного впливу при відборі кандидатів на посади патронатних службовців. Відсутність чітких і об'єктивних вимог може спричиняти недовіру до процесу прийняття рішень та призвести до непрозорості та корупції [192].

Відсутність законодавчих обмежень щодо перебування близьких осіб на посадах патронатної служби, наявності судимості за умисні злочини у патронатного службовця і притягнення до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення може створювати проблеми у системі патронату. Наявність фрагментарних обмежень для деяких видів патронатних служб, але їх відсутність як загальних і законодавчо регламентованих, може спричиняти непослідовність та суб'єктивність у процесі відбору та призначення кандидатів на посади патронатних службовців.

Також відсутність конкурсу може зміцнювати суб'єктивізм і створювати можливість некомпетентного відбору кандидатів на посади патронатних службовців. Хоча освітні і кваліфікаційні вимоги й передбачені відповідними актами, але в умовах відсутності конкурсної процедури немає гарантії забезпечення об'єктивного відбору кандидатів на посаду, що може негативно вплинути на якість та ефективність патронату [42, с. 20-21]. Тому встановлення певних вимог потребує окремого законодавчого закріплення. Існує також гостра потреба у законодавчому врегулюванні обмежень щодо перебування близьких осіб на посадах патронатної служби, наявності судимості та притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення. Варто розглянути і питання стосовно впровадження конкурсу при відборі кандидатів на посади патронатних службовців для забезпечення об'єктивності та компетентності вибору. Необхідно також вирішити ряд інших проблемних питань.

По-перше, потрібно врегулювати питання щодо віку патронатного службовця, що є важливим для забезпечення ефективності та відповідності кандидатів на посади патронатних службовців вимогам і завданням цієї служби. З огляду на те, що більшість вимог стосується наявності досвіду роботи на державній службі або «роботи за фахом в інших сферах», зрозуміло, що особа має бути повнолітньою, щоб мати достатній життєвий та професійний досвід для виконання патронатних обов'язків [150]. Отже, за аналогією з державними службовцями можливим є встановлення граничного віку.

По-друге, вкрай актуальним є питання наявності чи відсутності громадянства України для патронатних службовців. Воно вимагає врегулювання з урахуванням специфіки патронатної служби та забезпечення ефективності її діяльності. З одного боку, громадянство України може бути важливим критерієм, оскільки патронатні службовці мають доступ до певної інформації та виконують завдання, що стосуються інтересів Українського народу, з іншого боку, іноземці можуть мати цінний досвід, отриманий за кордоном, який може бути корисним для «патрона» у виконанні його публічних повноважень. Врахування іноземного досвіду також сприятиме впровадженню нових ідей, набуттю нових навичок та підвищенню професійного рівня патронатних службовців.

По-третє, для забезпечення ефективності патронатної служби важливо встановити чітко визначені освітні і кваліфікаційні вимоги, які повинні бути закріплені в окремій нормі законодавчого акта. Рівень освіти та перевірка кваліфікації патронатних службовців є ключовими факторами, які впливають на якість та ефективність їхньої роботи, особливо в контексті їх взаємозв'язку з публічно-владною діяльністю патрона.

Чітко визначені освітні стандарти та кваліфікаційні вимоги допоможуть забезпечити залучення до патронатної служби осіб, які мають необхідні знання, навички та компетенції для виконання своїх обов'язків, що

сприятиме підвищенню якості патронажу та, відповідно, ефективності діяльності «патрона».

По-четверте, необхідно встановити обмеження щодо наявності судимості за умисні злочини, позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади, а також притягнення до відповідальності за корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення, що є важливим для забезпечення інтегритету та довіри до патронатної служби.

Завдяки існуванню таких обмежень особи з судимістю за умисні злочини або зі зв'язком з корупцією не зможуть займати посади в патронатній службі. Це сприятиме підвищенню довіри громадськості до патронатної служби та забезпечить її ефективну роботу.

По-п'яте, варто запровадити обов'язкове стажування або випробування перед прийняттям на посаду патронатного службовця. Це дасть особі можливість набути практичний досвід, перевірити свій професійний рівень та ділові якості перед отриманням посади. У процесі практичного стажування або випробування можна оцінити реальні знання та навички особи в контексті патронатної служби. Це може бути важливо, оскільки патронатна служба має свої особливості та специфіку, тому необхідно переконатись, що кандидат здатний ефективно функціонувати в цій ролі. Такий підхід дасть можливість «патрону» скласти більш об'єктивну оцінку кандидата перед прийняттям рішення про його призначення на посаду патронатного службовця. Випробування в реальних умовах патронатної служби може підтвердити або спростувати наявність достатнього фахового рівня та відповідних ділових якостей у кандидата.

Патронатна служба міністра виконує різноманітні завдання, пов'язані з консультуванням міністра, підготовкою матеріалів для міністерства, забезпеченням зв'язку з іншими органами державної влади, організацією зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації. Працівники патронатної служби підпадають під дію законодавства про працю, з деякими

особливостями, що встановлені Законом України «Про державну службу». Це означає, що вони мають права та обов'язки, які регулюються відповідним законодавством. У зв'язку з тим, що патронатна служба міністра має свої особливості та специфіку, можуть бути встановлені додаткові вимоги і процедури, котрі регулюють роботу працівників цієї служби. Вони можуть бути визначені в локальних актах та правилах внутрішнього трудового розпорядку органу.

Для забезпечення ефективності та якості роботи патронатної служби важливо, щоб працівники цієї служби мали необхідну кваліфікацію та професійні навички. Це може вимагати проведення спеціального відбору, надання додаткових освітніх програм або стажування для працівників патронатної служби.

Патронатна служба у Млинівській районній раді Рівненської області спрямована на підтримку та забезпечення діяльності голови районної ради. Радник голови районної ради, що входить до складу патронатної служби, виконує різні функції, зокрема роботу з документами, що надходять та на ім'я голови районної ради, редагування цих документів, а також підготовку інформаційних матеріалів, виступів та проєктів доповідей для керівника. Положення про патронатну службу визначає функції та обов'язки радника голови районної ради в рамках цієї служби. Приклад створення патронатної служби в місцевому самоврядуванні показує, що такий підхід може бути використаний для забезпечення ефективної роботи органів влади на місцях та підтримки керівників у виконанні їхніх обов'язків [193].

У правилах внутрішнього трудового розпорядку працівників секретаріату та патронатної служби Вищої ради правосуддя передбачено заохочення за сумлінну працю та зразкове виконання трудових обов'язків. Форми матеріального і морального заохочення для працівників Ради включають грошову винагороду (надбавки, доплати, премії), оголошення подяки, нагородження відомчими заохочувальними відзнаками та нагородження цінним подарунком. Ці заходи заохочення спрямовані на

стимулювання працівників патронатної служби до якісного та відповідального виконання своїх трудових обов'язків. Використання різних форм заохочення, як матеріальних, так і моральних, допомагає підтримувати високий рівень мотивації та виконавського потенціалу працівників патронатної служби [194].

Професійні права і обов'язки працівників патронатної служби регулюються загальним законодавством про працю в Україні, зокрема статтями 39-1, 41-43-1, 49-2 КЗпП України, за винятком деяких статей Кодексу законів про працю, які не застосовуються до цієї категорії працівників. Час роботи, проведений на посадах патронатної служби, зараховується до стажу державної служби. Це означає, що практичний досвід, набутий на посадах патронатної служби, враховується при присвоєнні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад. Працівники патронатної служби мають право повернутися на державну службу після звільнення з посади патронатної служби. Забезпечення трудових і соціальних прав працівників патронатної служби є важливим аспектом, тому їхні права й обов'язки повинні бути захищені згідно із встановленою законодавчою базою.

У постанові Кабінету Міністрів України «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18.01.2017 № 15 зазначено, що оплата праці працівників патронатної служби здійснюється за рахунок бюджетної системи України. Це означає, що витрати на оплату праці працівників патронатної служби покриваються з державного бюджету. Постанова Кабінету Міністрів України № 15 встановлює розміри посадових окладів працівників патронатної служби Верховної Ради України. Цей документ регулює виплати за працю працівників патронатної служби та визначає базові ставки оплати для різних посад. Особа, при якій утворена патронатна служба, має право визначати конкретний перелік підрозділів та посад працівників патронатної служби в межах граничної чисельності працівників відповідного державного органу. Це означає, що вона може встановлювати і

адаптувати структуру та склад патронатної служби відповідно до потреб і функцій державного органу [57].

Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців від 01.09.1999 та наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» від 13.09.2011 регламентували питання проходження патронатної служби і службової кар'єри. Однак при цьому варто відзначити, що дані нормативні акти, які визначали обсяг компетенції патронатних службовців, вже застаріли і не відповідають актуальному стану справ. Водночас ці питання взагалі не мають чіткого регулювання на рівні законодавства, позаяк законодавство про державну службу в Україні, зокрема Закон України «Про державну службу» 2015 року, не містить окремих положень щодо патронатної служби та її кар'єрного розвитку.

Питання відповідальності патронатних службовців регулюються, зокрема, в частині дисциплінарної відповідальності, яка є специфічним видом відповідальності. У статті 92 Конституції України зазначено, що тільки законами можуть бути встановлені діяння, які вважаються дисциплінарними правопорушеннями, а також передбачена відповідальність за них. З цього випливає, що конкретні діяння, які становлять дисциплінарні правопорушення, а також відповідальність за них, повинні бути визначені відповідними законами України [195].

Наразі немає однозначного розуміння того, чи виступають патронатні службовці судової влади суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Суперечать одна одній норми п. 1.10 Положення про інспектора Вищої ради правосуддя, п. 1.10 Положення про апарат Верховного Суду, Типового положення про апарат суду та Закону України «Про запобігання корупції» щодо цього питання.

Актуальною є проблема нарахування й виплати заробітної плати помічникам суддів. Так, заробітна плата помічнику судді відповідного суду

виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України, тоді як обов'язок виплати заробітної плати помічнику судді – члену Ради суддів України – покладається на суд, хоча в бюджеті суду не передбачена виплата заробітної плати патронатним службовцям відповідно до їх кількості, необхідної для забезпечення роботи одного судді.

Таким чином, у процесі дослідження ми виявили такі основні проблеми, які необхідно вирішити задля ефективного правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби:

- детальне регулювання праці патронатних працівників здійснюється переважно підзаконними актами або локальними актами спеціального призначення (трудовими розпорядками, штатним розписом тощо);
- правове регулювання та процедура, вимоги для вступу на патронатну службу у законодавстві не регламентовані;
- вступ на патронатну службу проводиться без конкурсу;
- законодавче регулювання службової кар'єри патронатного службовця відсутнє;
- дисциплінарна відповідальність патронатного службовця (поряд із загальною, визначеною трудовим законодавством), яка має специфічний характер, не дістала законодавчого закріплення.

Сучасний підхід систематично досліджує патронаж не лише як засіб рекрутування та мобільності, але, що більш важливо, і як механізм, який структурує формування та функціонування національних і субнаціональних режимів. Сильні патронажні мережі, які об'єднують різні інституції, можуть допомогти правлячій системі оволодіти політичним процесом. Централізована, ієрархічна система надає багато політичної свободи тим, хто може її подолати. Але водночас час конкуруючі мережі (інституційно добре упорядковані субнаціональні мережі) можуть заплутати процес вироблення

узгодженої політики. Потужні мережі, які піддаються змінам у політиці, можуть просувати ініціативи.

Нещодавнє розширення практики патронажу в західних демократіях [196] пов'язує патронат зі спробою повернути партійний контроль над державними інституціями [197]. Посада на державній службі використовується партійними політичними суб'єктами для посилення контролю, завдяки чому зміцнюється потенціал формування політики, а її реалізація розглядається як ключова мета.

У нових демократіях патронат має ще вищий рівень розвитку [198] і часто розглядається як функція партійного будівництва [199], що зазвичай спостерігається, коли уряди припиняють свою діяльність і замінюються іншою конфігурацією партійно-політичних акторів. Це говорить про те, що партії використовують патронат в якості ресурсу як для контролю, так і для винагороди за політичну підтримку.

Зміни до законодавства, що передбачають виведення працівників патронатних служб зі складу державної служби, можуть сприяти вирішенню питання допуску до державної таємниці. Це може дозволити забезпечити контроль та безпеку інформації, яка має обмежений доступ. Виокремлення працівників патронатних служб може також відкрити можливість для іноземців працювати в ролі радників, помічників, консультантів у владних структурах на засадах загального трудового права і без необхідності зміни громадянства. Зазначене може сприяти залученню зарубіжного досвіду та експертизи у роботу публічно-владних органів.

Вимога проходження підготовчої служби перед набуттям статусу державного службовця, як це практикується в деяких закордонних державах, може позитивно вплинути на розвиток патронатної системи. Цей підхід дає можливість залучити кваліфікованих працівників через конкурсний відбір та підготовку. Після успішного завершення підготовчої служби особа може мати можливість претендувати на постійну посаду в державній службі.

Така практика сприяє залученню індивідів з необхідними знаннями, навичками та досвідом до патронатної системи, що може сприяти її ефективності та професійному розвитку. Такий підхід також дозволяє забезпечити високий рівень кваліфікації та компетентності працівників, які мають відповідати вимогам та завданням патронатної служби. Умови вступу на державну службу в різних країнах Європи відрізняються, проте існує цілий ряд умов, які є усталеними і характерними для більшості країн. Ці умови включають належність до громадянства держави, повну дієздатність особи, володіння державною мовою, відповідну освіту, відсутність судимості за умисні злочини, фізичну придатність до зайняття посади тощо.

Вони призначені для забезпечення кваліфікованого та відповідального персоналу на державній службі і спрямовані на гарантування високої професійної якості, безпеки, неприбутковості та ефективності роботи державних органів. Умови, такі як відсутність спорідненості з майбутнім керівником, неналежність до заборонених організацій та попередній професійний досвід, сприятимуть формуванню незалежності, об'єктивності та компетентності працівників державної служби.

Антикорупційна політика є важливим фактором, який впливає на підвищення ефективності державної та патронатної служби. Механізми, створені в більшості держав для боротьби з корупцією, допомагають обмежити її вплив на державний апарат і забезпечити його нормальне функціонування. Використання дієвих механізмів, які мають місце у європейських країнах, може бути доцільним для підвищення якості боротьби з корупцією. Вони включають адаптацію національного антикорупційного законодавства до міжнародно-правових стандартів, впровадження науково розроблених способів імплементації положень міжнародних документів. Посилення антикорупційних заходів сприятиме підвищенню довіри до державного апарату, забезпечить прозорість, ефективність та етичні норми в державній і патронатній службі. Загалом це забезпечить поліпшення якості управління, ефективний розвиток країни та задоволення потреб громадян.

Таким чином, поширеність патронатних відносин у суспільному середовищі значною мірою впливає із самої природи політичної арени. Вона структурована різноманітними формальними та неформальними механізмами, які зазвичай керують поведінкою політиків, коли вони конкурують і просувають власні інтереси.

Держава через свої адміністративні інститути та правила встановлює найважливіші формальні параметри, в рамках яких діє еліта. Ієрархія інституцій у сучасній системі патронату, що розширюється, породжує дедалі більш спеціалізовані функції та фіксовані правила, з якими мають стикатися всі чиновники-початківці. Інші інституції керують спробами політиків вплинути на безліч професійних державних службовців, відповідальних за ефективну роботу цієї системи. Політичні партії та організовані асоціації політиків є значущими тому, що дозволяють окремим інтересам забезпечити контроль над державою. Вони встановлюють певний ступінь обмежень щодо патронатних посад і допомагають регулювати зусилля широкого кола політиків щодо спрямування порядку денного і процесу політики.

Реформа державної служби спрямована на покращення її якості шляхом впровадження кращої європейської практики та встановлення правових і організаційних засад цієї служби. Важливим аспектом державно-управлінської реформи є добір професійних кадрів на посади державної служби, включаючи патронатні посади. Виявлення професійних якостей претендентів та їх придатності для конкретної посади є ключовим етапом цього процесу. Процедура добору персоналу, зокрема, на патронатні посади може бути недосконалою через відсутність психологів та менеджерів з набору персоналу в складі конкурсної комісії. Це може обмежувати ефективність оцінювання професійних якостей кандидатів.

Планування кар'єрного розвитку є важливим елементом у підвищенні професійної компетенції патронатних службовців. Його мета полягає в оптимальному використанні всіх наявних можливостей органу, установи, організації для підвищення професійної кваліфікації патронатних

службовців. Планування кар'єрного розвитку повинно враховувати цілі державної служби, інтереси та задатки кожного службовця. Це означає, що план розвитку має бути індивідуально розробленим, з урахуванням особистих потреб та професійних цілей кожного патронатного службовця.

Планування професійного удосконалення потрібно здійснювати на міцній фаховій основі та передумовах для оволодіння нею. Це означає, що план розвитку повинен враховувати потреби та вимоги, які ставляться до патронатних службовців, та забезпечувати їх професійний ріст і розвиток. Планування також включає підвищення індивідуального професіоналізму та відповідного посадового переміщення персоналу. Це означає, що на основі результатів оцінювання складається план кар'єрного розвитку державних та патронатних службовців, який враховує їхні професійні навички, компетенції та потенціал.

Аспекти покращення правового регулювання трудових відносин державних та патронатних службовців України залежать від кількох ключових чинників. Зокрема мова йде про реформу системи державної служби, яка повинна проводитись поетапно та послідовно, щоб уникнути негативних наслідків. Важливо враховувати унікальні особливості українського суспільства та не нав'язувати зовнішні моделі, але забезпечити гармонізацію патронату та державної служби. Одним з ключових завдань реформи державної служби є підвищення ефективності патронатних службовців. Це може бути досягнуто шляхом розробки механізму гармонізації, який передбачатиме широку участь громадськості, відкритість, підзвітність та ефективність. Також важливим аспектом є реформа антикорупційного законодавства, яка має бути частиною реформи трудових відносин. Це обумовлено високим рівнем корупції в державній та патронатній службі, що є неприйнятним для держави, яка прагне стати членом Європейського Співтовариства і дотримуватись принципів правової, соціальної та демократичної держави. Загалом упровадження цих аспектів

сприятиме створенню більш прозорої, ефективної та правової системи трудових відносин для державних і патронатних службовців в Україні.

Для удосконалення правового регулювання трудових відносин патронатних працівників України в сучасних умовах доцільно використовувати закордонний досвід, враховуючи при цьому вітчизняні реалії. Це означає, що потрібно вивчати та адаптувати кращі практики з інших країн, де правове регулювання трудових відносин патронатних службовців є успішним, але важливо також враховувати специфіку внутрішніх реалій України, її культуру та соціальні умови. Удосконалення забезпечення неупередженості та стійкості патронатної служби повинно мати на увазі унікальні особливості українського суспільства.

Удосконаленню професіоналізації патронатної служби сприятиме:

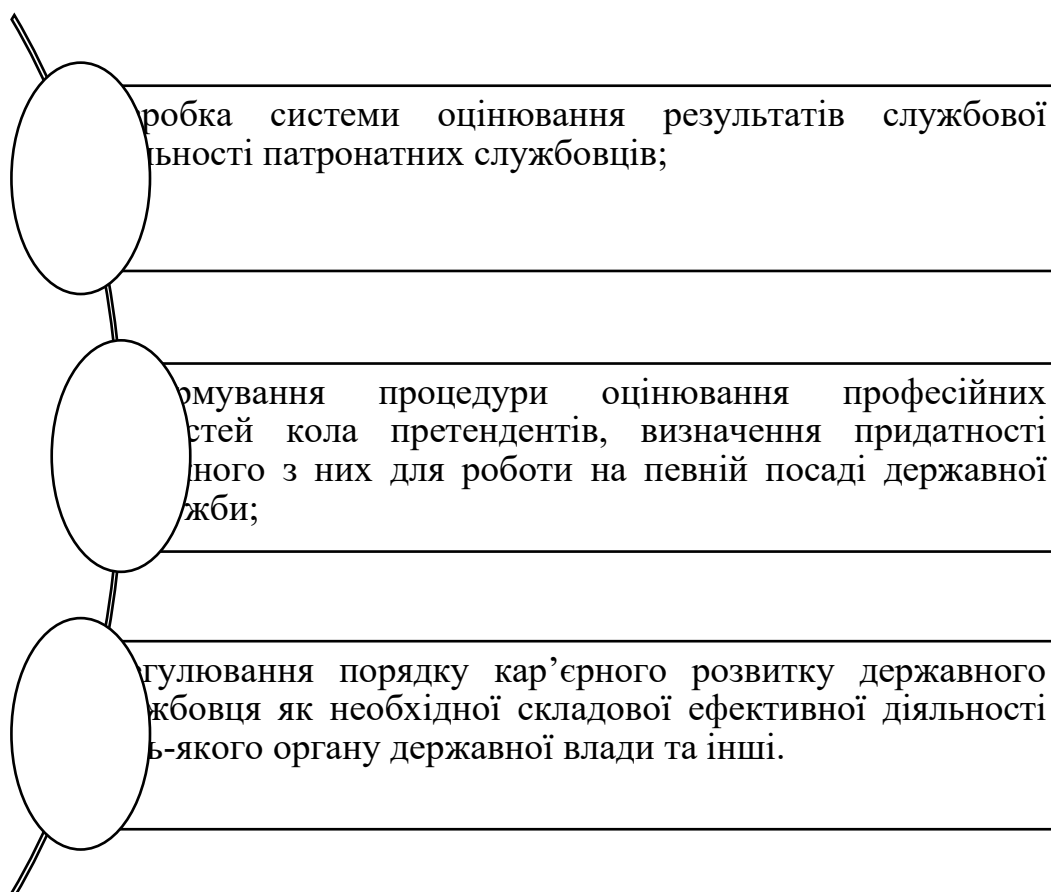


Рисунок 3.2. Сприяння вдосконаленню патронатної служби

Законодавче забезпечення модернізації механізмів службового контролю та введення широкого спектру санкцій є важливим кроком на шляху до покращення правового регулювання трудових відносин патронатних службовців. Це дасть можливість створити ефективну систему відповідальності за порушення службових обов'язків і впливати на забезпечення стійкості та дисципліни в патронатній службі. Крім того, система кар'єрного та професійного зростання патронатних службовців при проходженні державної служби є ще одним важливим аспектом. Вона сприятиме розвитку їхніх професійних навичок, підвищенню кваліфікації та розширенню можливостей для кар'єрного росту. Така система стимулюватиме патронатних службовців до саморозвитку і залучення до професійних цілей державної служби. Загалом законодавче забезпечення модернізації механізмів службового контролю та створення системи кар'єрного і професійного зростання позитивно вплине на підвищення ефективності та якості роботи патронатних службовців, сприятиме розвитку їхніх професійних компетенцій та забезпечить більш стабільні і розумні трудові відносини у патронатній службі.

Підвищення рівня довіри населення до патронатної служби є важливим завданням, яке може бути досягнуте за допомогою посилення громадського контролю. Залучення спеціалістів і громадських організацій до процесу конкурсного відбору й щорічного оцінювання патронатних службовців може сприяти підвищенню прозорості, об'єктивності та відповідальності в цій сфері. Конкурсний відбір та щорічне оцінювання патронатних службовців забезпечать об'єктивну оцінку їхньої професійної компетентності і результативності роботи. Участь спеціалістів у цих процедурах може додатково забезпечити експертну оцінку та врахування різноманітних перспектив і критеріїв. Залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам в патронатній службі також має велике значення. Громадські організації можуть виконувати роль спостерігачів, наглядати за дотриманням етичних норм, проводити аудит та розслідування. Це

сприятиме підвищенню відкритості, підзвітності та забезпеченню прозорих процесів у патронатній службі.

Укладання строкових трудових договорів може бути корисним інструментом для формування належного кадрового резерву патронатної служби. Це дасть можливість виявити та розвивати перспективних спеціалістів, забезпечувати їхнє професійне зростання та залучення до вирішення важливих завдань державного управління. Такий підхід допомагатиме забезпеченню стабільності та контингентної готовності патронатної служби.

Водночас доцільно чітко визначити перелік пріоритетних напрямів у реалізації патронатної служби, якими, до яких, на наш погляд, належать наступні:

- уникнення дублювання функцій різними структурними підрозділами, що сприятиме ефективному використанню ресурсів і забезпеченню оптимальної роботи апарату державної служби;
- розробка механізмів залучення висококваліфікованих фахівців до роботи в патронатній службі, що допоможе покращити кадровий потенціал та забезпечити його оновлення;
- удосконалення системи добору кадрів на компетентнісній основі, що сприятиме залученню досвідчених працівників на управлінські посади та підвищить ефективність роботи;
- формування системи планування кар'єрного зростання, яке допоможе стимулювати розвиток працівників та забезпечить належне зайняття керівних посад;
- запровадження механізмів стимулювання та мотивації кадрового потенціалу, враховуючи моральні якості та уникнення корупційних проявів, що підвищить результативність діяльності державного апарату;

– використання сучасних технологій управління персоналом, що сприятиме моніторингу потреб у професійному розвитку та забезпечить безперервне навчання працівників.

Запозичення певних положень або концепцій зарубіжних країн щодо правового статусу патронатних службовців може бути доцільним кроком для врегулювання цього питання в Україні. Проте такі заходи потребують адаптації до українського правового контексту та урахування особливостей правозастосування і правотворення в країні.

Зокрема певною мірою можуть бути запозичені з іноземної практики наведені нижче положення:

- про віднесення спонсорської допомоги до комунальних послуг;
- про запровадження нового виду спеціального трудового договору (контракту) при наймі підшефних працівників, який міститиме адміністративно-правові елементи, що виходять за межі приватного права, але при цьому чітко визначатиме права та обов'язки роботодавця та інших сторін;
- про запровадження спеціального кодексу професійної поведінки, який звузить існуючі та відносно чіткі норми регулювання спонсорських послуг в Україні;
- про встановлення певних обмежень щодо спонсорування працівників, що знизить можливість конфлікту інтересів, використання службової інформації в особистих інтересах тощо.

Для удосконалення правового регулювання відносин патронатної служби в Україні необхідна ліквідація підзаконного, різнорівневого та несистематизованого регулювання. Це передбачає прийняття відповідних стратегічних і концептуальних документів, які забезпечать єдину та системну основу для функціонування патронатної служби. Таке удосконалення законодавства сприятиме створенню чітких норм та процедур, які визначатимуть права, обов'язки та відповідальність патронатних службовців. Консолідація законодавчих актів у цілісну систему дасть можливість

зменшити кількість правових прогалин і неоднозначностей. Враховуючи потребу в стратегічному підході до патронатної служби, важливо розробити відповідні стратегічні документи, які визначатимуть основні напрями та пріоритети розвитку патронатної служби, а також забезпечать її взаємодію з іншими структурами та інституціями.

Розроблення Концепції розвитку патронатної служби як різновиду публічної служби та Стратегії вдосконалення патронатної служби може сприяти врегулюванню відносин і забезпеченню стабільності функціонування посадових осіб органів державної влади. Окрема система юридичних норм для патронатної служби вказуватиме на її специфіку та особливості управління й регулювання. Це може бути важливим кроком у забезпеченні ефективного функціонування патронатної служби, яка відіграє важливу роль у системі державного управління. Проте для більш точного висновку і розуміння ситуації потрібно докладніше дослідити концепцію та стратегію вдосконалення патронатної служби, а також детальніше ознайомитись з правовим контекстом та юридичними аспектами цього питання в Україні [200, с. 97].

Прийняття Закону України «Про патронатну службу» має стати основним шляхом удосконалення патронатної служби в Україні. Такий закон надав би нормативне визначення патронатної служби, закріпив би специфічні ознаки цієї служби та врегулював багато інших питань, пов'язаних з добром, вступом, посадами, оплатою праці, кар'єрою, заохоченням, припиненням та дисциплінарною відповідальністю патронатних службовців. Законодавче закріплення патронатної служби жась можливість забезпечити більшу правову стабільність, юридичну визначеність та прозорість у роботі патронатних службовців. Він може сприяти забезпеченню однакових стандартів та процедур у патронатній службі, а також зміцнити довіру громадськості до цього виду служби. Проте для конкретного висновку про доцільність прийняття такого закону необхідно провести детальний аналіз

його тексту, порівняти з міжнародними нормами та передбачити можливі наслідки його введення.

При цьому необхідно розмежувати повноваження патрона та керівника патронатної служби:

– «за невиконання, невчасне або неналежне виконання патронатними службовцями покладених на них обов'язків, а також за перевищення своїх повноважень, заходи дисциплінарної відповідальності накладаються керівними працівниками державних органів та органів місцевого самоврядування, посади яких передбачають патронатні служби, судьями. За порушення трудової дисципліни, недотримання вимог антикорупційного законодавства України, а також за порушення норм етичної поведінки, що встановлюються до патронатних службовців, дисциплінарні стягнення застосовуються керівниками патронатних служб»;

– «заходи заохочення застосовує до патронатного службовця керівник патронатної служби за погодженням з керівним працівником державного органу та органу місцевого самоврядування, посада якого передбачає патронатну службу, суддею».

Необхідність прийняття Закону України «Про патронатну службу» є виправданою також і тому, що відсутність кваліфікаційних вимог, зокрема, щодо якості роботи, наявності освіти для осіб, які претендують на такі посади, є невиправданою. Тому ми структурно визначили основні положення, що мали б міститись у такому документі, та навели зразок змісту такого закону у Додатку А.

Крім того, необхідно чітко визначати та доповнювати усі положення, які на сьогодні не прописані у нормативно-правових актах. Так, наприклад, для Офісу Президента не передбачено граничної чисельності працівників, тому варто доповнити абзац 2 пункту 1 Положення про Офіс Президента України нормою такого змісту: «затвердити граничну чисельність працівників Офісу Президента України у кількості \_\_\_\_\_ штатних одиниць»,

а також додати до зазначеного Положення п. 7-1 такого змісту: «Встановити таку структуру Офісу Президента України».

Отже, у процесі дослідження шляхів удосконалення правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби ми визначили, що необхідно вивести за межі державної служби посади патронатної служби. Нормативне визначення патронатної служби повинно включати її характеристики як різновиду публічної служби. Патронатна служба повинна бути спрямована на професійне забезпечення потреб діяльності суб'єкта публічно-владних повноважень, а сам суб'єкт публічно-владних повноважень повинен мати можливість самостійно встановлювати детальні вимоги до службовців, умови вступу, регулювати питання службової кар'єри, застосовувати заохочення, вирішувати питання про припинення служби та відповідальність службовців відповідно до підзаконних актів та штатного розпису. Закріплення у законодавстві обов'язкових загальних умов для всіх видів патронатних служб, таких як обмеження, особливості заохочення та проходження службової кар'єри, також є важливим аспектом нормативного визначення патронатної служби. Основним вдосконаленням правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби вбачаємо у прийнятті Закону України «Про патронатну службу», який би цілісно регулював діяльність працівників патронатної служби.

### **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3**

Відповідно до визначеної нами мети роботи в процесі написання було зроблено наступні висновки.

Патронатна служба, яка зосереджена навколо особи «патрона» і включає в себе покровительство, заступництво та особисту покору, відзначається певними особливостями. Важливо відзначити, що патронатна служба не може тлумачитись як приватна служба, оскільки її мета

спрямована на обслуговування публічного інтересу. Вивчення етимології слів «патрон», «патронаж» та «патронатна служба» допомагає зрозуміти походження та особливості цього інституту. Розвиток патронатної служби в Україні може бути розділений на етапи, починаючи з формування її сутності у Стародавньому світі до сучасного правового регулювання. Правова природа патронатної служби полягає у нормативному закріпленні відносин, які завжди зосереджені навколо особи «патрона» і характеризуються покровительством та заступництвом у виконанні повноважень.

Ми розглянули правове регулювання патронатних працівників у період СРСР, де зауважили, що програмою КПРС були визначені напрямки діяльності державних службовців, їхні права та обов'язки, до яких відносили і регулювання роботи патронатних працівників. Певне обґрунтування та легітимність мереж патронажу з'являється там, де чіткі правила та норми, які забороняють неформальні домовленості, що погано дотримуються. На відміну від багатьох інших політичних систем, у яких новообрані лідери формують нові адміністрації виконавчого персоналу, традиційна радянська система вимагала більш неформальних механізмів, які б дозволяли лідеру сформувати власну адміністрацію.

Нами також визначено правовий статус патронатних працівників у період незалежності України. При цьому було проаналізовано низку нормативно-правових актів, що регулюють статус патронатних працівників. До них належать наступні: Закон України «Про державну службу», Закон України «Про умови оплати праці працівників патронатних служб у державних органах», Закон України «Про порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України» тощо. Крім того, при визначенні правового регулювання патронатної служби кількість та відмінність підходів зумовлена відсутністю окремого нормативного закріплення поняття патронатної служби, внаслідок чого не існує розуміння стосовно віднесення чи не віднесення патронатної служби до різновиду державної служби.

Проаналізувавши законодавство Європейського Союзу із врегулювання статусу патронатних працівників, ми встановили, що у Європейському Союзі розуміють під патронатом, та визначили, як регулюється патронатна служба її працівників згідно з нормативно-правовим забезпеченням, яке включає Правила регулювання патронатних працівників, що прийняті Європейським Парламентом 09 червня 1997 року, Регламент (ЄС) 2018/1725 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2018 року, Регламент (ЄС) № 45/2001 та Рішення № 1247/2002/ЄС (ОВ L 295, 21.11.2018, стор. 39-98), що визначають обов'язки працівників патронатної системи. На підставі загальних положень законодавства Європейського Союзу у даній сфері ми встановили порядок регулювання статусу патронатних працівників в окремих країнах ЄС. Зокрема у Федеративній Республіці Німеччина він регламентується Федеральним законом «Про державну службу», відповідно до якого патронатна служба належить до публічної служби. В Італійській Республіці посади державної адміністрації займаються за результатами конкурсу, крім випадків, установлених законом, і в основному це питання регулюється Конституцією Італійської Республіки. Діяльність патронатних службовців Польщі визначається Законом Республіки Польща «Про працівників державних установ». Патронатна служба регулюється як державна служба в Литовській Республіці, зокрема це здійснюється Законом «Про державну службу» та іншими правовими актами (Статутом, Кодексом етики тощо).

Оцінили ми також правове регулювання патронатних працівників за законодавством країн Співдружності Незалежних Держав, де дослідили регулювання та місце патронатної служби в таких країнах, як Вірменія, Таджикистан та Киргизстан. При цьому звернули увагу, що у вищезазначених країнах патронатна служба регулюється відповідно до нормативно-правових норм державної служби. Як наслідок, у Вірменії спостерігаються суттєві проблеми із корупцією через недостатнє впорядкування діяльності патронатних працівників, а у Таджикистані та Киргизстані – суттєве зниження ролі впливу державної системи на патронат, оскільки практика

найму патронатних працівників є достатньо відпрацьованою, проте на законодавчому рівні вона не врегульована.

Розглянули правове регулювання патронатних працівників за законодавством провідних країн світу, зокрема мова йде про такі держави, як Сполучені Штати Америки, Аргентина, Уругвай, Японія, Ємен, Китай, Грузія, Канада та Велика Британія. Так, у Сполучених Штатах Америки патронат є досить розвиненим та регулюється в основному Зводом законів США. Досить поширеним є призначення патронатних працівників в Аргентині та Уругваї, де патронатна служба належить до державної служби та регулюється законодавчими актами, що регламентують питання державної служби. У системі патронатної служби Ємену спостерігаються проблеми із законодавчим закріпленням, а це призвело до того, що значна частина патронатних працівників несерйозно ставиться до своїх посадових обов'язків. Цього не можна сказати про Японію, яка, хоча й не має окремих законодавчих актів щодо патронатних службовців, проте в нормативно-правових нормах, що регулюють державну службу, чітко розмежує патронатних та державних працівників, що забезпечує дієвість патронатної системи. Китай також є позитивним прикладом організації патронатної служби, де на законодавчому рівні регулюється діяльність як державних, так і патронатних працівників. Це передбачає прозорість працевлаштування, що позитивно впливає на патронатну систему в країні. У Грузії ж патронатна служба виділена окремо, вона належить до публічної служби та регулюється Законом Грузії «Про публічну службу», а трудові положення щодо патронатних працівників впорядковуються Трудовим кодексом. У Канаді існування патронатної служби є поширеним явищем, де паралельно впроваджуються певні обмеження щодо стандартів поведінки, які закріплені у Законі «Про трудові відносини в публічній службі». У Великій Британії патронатна служба та профільні кодекси поведінки врегульовуються Актом про конституційну реформу та урядування від 08.04.2010 р. Як наслідок, бачимо, що, хоча не всі країни розмежовують патронатну систему з іншими

формами служби, проте у всіх країнах присутні патронатні службовці, які діють у системі державної чи публічної служби.

Ми також визначили проблеми правового регулювання праці патронатних працівників в Україні, до яких віднесли наступні: детальне регулювання праці патронатних працівників переважно підзаконне або регулюється локальними актами спеціального призначення (трудовими розпорядками, штатним розписом тощо); правове регулювання та процедура, вимоги для вступу на патронатну службу у законодавстві не регламентовані; вступ на патронатну службу проводиться без конкурсу; законодавче регулювання службової кар'єри патронатного службовця відсутнє; дисциплінарна відповідальність патронатного службовця (поряд із загальною, визначеною трудовим законодавством) має специфічний характер і не дістала законодавчого закріплення.

У цьому розділі дисертації нами запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби, зокрема виведення посад патронатної служби за межі державної служби.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне дослідження й запропоновано нове вирішення наукової задачі, яка полягала в тому, щоб на підставі аналізу чинного трудового законодавства та здобутків доктрини трудового права узагальнити і розробити теоретико-практичні пропозиції й рекомендації щодо оптимізації правового регулювання праці працівників патронатної служби в Україні. За результатами дослідження сформульовано нижченаведені висновки.

1. Патронатна служба є особливим різновидом публічної служби, де відносини зосереджені навколо «патрона» – особи, яка забезпечує потреби суб'єкта публічно-владних повноважень. Вимоги до претендентів, умови вступу та структура патронатної служби встановлюються самим «патроном» на основі його власного розсуду. Керівники організацій мають право затверджувати чисельність та структуру патронатної служби, яка може включати різні посади, передбачені штатним розписом.

2. Патронатні службовці обслуговують діяльність відповідного політичного діяча (посадовця), надаючи різного роду допомогу (технічну, інформаційну тощо), виступаючи радниками, експертами. Проте виконання таких функцій даними особами не означає, що ними виконуються функції або реалізуються повноваження відповідного державного органу, як це, наприклад, має місце із державними службовцями. Крім того, і відповідальність за свою діяльність такі особи несуть не перед державою, а перед «патроном», яким власне й визначаються функції патронатного службовця, обсяг його повноважень, заходи відповідальності тощо.

3. Для належного регулювання патронатної служби важливим є прийняття окремого законодавчого акта, який би встановлював правові засади її функціонування. Такий закон міг би включати визначення патронатної служби, перелік посад, вимоги до претендентів, умови вступу, обмеження та особливості служби, проходження кар'єри, зміну умов праці, припинення служби, оплати праці, дисципліни праці, матеріальної

відповідальності, охорони праці тощо. У ньому можна було б встановити обсяг і компетенцію патронатних службовців залежно від органу, в якому працює особа, та функцій його керівника. Він міг би гарантувати діяльність патронатних службовців, їх соціально-матеріальне забезпечення та інші аспекти. Прийняття такого закону допомогло б унормувати роботу патронатної служби, забезпечити її ефективність та правові гарантії для працівників цієї служби.

4. Трудові відносини з працівником патронатної служби виникають шляхом самостійного добору «патроном» кадрів і призначення їх на відповідні посади. Для патронатних працівників не передбачається проведення конкурсу, але може бути встановлено випробувальний термін або проведене стажування, якщо це вважається необхідним. Протягом перебування на патронатній службі працівники знаходяться у сфері реалізації розсуду патрона, що обумовлено специфікою його публічно-владних повноважень. Це означає, що вони підпорядковуються вимогам та рішенням патрона, які стосуються їхньої роботи та виконання обов'язків.

Такий підхід до формування та функціонування патронатної служби покликаний забезпечити гнучкість та швидкість в управлінні персоналом цієї служби, оскільки «патрон» може вибирати працівників на власний розсуд без проведення формальних конкурсних процедур. Однак це також може викликати питання щодо об'єктивності та прозорості при прийомі на роботу.

5. Зміна умов праці охоплює не тільки зміну тих умов, які були встановлені в трудовому договорі між працівником і роботодавцем, але й зміну інших умов праці, які визначаються нормативно-правовими актами, колективними договорами, угодами та локальними нормативними актами роботодавця. Це означає, що зміна умов праці може відбутися не лише на основі домовленостей між працівником і роботодавцем, але й на підставі змін у чинному законодавстві, змін, встановлених колективними угодами або рішеннями роботодавця. Цей процес може включати зміни щодо режиму

робочого часу, оплати праці, відпусток, прав та обов'язків працівника, охорони праці та інших аспектів, що впливають на умови праці.

Зміна умов праці має бути проведена відповідно до вимог законодавства і процедур, встановлених колективними угодами або правилами роботодавця, з метою забезпечення взаємовигідних умов для обох сторін трудових відносин.

Зазначене вказує на необхідність закріплення змісту трудового договору із патронатним працівником на рівні законодавства. Це, наприклад, можна зробити в окремій статті Закону України «Про державну службу», за аналогією із тим, як законодавець закріпив зміст договору (контракту) із державним службовцем.

6. У контексті розірвання трудового договору із працівниками патронатних служб обґрунтовано, що: 1) суспільні відносини щодо розірвання трудового договору із працівниками патронатних служб регулюються положеннями Закону України «Про державну службу» та Кодексу законів про працю України; 2) дані працівники мають відповідно до Конституції України, Закону України «Про державну службу» усі права, які закріплені в Конституції та Законі, що дає підстави говорити про неможливість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод у порівнянні з існуючими нормами.

Проте існування відсильних норм у Законі України «Про державну службу» в частині закріплення особливостей розірвання трудового договору із патронатним працівником аж ніяк не сприяє ефективному правозастосуванню, а тому більш вдалим було б присвятити регулюванню даних відносин окрему статтю, у якій закріплювалась би процедура припинення трудових правовідносин, підстави, гарантії, якими могли б користуватись патронатні працівники при звільненні.

7. Патронатна служба має давню історію, яка починається ще у Стародавньому світі і відображається у концепціях «обслуговування», «заступництво» та «покровительство». Процес становлення патронатної

служби тривав протягом багатьох століть. Основна особливість правової природи патронатної служби полягає у зосередженні відносин навколо «патрона» та його зобов'язань стосовно покровительства, допомоги та обслуговування конкретної особистості. Це відрізняє патронатну службу від інших форм публічної служби, де умови роботи та відносини спрямовані на загальні інтереси й обслуговування суспільства в цілому. Враховуючи цю специфіку, зазначимо, що важливо мати належне правове регулювання патронатної служби, яке визначає права та обов'язки працівників патронатної служби, вимоги до них, процедуру прийому та припинення служби, а також гарантії їх соціально-матеріального забезпечення.

Зауважено, що відносини «патрон – клієнт» відігравали важливу роль у вербуванні, мобільності та поведінці політиків протягом більш ніж семи десятиліть радянської влади. Діючи в дуже централізованому інституційному середовищі та керуючись набором норм, які відображали ієрархічну природу політичних відносин, радянські чиновники поклалися на клієнтські зв'язки, щоб просувати свої інтереси в небезпечному політичному середовищі. Ці неформальні мережі взаємопов'язаних кар'єр мали вирішальне значення для формування урядових коаліцій, поєднуючи індивідуальні, інституційні, галузеві та регіональні інтереси. Вони були основним інструментом для збільшення та збереження влади й авторитету політиків.

У процесі дослідження правового статусу патронатних працівників у період незалежності України проаналізовано низку нормативно-правових актів, що регулюють статус патронатних працівників. До них віднесено Закон України «Про державну службу», Закон України «Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах» тощо.

8. У ході вивчення питань правового регулювання патронатних працівників за законодавством провідних країн світу розглянуто приклади таких країн, як Сполучені Штати Америки, Аргентина, Уругвай, Японія, Ємен, Китай, Грузія, Канада та Велика Британія. Так, у Сполучених Штатах

Америци патронат є досить розвиненим та регулюється в основному Зводом законів США. Досить поширеним є призначення патронатних працівників в Аргентині та Уругваї, де патронатна служба належить до державної служби та регулюється законодавчими актами, які врегульовують державну службу. У системі патронатної служби Ємену спостерігаються проблеми із законодавчим закріпленням, внаслідок чого значна кількість патронатних працівників несерйозно ставиться до виконання своїх посадових обов'язків. Цього не можна сказати про Японію, яка, хоча й не має окремих законодавчих актів щодо патронатних службовців, проте в нормативно-правових нормах, які регулюють державну службу, чітко розмежовує патронатних та державних працівників, що забезпечує дієвість патронатної системи. Китай також є позитивним прикладом патронатної служби. У КНР на законодавчому рівні регулюється діяльність як державних, так і патронатних працівників, що визначає прозорість працевлаштування, а це позитивно впливає на патронатну систему в країні. У Грузії ж патронатну службу виділено окремо, вона належить до публічної служби та регулюється Законом Грузії «Про публічну службу», а трудові положення патронатних працівників упорядковуються трудовим кодексом. У Канаді існування патронатної служби є поширеним явищем, де паралельно впроваджуються певні обмеження щодо стандартів поведінки, які врегульовуються Законом «Про трудові відносини в публічній службі». У Великій Британії патронатна служба та профільні кодекси поведінки врегульовуються Актом про конституційну реформу та урядування від 08.04.2010. Отже, на основі проведеного дослідження можемо констатувати, що, хоча не всі країни розмежовують патронатну систему з іншими формами служби, проте у них присутні патронатні службовці, які діють у системі державної чи публічної служби.

9. Для удосконалення правового регулювання відносин патронатної служби в Україні необхідно здійснити ліквідацію підзаконного, різнорівневого та несистематизованого регулювання в цій сфері. Це можна

зробити шляхом прийняття стратегічних та концептуальних документів, зокрема Концепції розвитку патронатної служби як різновиду публічної служби та Стратегії вдосконалення патронатної служби. Вищеназвані документи спрямовано на врегулювання відносин у патронатній службі, забезпечення стабільності функціонування посадових осіб органів державної влади та їх ефективної роботи. Одним із ключових заходів для удосконалення патронатної служби є прийняття Закону України «Про патронатну службу», який надав би нормативне визначення поняття «патронатна служба», врегулював би питання добору, вступу, переліку посад, оплати праці, службової кар'єри, заохочення, припинення та специфічної дисциплінарної відповідальності патронатних службовців. Таке законодавче закріплення сприятиме вдосконаленню патронатної служби, забезпечить її прозорість та ефективність, а також зміцнить гарантії для працівників патронатної служби.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Коломоець Т.О. Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки.* 2017. № 3. С. 73-82.
2. Костилев О.І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». К., 2015. 16 с.
3. Левченко К.Б. До проблеми забезпечення трудових прав працівників патронатних служб. *Форум права.* 2010. № 1. С. 208-212.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 4. Ст. 43.
5. Юшкевич О.Г. Щодо особливостей патронатної служби. *Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»:* тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року) / М-во освіти і науки України, Запоріз. нац. ун-т, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Вищ. адмін. суд України,

Асоц. фахівців адміністрат. права, Запоріз. обл. держ. адмін., Запоріз. обл. рада. Запорожя: ЗНУ, 2016. С. 120-122.

6. Дармограй Н.М. Патронатна служба в публічному управлінні України: сутність, формування, регулювання. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2019. № 4 (95). С. 5-14.

7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба / наук. ред. колегія: С.М. Серьогін, В.М. Сороко та ін. 524 с.

8. Гурне Б. Державне управління. Київ: Основа, 1993. 129 с.

9. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

10. Романюк Л.В. Патронатна служба в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2012. Т. 25 (64). № 2. С. 296-301.

11. Бабкіна А.Ю. Сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби. Електронне наукове видання «Аналітично- порівняльне правознавство». 2022. №3. С.87-91.

12. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. 3-тє вид., доп. і перероб. Київ: Дакор, 2009. 560 с.

13. Костилев О.І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). Ч. 2. Кн. 2. С. 14-19.

14. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

15. Клемпарський М.М. Щодо видів державних службовців як суб'єктів трудового права. *Форум права*. 2012. № 2. С. 319-324.

16. Ботвінов Р.І. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 130-136.

17. Письменний І.В. Липовська Н.А. Види державної служби: теоретична полеміка. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4 (27). С. 200-211.
18. Дармограй Н.М. Адміністративна реформа: культурний чинник патронатної служби. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2004. Вип. 2. С. 183-201.
19. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
20. Адміністративне право України: підручник Коломоєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Кукурудз Т.Ю. та ін. Київ: Істина, 2010. 480 с.
21. Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю. Правовий статус публічних службовців та перспективи його модернізації в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 3-9.
22. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Юридична думка, 2010. 656 с.
23. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-15. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. (дата звернення: 20.11.2023).
24. Коломоєць Т.О., Колпакова В.К. Патронатна служба: навч. посіб. Київ: Ін Юре, 2017. 178 с.
25. Академічний тлумачний словник: онлайн-версія. URL: <http://sum.in.ua/s/patron> (дата звернення: 20.11.2023).
26. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 668 с.
27. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ... докт. юрид. наук / Нац. юрид. акад. імені Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 420 с.
28. Іншин М.І. Основні права державного службовця як працівника. *Публічне право*. 2018. № 3. С. 140-146.

29. Адамська І.П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу. *Демократичне врядування: науковий вісник* 2020. № 2 (26). URL: <http://dv.lvivacademy.com/article/view/228505> (дата звернення: 20.11.2023).

30. Клемпарський М.М. Щодо сутності та особливостей службово-трудових відносин. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 233-237.

31. Мазур М.І., Муратова Д.Б. Особливості проходження патронатної служби в Україні. Перспективні напрямки розвитку юридичної науки: матеріали XIV науково-практичного семінару м. Київ, 17–18 лютого. 2019 р., 218 с. С. 126-128.

32. Черепанов В.І. Система державного і муніципального управління. Київ: Норма, 2016. 292 с.

33. Помічники суддів не будуть держслужбовцями? URL: <http://kievskiyud.od.ua/press-department/all-news/50-archive/arhiv-2015/986-2015-12-24-13-21-22> (дата звернення: 20.11.2023).

34. Пилипенко В.В. Чого чекати від прийняття нового Закону України «Про державну службу»? URL: <http://blog.liga.net/user/vpylypenko/article/20070.aspx> (дата звернення: 20.11.2023).

35. Стратієнко Г.Д. Правові аспекти та особливості патронатної служби в Україні. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 113-115.

36. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

37. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

38. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців: Наказ Головного управління державної служби України від 01 вересня 1999 року № 65 (втратив чинність). URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0065354-99#Text> (дата звернення: 20.11.2023).

39. Берназюк О.О. Класифікація функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 3. С. 41-44.

40. Луговий В.О. Адміністративна реформа в Україні і політична культура. *Вісник Української академії державного управління при Президентіві України*. 1998. № 2. С. 7-10.

41. Бабкіна А.Ю. Сутність та ознаки діяльності працівників патронатної служби в Україні. *Право і суспільство*. 2022. №4. С.173-179.

42. Приймаченко Д.В., Приймаченко Д.Д. Генеза правового регулювання патронатної служби в Україні. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 45-52.

43. Бондаренко Н.С. Правові аспекти патронатної служби. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 2. С. 90-97.

44. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620> (дата звернення: 20.11.2023).

45. План пріоритетних дій Уряду на 2020 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 вересня 2020 року № 1133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetni-a1133r> (дата звернення: 20.11.2023).

46. Коломoeць Т.О., Колпакова В.К. Патронатна служба: підручник. Київ: Ін Юре, 2018. 180 с.

47. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490 (втратив чинність).

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

49. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
50. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 36. Ст. 448.
51. Коломоєць Т.О., Колпакова В.К. Адміністративне право України: словник термінів. Київ: Ін Юре, 2014. 520 с.
52. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Укр. енцикл., 1998-2004. Т. 5: П. 2003. 736 с.
53. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 1115.
54. Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 850. *Офіційний вісник України*. 2009. № 61. Ст. 2164.
55. Про Радника Президента України: Указ Президента України від 26 липня 2021 року № 309/2021. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 60. Ст. 3755.
56. Питання оплати праці працівників державних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15. *Офіційний вісник України*. 2017. № 9. Ст. 284.
57. Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1112. *Офіційний вісник України*. 2017. № 3. Ст. 157.
58. Бондар Ю.В. Патронатна служба лідера: структура, форми і методи роботи. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: монографія. Сімферополь: МАУП, 2003. 240 с
59. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: Постанова

Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 271. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1206.

60. Битяк Ю.П. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні. *Вісник Академії правових наук*. 1998. № 2 (13). С. 75-82.

61. Іншин М.І. Види державної служби. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки*. Т. 23 (62). № 1. 2010. С. 129-135.

62. Величко Л.Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Політичні та правові засади державного управління*. 2017. № 1 (15). С. 1-5. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/4/02.pdf> (дата звернення: 16.11.2023).

63. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук: Харків, 2005. 452 с.

64. Слюсар А.М. Правовий статус суб'єктів трудового права України: теоретико-правовий аспект: монографія. Харків: ФІНН, 2011. 336 с.

65. Процевський О.І. Методологічні засади трудового права: монографія. Харків: ХНАДУ, 2014. 260 с.

66. Булгаков О.С. Становлення та розвиток інституту патронатної служби в Україні: окремі проблеми. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 3. С. 36-39.

67. Дармограй Н.М. Державна служба, служба в органах місцевого самоврядування. *Вісник НАДУ. Серія: Державне управління*. 2019. № 4. С. 5-14.

68. Вишновецька С.В., Такаджі Л.Г. Трудовий договір як підстава виникнення трудових правовідносин. *Юридичний вісник. Серія: Повітряне і космічне право*. 2016. № 2. С. 124-129.

69. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02 жовтня 2016 року. *Голос України*. 2016. № 132-133.

70. Про затвердження Положення про помічника судді: Рішенням Ради суддів України від 18 травня 2018 року № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

71. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст. 179.

72. Чорна В.В. Помічник судді як суб'єкт здійснення патронатної служби судової влади. *Правові новели: науковий юридичний журнал*. 2020. № 12. Т. 2. С. 145-152.

73. Чанишева Г.І. Значення правильного оформлення трудового договору. *Право України*. 1992. № 7. С. 36-44.

74. Пилипенко П.Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин. Київ: Знання, КОО, 2003. 146 с.

75. Савельєва М.О. Підстави виникнення трудових правовідносин: проблеми практичного застосування. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 460-467.

76. Гай-Нижник П.П. Особисті ад'юнкти й секретарі П. Скоропадського (до історії функціонування Головної квартири Гетьмана України). *Український історичний журнал*. 2010. № 6. С. 106-126.

77. Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні: наукова доповідь. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1995. 23 с.

78. Справа № 2-а-4830/11/2170: Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду України від 19 березня 2012 року / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56753754> (дата звернення: 13.11.2023).

79. Валецька О.В. Переміщення та зміна істотних умов праці як вид зміни умов трудового договору. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2018. № 1 (35). С. 81-89.

80. Марченко В.В Теоретичні підходи до визначення поняття «істотні умови праці». *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 208-211.

81. Про внесення до законодавства Союзу РСР про працю змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою: Указ Президії Верховної Ради СРСР № 8430-ХІ від 04.02.1988. *Відомості Верховної Ради*. 1988. № 6. Ст. 95.

82. Кодекс законів про працю України: Закон України № 322-VIII від 10.12.1971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#top> (дата звернення: 14.11.2023).

83. Бальц Д.А. Поняття зміни умов трудового договору та його співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Юридичний вісник. Серія: Повітряне і космічне право*. 2021. № 1 (58). С. 120-127.

84. Про практику розгляду судами трудових спорів: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06 листопада 1992 року № 9. *Бюлетень законодавства і юридичної практики*. 1995. № 1. С. 373.

85. Кернякевич-Танасійчук Ю.В. До питання зміни істотних умов праці. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2013. Вип. 33. С. 223-231.

86. Парпан Т.І. Зміна істотних умов праці: правові наслідки. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали VIII регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 13-14 лютого 2002 року)*. Львів: Юридичний фак.-т ЛНУ ім. І. Франка, 2002. С. 243-244.

87. Про практику розгляду судами трудових спорів: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06 листопада 1992 року № 9. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-92> (дата звернення: 11.11.2023).

88. Балюк М.І., Гончарова Г.С. Зміни в організації виробництва і праці та соціальне партнерство. *Право України*. 1996. № 11. С. 33-37.

89. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 11: Трудове право. Харків: Право, 2018. 776 с.

90. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Бусел В.Т., Василега-Дерибас М.Д., Дмитрієв О.В. та ін. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
91. Яковлєв О.А. Фундаментальні проблеми правового регулювання умов праці і встановлення гарантій для працівників: монографія. Харків: Право, 2019. 456 с.
92. Юшко А.М. Переведення чи зміна істотних умов праці? *Право України*. 1998. № 5. С. 68-73.
93. Юшко А.М. Переведення на іншу роботу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Харків, 2002. 27 с.
94. Тиха А.П. Окремі питання визначення і зміни змісту трудового договору. *Право та інновації*. 2016. № 1. С. 233-237.
95. Бабаскин А.Ю., Баранюк Ю.В., Дріжчана С.В. Трудове право України: академ. курс: підруч. Київ: А.С.К., 2004. 608 с.
96. Смирнова О.В. Трудовое право: учебник. Харьков: Одиссей, 1999. 624 с.
97. Бабенко Е.В. Правове регулювання укладення та зміни трудового договору: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2013. 217 с.
98. Козуб І.Г., Довгань В.Л. Умови праці й умови трудового договору: розмежування понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 3. С. 39-41.
99. Мельник К.Ю. Зміна істотних умов державної служби. *Проблеми кодифікації трудового законодавства України: тези допов. учасн. Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 квітня 2017 року)*. Київ: Прінт-Сервіс, 2017. С. 136-138.
100. Лисицька Т.Г. Проблеми правового регулювання зміни трудових правовідносин державних службовців. *Соціальне право*. 2019. № 1. С. 111-116.

101. Дубас Т.В. Поняття і сутність звільнення працівників. *Проблеми цивільного та підприємницького права в Україні: часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 200-203.
102. Правознавство: підруч. / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін. Київ: КНЕУ, 2003. 767 с.
103. Трудове право: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін. Харків: Право, 2012. 496 с.
104. Болотіної Н.Б., Чанишевої Г.І. Трудове право України: підруч. 2-ге вид., стер. Київ, 2001. 559 с.
105. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ: Факт, 2003. 384 с.
106. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посібник. 2-е вид. перероб. й доп. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 730 с.
107. Багатомовний юридичний словник-довідник / І.О. Голубовська, В.М. Шовковий, О.М. Лефтерова та ін. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.
108. Французько-український словник юридичних термінів. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2016. 372 с.
109. Бабкіна А.Ю. Особливості істотних умов праці працівників патронатної служби. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2022. №1(75). С.11-16.
110. Вирський Д.С. Боярська дума. Енциклопедія історії України: Т. 1: А-В / НАН України, Інститут історії України. Київ: Наукова думка, 2003. 688 с.
111. Галицькі бояри. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Galycki\\_bojary](http://www.history.org.ua/?termin=Galycki_bojary). (дата звернення: 18.11.2023).
112. Аркуша О.Г., Бойко О.В., Бородін Є.І. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.
113. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної

служби від 13.09.2011 № 11 (утратив чинність). URL: <http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?–showHidden> (дата звернення: 15.11.2023)

114. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців: Наказ Головного управління Державної служби України від 01.09.1999 № 65 (утратив чинність). Київ: Соцінформ, 1999. 87 с.

115. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А - Г. 672 с.

116. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

117. Солопова І.В. Становлення і розвиток законодавства України про державну службу в умовах проголошених реформ. *LEX PORTUS*.2018. № 2 (10) С. 95-109. URL: [file:///C:/Users/Dell/Downloads/LP\\_2018\\_2\\_12.pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/LP_2018_2_12.pdf) (дата звернення: 16.11.2023).

118. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Київський університет, 1971. С. 45.

119. Willerton, John P. Patronage and Politics In the Ussr. Cambridge: Cambridge university press, 1992.

120. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. 3-тє вид., доп. і перероб. Київ: Дакор, 2009. 560 с.

121. Лавренова О.І., Сандул Я.М. Окремі аспекти правового статусу помічника судді. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2019. № 38. С. 198-201.

122. Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1112-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

123. Павленко В.В. Правовий статус менеджера: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 326 с.

124. Про Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.1995 № 377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

125. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

126. Гаркуша А.Т. Державна служба як сфера функціонального управління національного агентства України з питань державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1 (16). С. 70-78. URL: [file:///C:/Users/Dell/Downloads/Pjuv\\_2017\\_1\\_17.pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/Pjuv_2017_1_17.pdf) (дата звернення: 16.11.2023).

127. Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 № 851. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

128. Приймаченко Д.В., Приймаченко Д.Д. Генеза правового регулювання патронатної служби в Україні. *Адміністративне та митне право. Серія: Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 45-52.

129. Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 358. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/358-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

130. Про доповнення до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців: Наказ Голодержслужби України від 30.11.2001 № 94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094351-01#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

131. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: Наказ НАДС від 13.09.2011 № 11. URL:



D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9\_%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7 (дата звернення: 16.11.2023).

141. Patronage. European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/patronage> (дата звернення: 16.11.2023).

142. Хартія основних прав Європейського Союзу: Міжнародний документ від 07.12.2000. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text) (дата звернення: 16.11.2023).

143. Регламент Європейського парламенту і ради (ЄС) 2018/1727 від 14 листопада 2018 року про Агентство Європейського Союзу з питань співпраці у сфері кримінального правосуддя (Євроюст), та про заміну і скасування Рішення Ради 2002/187/ЮВС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_014-18#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_014-18#Text) (дата звернення: 16.11.2023).

144. Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001R0045> (дата звернення: 16.11.2023).

145. Commission Implementing Decision (EU) 2021/914 of 4 June 2021 on standard contractual clauses for the transfer of personal data to third countries pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council. URL: [https://www.stradalex.com/en/sl\\_src\\_publ\\_leg\\_eur\\_jo/toc/leg\\_eur\\_jo\\_3\\_20210607\\_199/doc/ojeu\\_2021.199.01.0031.01](https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_leg_eur_jo/toc/leg_eur_jo_3_20210607_199/doc/ojeu_2021.199.01.0031.01) (дата звернення: 16.11.2023).

146. Rules governing patronage by the European parliament. Bureau decision of 9 June 1997. URL: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/patronage/en-rules-governing-patronage-by-ep-19970609.pdf> (дата звернення: 16.11.2023).

147. A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28 (2017). EUROPEAN COMMISSION. URL:

file:///C:/Users/Dell/Downloads/Comp%20overview%20of%20public%20admin%20characteristics%20and%20perf%20(1).pdf (дата звернення: 16.11.2023).

148. Patronage. URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Patronage> (дата звернення: 16.11.2023).

149. Quaresima, Federico Patronage Appointments between Politics and Public Governance: a Review. April 2019. 82 p. URL: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/94650/1/MPRA\\_paper\\_94650.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/94650/1/MPRA_paper_94650.pdf) (дата звернення: 16.11.2023).

150. Nicole Bolleyer. Patronage as party resource-selective incentives and the generation of organizational support. In Workshop: Political Parties and Patronage, volume 25, page 30, 2006.

151. Nicole Bolleyer, Joost Van Spanje, and Alex Wilson. New parties in government: Party organisation and the costs of public office. *West European Politics*, 35(5):971–998, 2012.

152. Petr Kopeck`y and Gerardo Scherlis. Party patronage in contemporary europe. *European Review*, 16(03):355-371, 2008.

153. Petr Kopeck`y, Peter Mair, and Maria Spirova. Party patronage and party government in European democracies. Oxford University Press, 2012.

154. Bundesbeamten-gesetz. URL: [http://www.gesetze-im-internet.de/bbg\\_2009/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/index.html). (дата звернення: 16.11.2023).

155. Costituzione della Repubblica Italiana. URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>. (дата звернення: 16.11.2023).

156. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 URL: [http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-16-wrzesnia-1982-r-o-pracownikach-urzedow-panstwowych/rozdzial-8\\_przepisy-szczegolne/?on=20.09.2016](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-16-wrzesnia-1982-r-o-pracownikach-urzedow-panstwowych/rozdzial-8_przepisy-szczegolne/?on=20.09.2016). (дата звернення: 16.11.2023).

157. Horne N. The Members of Parliament (Staff) Act 1984 framework and employment issues URL: [www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/2008-09/09rp26.pdf](http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/2008-09/09rp26.pdf) (дата звернення: 16.11.2023).

158. Alstybės tarnybos portalas URL:  
<http://portalas.vtd.lt/lt/4/text/tekstai/visuomenei/apie-valstybes-tarnyba-257.html>

(дата звернення: 16.11.2023).

159. Співдружність Незалежних Держав. URL:  
[https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C\\_%D0%9D%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D1%85\\_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C_%D0%9D%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2)

(дата звернення: 16.11.2023).

160. Paturyan, Yevgenya J. and Christoph H. Stefes. 2017. Doing Business in Armenia: The Art of Manoeuvring a System of Corruption. In State Capture, Political Risks and International Business: Cases from Black Sea Region Countries, ed. Johannes Leitner and Hannes Meissner. New York: Routledge chapter 3, pp. 43-56.

161. Lewis, David. 2017. The Contested State in Post-Soviet Armenia. In The Logic of Weak States, ed. John Heathershaw and Ed Schatz. Pittsburgh, Pennsylvania: Pittsburgh University Press chapter 8, pp. 120-135.

162. han, Adnan, Asim Ijaz Khwaja, and Benjamin A. Olken. 2019. “Making Moves Matter: Experimental Evidence on Incentivizing Bureaucrats Through Performance-Based Transfers.” *American Economic Review* 109(1): 237-70.

163. Bauhr, Monika. 2017. “Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption.” *Governance* 30(4): 561–81.

164. Governance in Armenia An Evidence Review for Learning, Evaluation and Research Activity II (LER II). JANUARY 2019. URL:  
[https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/usaid\\_armenia\\_drg\\_governance\\_evidence\\_review\\_-\\_final\\_2019-02-22.pdf](https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/usaid_armenia_drg_governance_evidence_review_-_final_2019-02-22.pdf)

(дата звернення: 16.11.2023).

165. International Crisis Group, Tajikistan: on the road to failure (2009), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/centralasia/tajikistan/162-tajikistan-on-the-road-to-failure.aspx> (дата звернення: 16.11.2023).
166. Freedom House, Nations in Transit– Tajikistan, URL: <http://www.freedomhouse.org/report/nationstransit/2012/tajikistan> (дата звернення: 16.11.2023).
167. Overview of corruption and anti-corruption in Tajikistan. URL: <https://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-tajikistan.pdf> (дата звернення: 16.11.2023).
168. Aksana Ismailbekova on Patronage Politics in Kyrgyzstan. URL: <https://thediplomat.com/2019/08/aksana-ismailbekova-on-patronage-politics-in-kyrgyzstan/> (дата звернення: 16.11.2023).
169. Can an Authoritarian Regime Have a Meritocratic Public Administration? The Case of Azerbaijan (2017). URL: <https://centralasiaprogram.org/wp-content/uploads/2018/06/Karimov-CAP-Fellows-Paper-June-2018.pdf> (дата звернення: 16.11.2023).
170. Patronage. GanIntegrity. URL: <https://www.ganintegrity.com/compliance-glossary/patronage/> (дата звернення: 16.11.2023).
171. United States Code, 1994. URL: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title5/part2&edition=prelim> (дата звернення: 16.11.2023).
172. Державна служба: підручник: у 2 т. / Ю.В. Ковбасюк, О.Ю. Оболенський, С.М. Серьогін та ін. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
173. Panizza F, Larraburu CRR, Scherlis G. Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations. *Journal of Politics in Latin America*. 2018;10 (3):59-98.
174. Lijphart, Arend (1977), Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, New Haven: Yale University Press.

175. Mill, John Stuart (1961), (1843), *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connective View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, London: Longman.

176. United Nations Development Program (UNDP) (2016), *Human Development Report 2016*, URL: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)> (дата звернення: 16.11.2023).

177. Kopecký, Petr , and Mair, Peter (2006), *Political Parties and Patronage in Contemporary Democracies: An Introduction*, Workshop on Political Parties and Patronage, ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia (25–30 April).

178. Stokes, Susan , Dunning, Thad , Nazare, Marcelo , and Brusco, Valeria (2013), *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

179. González, Francisco (2012), *Creative Destruction? Economic Crises and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

180. Shefter, Martin (1977), *Patronage and Its Opponents: A Theory and Some European Cases*, Western Societies Program, N° 8, Center for International Studies, Cornell University.

181. Castells, Alberto (2012), *La Institución Presidencial en el Sistema Político Argentino: Una plataforma de investigación*, in: *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales* Ambrosio L. Gioja, VI, 9, 30–60.

182. Casullo, María Esperanza (2015), *Argentina: del bipartidismo a la democracia peronista*, in: *Nueva Sociedad*, 257, 16–28.

183. Cox, Gary , and Morgenstern, Scott (2001), *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*, in: *Comparative Politics*, 171–189.

184. Freedom House (2017), *Freedom in the World 2017*, URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017> (дата звернення: 16.11.2023).

185. Levitsky, Steven , and Roberts, Kenneth (2011), *Latin America's "Left Turn". A Framework for Analysis*, in: Levitsky, Steven , and Roberts, Kenneth

(eds), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1–28.

186. Salvatore schiavo-campo and pachampet sundaram. to serve and to preserve: improving public administration in a competitive world. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28984/improving-public-administration.pdf> (дата звернення: 16.11.2023).

187. Law of Georgia “On public service” URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3031098?impose=original>. (дата звернення: 16.11.2023).

188. Public Service Employment Act (S.C. 2003, с. 22, ss. 12, 13) URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.01/page-11.html#h-41> (дата звернення: 16.11.2023).

189. Conflict of Interest Act (S.C. 2006, с. 9, s. 2) URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/page-2.html#h-4>. (дата звернення: 16.11.2023).

190. Constitutional Reform and Governance Act 2010 URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents>. (дата звернення: 16.11.2023).

191. Grindle, Merilee S. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

192. Про Правила внутрішнього трудового розпорядку працівників Секретаріату та патронатної служби Центральної виборчої комісії: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 травня 2005 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0082359-05> (дата звернення: 16.11.2023).

193. Положення про виконавчий комітет Млинівської районної ради URL: [http://rada.mln.rv.ua/?page\\_id=218](http://rada.mln.rv.ua/?page_id=218) (дата звернення: 16.11.2023).

194. Правила внутрішнього трудового розпорядку працівників секретаріату та патронатної служби Вищої ради правосуддя URL: [http://www.vru.gov.ua/Docs/rules\\_hcj.pdf](http://www.vru.gov.ua/Docs/rules_hcj.pdf) (дата звернення: 16.11.2023).

195. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.11.2023).
196. Dahlström, C., Holmgren, M. (2017). The political dynamics of bureaucratic turnover. *British Journal of Political Science*, 49, 823–836.
197. Ennser-Jedenastik, L. (2015). The politicization of regulatory agencies: Between partisan influence and formal independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26, 507–518.
198. Meyer-Sahling, J.-H., Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: Government alternation and senior civil service politicisation in central and eastern Europe. *East European Politics*, 28, 4–22.
199. Staronova K, Rybář M. Personal or Party Roots of Civil Service Patronage? Ministerial Change Effects on the Appointments of Top Civil Servants. *Administration & Society*. 2021;53(5):651-679.
200. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. 2019. №. 5 С. 80-100.

ДОДАТКИ  
ДОДАТОК 1

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Статті у наукових фахових виданнях України:*

*(які входять до переліку МОН України)*

1. Бабкіна А.Ю. Щодо виникнення трудових відносин з працівниками патронатної служби. Соціальне право 2021 №4 С.95-102
2. Бабкіна А.Ю. Правове регулювання статусу працівників патронатної служби. Visegrad Journal on Human Rights. 2022. №2. С.177-181.  
[https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/06/VJHR\\_2\\_2022\\_Last.pdf](https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/06/VJHR_2_2022_Last.pdf)
3. Бабкіна А.Ю. Сутність та ознаки діяльності працівників патронатної служби в Україні. Право і суспільство. 2022. №4. С.173-179. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.25>  
[http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/4\\_2022/25.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/4_2022/25.pdf)
4. Бабкіна А.Ю. Сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. №3. С.87-91. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.15>  
<http://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/09/16.pdf>
5. Бабкіна А.Ю. Особливості істотних умов праці працівників патронатної служби. Держава та регіони. Серія: Право. 2022. №1(75). С.11-16. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.2>  
[http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2022/2.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2022/2.pdf)
6. Бабкіна А.Ю. Особливості розірвання трудового договору з працівниками патронатної служби. Науковий вісник публічного та приватного права. 2022. Випуск 3. С. 66-70.

*Матеріали наукових та науково-практичних конференцій:*

2. Бабкіна А.Ю. Деякі особливості при виникненні трудових відносин з працівниками патронатної служби. Вересневі наукові зібрання —

2022. ХСVII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. м. Київ, 19 вересня 2022 року. 176 с. С.10-15. [https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/10/KYIV\\_19092022.pdf](https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/10/KYIV_19092022.pdf)

3. Бабкіна А.Ю. Працівники патронатної служби як суб'єкт трудових відносин. Science, innovations and education: problems and prospects. Proceedings of the 15th International scientific and practical conference. CPN Publishing Group. Tokyo, Japan. 21-23.09.2022. P.350-354. <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/09/SCIENCE-INNOVATIONS-AND-EDUCATION-PROBLEMS-AND-PROSPECTS-21-23.09.22.pdf>

4. Бабкіна А.Ю. Щодо трудової діяльності працівників патронатної служби в Україні. Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект :Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 23–24 вересня 2022 р.)/ ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. Одеса: ГО «Інститут інноваційної освіти». 2022. 128 с. С.82-85. <https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2022/10/ScTechInn-Odesa-Sept2022.pdf>

**ДОДАТОК 2**

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки обговорювались на кафедрі трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях: «Вересневі наукові зібрання — 2022. ХCVII» (м. Київ, 19 вересня 2022 рок); «Science, innovations and education: problems and prospects» (Tokyo, Japan. 21-23.09.2022); «Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект» (м. Одеса, 23–24 вересня 2022 року).