

10. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: навчальний посібник. Харків: Вид-во «ФІНН», 2010. 672 с.
11. Козюбр М.І. Загальна теорія права: підручник. Київ: Ваіте. 2015. 392 с.
12. Сташків Я.Я. Принципи діяльності служби дільничних офіцерів поліції та їх профілактична спрямованість. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 4 (29). Том 2. С. 30–35.
13. Терещук О.Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія. Київ: ДП Вид. дім «Персонал», 2018. 460 с.
14. Популярна юридична енциклопедія. Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко... В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ: «Юрінком Інтер», 2002. 528 с.
15. Шевченко Д.А. Щодо категорії «принцип» у кримінальному праві. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1013–1017.
16. Бондаренко О.М. Теорія та практика вирішення податкових спорів: концептуальні засади: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпро, 2020. 441 с.
17. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
18. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

УДК [342.98:35.082]

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.4.16>

КРАМСЬКИЙ К.С.

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО НОВЕЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ: СПРОБА ЦІННІСНО-ЗМІСТОВОЇ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

LEGISLATIVE INITIATIVES ON THE AMENDMENT OF THE LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC SERVICE OF PERSONAL CONFIDENCE SERVICE: AN ATTEMPT AT A VALUE-CONTENT INTERPRETATION

Стаття присвячена ціннісно-змістовій інтерпретації законодавчих ініціатив щодо новелізації правового регулювання патронатної служби в Україні.

У статті критично аналізуються з погляду доктринальних та інституційних засад функціонування системи патронатної служби в Україні законопроекти щодо парламентської патронатної служби, патронатної служби в органах місцевого самоврядування та патронатної служби судді, зокрема: проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо унормування оплати праці помічників суддів та секретарів судового засідання» № 5361 від 12.04.2021 року; проект Закону України «Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України» № 3644-д від 18.09.2020 року; проект Постанови «Про внесення змін до Положення про помічника-консультанта народного депутата України» та Постанови Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народного депутата України» № 3645 від 12.06.2020 року; проект Закону України «Про парламентську службу» № 4530 від

© КРАМСЬКИЙ К.С. – аспірант кафедри службового та медичного права (Навчально-науковий Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка), <https://orcid.org/0000-0002-3032-5848>

21.12.2020 року; проєкт Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 6504 від 05.01.2022 року.

У статті обґрунтовано, що законодавчі ініціативи є важливим інструментом новелізації вітчизняного законодавства у сфері патронатної служби. Активізація інтересу суб'єктів законодавчої ініціативи до проблем, пов'язаних із вдосконаленням правового регулювання патронатної служби, свідчить про усвідомлення її важливості для забезпечення ефективного функціонування національної системи публічної адміністрації.

Водночас встановлено, що здійснені спроби є несистемними та еkleктичними, що часто призводить до появи нових правових колізій та законодавчих лакун. Подальша законопроектна діяльність у цій царині має ґрунтуватися на узгодженій цілісній візії держави щодо правової природи патронатної служби та її соціальної місії.

Автор зазначає, що вирішенню окреслених проблем може сприяти здійснення компаративно-правових досліджень у сфері патронатної служби. Апробація позитивного зарубіжного досвіду сприятиме розбудові системи патронатної служби в Україні на засадах людиноцентричності, інклюзивності та раціональності.

Ключові слова: *патронатна служба, адміністративна реформа, реформа публічної служби, модернізація системи патронатної служби, парламентська патронатна служба, патронатна служба в органах місцевого самоврядування, патронатна служба судді, секретар судового засідання, помічник-консультант народного депутата України, помічник-консультант депутата місцевої ради.*

The article is devoted to an attempt at a valuable and meaningful interpretation of legislative initiatives regarding the amendment of the legal regulation of the public service of personal confidence in Ukraine.

The scientific work critically analyzes draft laws on parliamentary public service of personal confidence, public service of personal confidence in local self-government bodies and judge public service of personal confidence from the point of view of the doctrinal and institutional foundations of the functioning of the public service of personal confidence system in Ukraine, in particular: the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine "On the Judiciary and status of judges" regarding normalization of the remuneration of assistant judges and secretaries of the court session" No. 5361 dated April 12, 2021; the draft Law of Ukraine "On Amendments to Article 34 of the Law of Ukraine "On the Status of People's Deputy of Ukraine" No. 3644-d dated September 18, 2020; the draft of the Resolution "On Amendments to the Regulations on the Assistant Consultant of the People's Deputy of Ukraine" and the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On Financial Support of the Activities of the People's Deputy of Ukraine" No. 3645 of June 12, 2020; the draft Law of Ukraine "On Parliamentary Service" No. 4530 dated December 21, 2020; the draft Law of Ukraine "On service in local self-government bodies" No. 6504 dated January 5, 2022.

The article substantiates that legislative initiatives are an important tool for revising domestic legislation in the field of public service of personal confidence. The activation of the interest of the subjects of the legislative initiative in the problems related to the improvement of the legal regulation of the public service of personal confidence testifies to the awareness of its importance for ensuring the effective functioning of the national system of public administration.

At the same time, it was established that the attempts made are unsystematic and eclectic, which often leads to the appearance of new legal conflicts and legislative gaps. Further legislative activity in this area should be based on an agreed holistic vision of the state regarding the legal nature of the public service of personal confidence and its social mission.

The author notes that the implementation of comparative legal studies in the field of public service of personal confidence can contribute to the solution of the outlined problems. Approbation of positive foreign experience will contribute to the development of the public service of personal confidence system in Ukraine on the basis of people-centeredness, inclusiveness, and rationality.

Key words: public service of personal confidence, administrative reform, public service reform, modernization of the public service of personal confidence system, parliamentary public service of personal confidence, public service of personal confidence in local self-government bodies, public service of personal confidence of a judge, secretary of a court session, assistant-consultant of a people's deputy of Ukraine, assistant-consultant of a deputy of a local council.

Постановка проблеми. Реформа публічної служби є одним із стратегічних пріоритетів адміністративної реформи, однак законодавець не приділяв належної уваги вдосконаленню правового регулювання патронатної служби як специфічної складової публічної служби. Лише упродовж останніх трьох років було здійснено декілька спроб вдосконалити систему патронатної служби в Україні, що знайшло своє відображення в низці законопроектів. Аналіз проектів законодавчих актів дозволяє прослідкувати основні напрями новелізації законодавства у сфері патронатної служби, а також підходи до формування та реалізації державної політики у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню стану нормативно-правового регулювання патронатної служби присвячено наукові праці Коломоєць Т.О., Колпакова В.К., Приймаченка Д.В. та Приймаченка Д.Д. [1; 2; 3]. Законодавчі новели щодо поширення дії Закону України «Про запобігання корупції» на патронатних службовців розглядалися Хамходерою О.П. та Луценко О.Є. [4; 5; 6]. Симптоматично, що науковці здебільшого досліджували ретроспективно-правовий аспект або стан нормативно-правового регулювання патронатної служби. Достатня увага актуальним законодавчим ініціативам у цій сфері дослідниками не приділялася. Спробу позначення актуального переліку таких законопроектів у своїй розвідці здійснила Бабкіна А.Ю. [7]. Дослідникам зазначеної проблеми вдалося виокремити окремі колізії та лакуни у правовому регулюванні патронатної служби в Україні. Водночас потребує поглибленої уваги стратегічна візія держави щодо патронатної служби, що виражається через законопроекти, спрямовані на зміну нормативно-правового регулювання цієї сфери.

Невирішені раніше проблеми. У вітчизняній службово-правовій науці наразі не сформувалася традиція системного осмислення законопроектів, присвячених різним аспектам розвитку національної системи патронатної служби. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та проект Закону України «Про парламентську службу» оформлюють масив нових норм і правил щодо діяльності, зокрема, патронатних службовців у сфері місцевого самоврядування та законодавчої влади. Критичне осмислення положень цих законопроектів та їх місця у системі норм адміністративного права допоможе відкоригувати подальші кроки щодо реформування системи публічної служби в Україні.

Метою статті є спроба осмислення ціннісно-змістової інтерпретації актуальних законодавчих ініціатив щодо новелізації правового регулювання патронатної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Законопроекти, спрямовані на зміну нормативно-правового регулювання системи патронатної служби в Україні, можна аналізувати за хронологічним, суб'єктивним, інституційним та змістовим критеріями.

Комплексно прослідкувати тяглість і результативність таких законодавчих ініціатив допомагають у поєднанні змістовий та інституційний критерії. Завдяки чому можна виокремити сутність бажаних змін та відобразити наміри суб'єкта законодавчої ініціативи, який ці зміни пропонував.

Упродовж 2019–2022 років в Україні активізовано зусилля суб'єктів законодавчої ініціативи у сфері правового регулювання патронатної служби. Були здійснені спроби суттєво скоригувати окремі складові патронатної служби, а саме: правовий статус патронатних службовців; фінансування патронатної служби/оплати праці патронатних службовців; поширення дії антикорупційного законодавства на патронатних службовців тощо. Пропоновані новачки переважно стосувалися патронатної служби в органах законодавчої влади (парламентської патронатної служби), патронатної служби в органах місцевого самоврядування, патронатної служби судді.

Питання поширення антикорупційного законодавства патронатних службовців через його об'ємність і комплексність є темою окремої наукової розвідки і не буде розглянуто в цьому дослідженні.

Патронатна служба судді. Спроби внести зміни до ст. 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що регулює правовий статус помічників суддів, є поодинокими. Так, у 2021 році був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо унормування оплати праці помічників суддів та секретарів судового засідання» № 5361 від 12.04.2021 року [8].

У назві законопроекту згадується лише унормування оплати праці помічників суддів, тоді як його зміст є значно ширшим і стосується спроби вдосконалити засади патронатної служби судді. Так, у законопроекті передбачалося врегулювати питання: правового статусу посади секретаря судового засідання як посади патронатної служби; закріпити непоширення дії Закону «Про державну службу» (окрім ст. 92 Закону) на патронатних службовців судді; права судді розподіляти обов'язки між працівниками патронатної служби судового органу; права судді розподіляти місячний фонд заробітної плати у межах загального фонду, встановленого для оплати праці; підпорядкування секретаря судового засідання судді, за поданням якого його призначили; строкового трудового договору, за яким працюють помічники судді та секретарі судового засідання; права на отримання помічником судді та секретарем судового засідання у разі припинення повноважень судді одноразової грошової допомоги у розмірі його середньої місячної заробітної плати за рахунок бюджетних призначень на забезпечення діяльності суду [8]. Отже, законопроектом передбачалося закріпити посаду секретаря судового засідання як посаду патронатної служби судді поряд із помічником судді, зокрема, шляхом внесення змін до ст. 92 Закону України «Про державну службу» із додаванням посади секретаря судового засідання в перелік посад патронатної служби.

Законопроект не був прийнятий через економічні причини та питання невідповідності строків, що передбачені в ньому, бюджетному процесу. Водночас він викликає зацікавленість не лише через спрямованість на підвищення заробітної плати помічникам судді та секретарям судового засідання, а більшою мірою – своєю спробою впорядкувати правовий статус помічника судді та встановити правовий статус секретаря судового засідання. Правове регулювання посади помічника судді передбачено в ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та Положенням про помічника судді, затвердженим рішенням Ради суддів України № 21 від 18.05.2018 року [9; 10]. На відміну від «функціоналу» помічника судді, правовий статус секретаря судового засідання є неврегульованим законодавчо, що призводить до відсутності правової значеності та стабільності – принципів публічної служби. Єдина згадка про секретарів судового засідання є у ч. 11 ст. 155 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», де зазначається, що до штату апарату судів входять також секретарі судового засідання, наукові консультанти і судові розпорядники [9]. Також відсутнє окреме Положення про секретаря судового засідання, що детально врегульовувало б особливості проходження ним служби.

Головним недоліком розглянутого вище законопроекту є його еkleктичність і намагання зробити дійсно важливі та фундаментальні зміни під приводом зміни системи оплати праці.

Парламентська патронатна служба. Помічники-консультанти народного депутата України. У 2020 році стала помітною тенденція до напрацювання законодавчого масиву щодо зміни правового статусу помічника-консультанта народного депутата України. Нормативно-правовими актами, що регулюють правовий статус помічника-консультанта народного депутата України, є Закон України «Про статус народного депутата України» та Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затверджене постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 року № 379-95-ВР [11; 12]. З лютого до вересня 2020 року було здійснено чотири спроби новелізувати наведені вище акти: проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України» щодо вимог до помічників-консультантів» № 2832 від 03.02.2020 року; проєкт Постанови «Про внесення зміни до статті 1.1. Положення про помічника-консультанта народного депутата України» № 2833 від 03.02.2020 року; проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України» № 3644-д від 18.09.2020 року; проєкт Постанови «Про внесення змін до Положення про помічника-консультанта народного депутата України та Постанови Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народного депутата України» № 3645 від 12.06.2020 року. Останні дві спроби були успішними, що призвело до часткової зміни правового статусу помічника-консультанта народного депутата України.

За своїм змістом законопроекту № 3644-д від 18.09.2020 року і № 3645 від 12.06.2020 року є видозміненими розширеними версіями законопроектів № 2832 від 03.02.2020 року і № 2833 від 03.02.2020 року відповідно. Законопроектами № 2832 від 03.02.2020 року і № 2833 від 03.02.2020 року пропонувалося здійснити диференціацію вимог щодо обов'язковості наявності вищої освіти у помічників-консультантів за трудовим договором та на громадських засадах. Положеннями законопроектів передбачалося прибрати обов'язок мати вищу освіту для помічника-консультанта на громадських засадах та залишити його для помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом [13; 14].

Такий підхід видається суперечливим, адже строковий трудовий договір та громадські засади є відмінностями форми оформлення трудових відносин, а не обсягу чи змісту обов'язків і функцій. Так, і помічник-консультант за трудовим договором, і помічник-консультант на громадських засадах сприяють реалізації публічного інтересу та є посадами із високим рівнем відповідальності, що вимагають відповідного фаху. Вилучення обов'язку мати вищу освіту для помічника-консультанта на громадських засадах потенційно може призвести до негативних практик призначення на цю посаду осіб, які за своїми професійними якостями їй не відповідають. Показово, що відповідно до ч. 4 ст. 29¹ Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» помічником-консультантом депутата місцевої ради може бути лише громадянин України, який має загальну середню освіту [15]. Прибравши вимогу до помічників-консультантів народних депутатів на громадських засадах мати будь-яку освіту, законодавець применшує значення цієї посади порівняно з помічником-консультантом депутата місцевої ради.

Однак законодавці сприйняли такий підхід, прийнявши за основу і в цілому проект Закону № 3644-д від 18.09.2020 року та проект Постанови № 3645 від 12.06.2020 року. Ці акти містять деталізовані ідентичні до викладених вище положення [16; 17]. Це призвело до таких змін до ч. 2 і ч. 3 ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України»: помічники-консультанти народного депутата працюють за строковим трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом) або на громадських засадах. Помічником-консультантом за строковим трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом) може працювати особа, яка має вищу освіту ступеня молодшого бакалавра або бакалавра [11].

Серед іншого, цей законопроект та проект постанови включають: удосконалення порядку використання загального фонду, що встановлюється на оплату праці помічників-консультантів; унормування можливості виплати помічникам-консультантам матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань і матеріальної допомоги для оздоровлення; визначення порядку надання щорічних основних відпусток помічникам-консультантам; тривалість відпустки; види відпусток; процедуру погодження надання відпустки [16; 17].

Одним із трендів патронатної служби є спроба інституціоналізації системи парламентської служби. Прикладом став проект Закону України «Про парламентську службу» № 4530 від 21.12.2020 року [18]. 28 січня 2021 року цей законопроект було прийнято за основу, а 9 вересня 2022 року він був включений до порядку денного 8 сесії ІХ скликання за реєстраційним номером 2557-ІХ від 06.09.2022 року. Окрім нормативно-правових актів, що регулюють діяльність помічника-консультанта народного депутата України, правовий статус парламентських патронатних службовців регулюється Положенням про Секретаріат Голови Верховної Ради України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 року № 379-95-ВР; Положенням про секретаріат комітету Верховної Ради України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 року № 379-95-ВР; Положенням про секретаріат депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 року № 379-95-ВР [19; 20; 21].

Проект Закону України «Про парламентську службу» позиціонується як акт, що містить загальні норми для парламентських службовців, зокрема і патронатних. Цей законопроект не деталізує і не змінює правове регулювання, наприклад, помічника народного депутата чи посадової особи секретаріату депутатської фракції Верховної Ради, а отже, його прийняття не має наслідком скасування зазначених вище відповідних профільних положень [18]. Водночас проект Закону встановлює спільні засади правового регулювання для окремих груп парламентських службовців.

У ст. 3 законопроекту пропонується поділ посад парламентської служби на посади парламентських державних службовців, працівників парламентської патронатної служби та парламентських працівників, які виконують функції з обслуговування. У ст. 7 проекту Закону подається вичерпний перелік посад парламентської патронатної служби: 1) керівника, заступника керівника секретаріату Голови Верховної Ради України, прес-секретаря Голови Верховної Ради України; 2) керівників секретаріатів Першого заступника, заступника Голови Верховної Ради України; 3) радників, помічників Голови Верховної Ради України, Першого заступника, заступника Голови Верховної Ради України, Керівника Апарату; 4) головних консультантів секретаріату Голови Верховної Ради України; 5) керівників, заступників керівників, головних консультантів, старших консультантів, консультантів секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) [18].

Суттєвим недоліком цього законопроекту є винесення посади помічника-консультанта народного депутата України за межі сфери його дії. Причиною є невизначеність законодавця щодо

правової природи посади помічника-консультанта народного депутата. Помилковим є сприйняття цієї посади як приватної, адже помічник-консультант виконує суспільно значущі функції та опосередковано реалізує публічний інтерес. За класичними доктринальними положеннями, посада помічника-консультанта народного депутата України є посадою парламентської патронатної служби.

Єдиною нормою законопроекту, де згадується про посаду помічника консультанта, є ч. 2 ст. 5: «З метою дотримання принципу політичної неупередженості, передбаченого Законом України «Про державну службу», парламентські державні службовці повинні також забезпечувати рівне ставлення до кожного **народного депутата України, їх помічників-консультантів, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) та інших працівників парламентської патронатної служби**» [18]. Із тексту цієї норми вбачається, що автори законопроекту не змогли визначитися, чи відносять вони посаду помічника-консультанта народного депутата України до посад парламентської патронатної служби. Можливий аргумент щодо регулювання певних аспектів проходження помічником-консультантом патронатної служби в окремому законі та положеннях не сприймається як належний, адже проєкт Закону України «Про парламентську службу» містить загальні фундаментальні норми для групи посад, а не спрямований на деталізоване регулювання особливостей їх служби.

Розділ VIII законопроекту, присвячений парламентській патронатній службі, поділяється на регулювання таких сфер: вимоги, призначення на посаду, обов'язки, курси підвищення професійного рівня кваліфікації, оплата праці та соціальні гарантії, звільнення з посади. Показово, що норми щодо припинення трудових відносин з працівниками парламентської патронатної служби, їх дострокове звільнення (ст. 35 проєкту), умови оплати праці (ч. 1 ст. 34) є бланкетними та відсилають до правил, визначених у ст. 92 Закону України «Про державну службу» [18].

Викликає заперечення наявність у тексті законопроекту ч. 3 ст. 3, яка встановлює, що відносини, які виникають у зв'язку зі службою працівників парламентської патронатної служби, регулюються цим Законом, Законом України «Про державну службу» в частині положень, що стосуються патронатної служби, а також законодавством про працю [18]. Наголошуємо, що відповідно до п. 18 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу», його дія на патронатних службовців не поширюється [22].

Новий Закон, який встановлює та закріплює поняття парламентської патронатної служби, правовий статус та особливості правового регулювання цієї групи службовців, має встановлювати відповідне властиве правове регулювання цих особливостей. Наявність окремого розділу, що здебільшого складається з бланкетних норм, тільки збільшує кількість можливих колізій щодо регулювання сфери парламентської патронатної служби. Адже нові законодавчі акти у сфері патронатної служби повинні встановлювати цілісне вичерпне правове регулювання, а не відсилати до Закону України «Про державну службу», який досі регулює питання патронатної служби лише через відсутність належної окремої нормативно-правової бази інституту патронатної служби.

Патронатна служба в органах місцевого самоврядування. Неодноразово здійснювалися спроби вдосконалити застаріле нормативно-правове регулювання у сфері служби в органах місцевого самоврядування, а саме Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що був прийнятий ще у 2001 році [23]. Одними з останніх таких спроб були проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 8369 від 17.05.2018 року та проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 1223 від 02.09.2019 року [24; 25].

Ці законопроєкти не були прийняті та містили ідентичний підхід до визначення правової природи патронатної служби в органах місцевого самоврядування. У ч. 2 ст. 3 вказаних вище законопроєктів передбачалося, що їх дія не буде поширюватися на працівників патронатної служби та працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, не диференціюючи ці групи посад. Водночас пропонувалося доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтю 58¹ «Патронатна служба». У цій статті передбачалося, що сільський, селищний, міський голова, голова районної, районної у місті, обласної ради на строк своїх повноважень може утворити свою патронатну службу у межах загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання, призначати на посади працівників патронатної служби (помічників, радників, консультантів тощо) та достроково звільняти їх з посад. На працівників патронатної служби мала поширюватися дія законодавства про працю [24; 25].

Подальшою спробою змінити правове регулювання публічної служби в органах місцевого самоврядування став проєкт Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

№ 6504 від 05.01.2022 року [26]. 16 листопада 2022 року цей законопроект було прийнято за основу зі скороченим строком підготовки.

Найбільшою новацією проєкту Закону 2022 року є виправлення концептуального недоліку щодо винесення працівників патронатної служби за межі регулювання Закону. У ч. 1 ст. 3 законопроекту передбачається, що цей Закон регулює трудові відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням патронатної служби. Водночас у ч. 2 ст. 3 законопроекту здійснюється диференціація та зазначається, що дія цього Закону не поширюється на працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування [26].

Регулюванню патронатної служби в органах місцевого самоврядування в тексті проєкту Закону присвячена ст. 86. Вона частково повторює положення ст. 58¹, що у 2018 і 2019 роках планували додати до Закону України «Про місцеве самоврядування». Ч. 1 ст. 86 законопроекту передбачає, що сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк своїх повноважень може утворювати свою патронатну службу у межах чисельності апарату (виконавчого апарату) ради та витрат на їх утримання [26].

У ч. ч. 3–5 ст. 86 проєкту Закону передбачається порядок призначення та звільнення з посади: сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради призначає та звільняє працівників патронатної служби. Ч. 8 ст. 86 законопроекту регулює умови оплати праці, які визначаються відповідною радою за пропозицією відповідного голови [26].

У ч. 2 ст. 86 законопроекту надається перелік посад патронатної служби в органах місцевого самоврядування, якими є посади радників, консультантів та помічників сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради [26]. Вважаємо контроверсійним незалучення до переліку посад патронатної служби в органах місцевого самоврядування посади помічників-консультантів місцевих рад, діяльність яких хоч і регулюється доволі детально у ст. 29⁻¹ Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», є посадою патронатної служби [15]. Намагання звузати групу патронатних службовців місцевого самоврядування до помічників місцевих голів та голів місцевих рад видається доволі суперечливим.

Викликає питання також ч. 6 ст. 86 законопроекту, в якій вказано, що на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст. ст. 39¹, 41–43¹, 49² та ч. 3 ст. 184 Кодексу законів про працю України [26]. Таке формулювання видається занадто загальним, адже законодавство про працю має поширюватися на такі відносини не в повному обсязі, а виключно в частині, не врегульованій самим Законом.

У ч. 7 ст. 86 проєкту Закону створюється запобіжник для зловживання своїм становищем патронатними службовцями: працівникам патронатної служби забороняється давати доручення службовцям місцевого самоврядування [26]. Водночас ця норма мала би бути двосторонньою, адже така її редакція нібито дозволяє службовцям місцевого самоврядування давати доручення та мати вплив на патронатних службовців. Також ця стаття не відображає специфіки взаємовідносин між патронатним службовцем та керівником служби управління персоналом у місцевому самоврядуванні.

У ч. 9 ст. 86 законопроекту вказується, що з метою визначення єдиних засад й умов діяльності, правового статусу працівника патронатної служби сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі створення), районною, обласною радою затверджується положення про патронатну службу. Таке формулювання видається сумнівним, адже правовий статус та єдині засади й умови діяльності мали б бути врегульовані цим Законом, а не делеговані кожній окремій раді [26]. Вказаний підхід містить деструктивний потенціал, а не сприяє визначенню «єдиних засад й умов діяльності».

Спроба ціннісно-змістової інтерпретації законодавчих ініціатив щодо новелізації правового регулювання патронатної служби в Україні дає підстави зазначити:

- Упродовж останнього часу помітна тенденція щодо розроблення низки законопроектів, спрямованих на зміну нормативно-правового регулювання патронатної служби, зокрема патронатної служби в парламенті, місцевому самоврядуванні та органах правосуддя.
- Законодавцем приділяється недостатня увага правовому регулюванню добору, проходження та припинення патронатної служби в суб'єктах публічної адміністрації та патронатної служби Президента України, що неприпустимо в умовах введення правового режиму воєнного стану, оскільки патронатні службовці реалізують особливо соціально значущу місію, будучи залученими до підготовки та виконання важливих управлінських рішень.

- Є достатні підстави констатувати концептуальну трансформацію в підходах до новелізації правового регулювання патронатної служби, що полягає у прагненні ухвалювати комплексні нормативно-правові акти замість внесення окремих чисельних змін.

- На якість законопроектів негативно впливає відсутність цілісної державної візії щодо розуміння ціннісної основи, специфіки правової природи та спрямованості патронатної служби як виду публічної.

- Існує об'єктивна зумовлена необхідність вдосконалення патронатної служби судді. Так, вважаємо необхідним вичерпно врегулювати правовий статус секретаря судового засідання як патронатного службовця із внесенням відповідних змін та доповнень щодо умов і особливостей проходження такої служби у профільні законодавчі акти.

- Наголошуємо на необґрунтованості вилучення вимоги щодо обов'язковості мати вищу освіту для помічника-консультанта народного депутата України на громадських засадах. Такий підхід є контрпродуктивним, оскільки потенційно може призвести до зловживань народними депутатами правом призначати на посади помічників-консультантів осіб, які не мають достатнього рівня компетентності та можуть дискредитувати інститут патронатної служби.

- Вважаємо, що закріплені в проекті Закону України «Про парламентську службу» та проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» новели потенційно можуть поглибити колізійність вітчизняного службово-правового законодавства, оскільки специфічні правила для патронатних службовців не деталізовані або відсилають до правил Закону України «Про державну службу» чи законодавства про працю, що не призначені для регулювання особливостей проходження служби патронатних службовців. Нові законодавчі акти у сфері патронатної служби мають формувати цілісне і деталізоване правове регулювання, а не відсилати до Закону України «Про державну службу», який досі частково регулює проходження патронатної служби лише через відсутність достатнього законодавчого регулювання патронатної служби.

- Ініційовані проект Закону України «Про парламентську службу» та проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не вирішують проблему вичерпного правового регулювання статусу помічників-консультантів народних депутатів та помічників-консультантів депутатів місцевих рад. Навпаки, внаслідок ухвали пропонувані змін помічниками-консультантами можуть необґрунтовано бути позбавленими статусу патронатних службовців.

- У проекті Закону України «Про парламентську службу» та проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відсутні обґрунтовані пропозиції щодо правового регулювання низки важливих аспектів проходження патронатної служби, а саме: принципів патронатної служби; прав та обов'язків патронатних службовців; підпорядкованості патронатних службовців; засад їх взаємодії з керівниками державної служби; дисциплінарної відповідальності патронатних службовців; критеріїв оцінювання діяльності патронатних службовців; соціальних гарантії тощо.

- Вирішенню окреслених вище проблем може сприяти розроблення збалансованої Концепції розвитку патронатної служби в Україні.

Висновки. Законодавчі ініціативи є важливим інструментом новелізації вітчизняного законодавства у сфері патронатної служби. Активізація інтересу суб'єктів законодавчої ініціативи до проблем, пов'язаних із вдосконаленням правового регулювання патронатної служби, свідчить про усвідомлення її важливості для забезпечення ефективного функціонування національної системи публічної адміністрації. Одним із пріоритетів новелізації є комплексне правове регулювання патронатної служби в парламенті та місцевому самоврядуванні. Водночас констатуємо, що здійснені спроби є несистемними та еkleктичними, що часто призводить до появи нових правових колізій та законодавчих лакун. Подальша законопроектна діяльність у зазначеній царині має ґрунтуватися на цілісній візії держави щодо правової природи патронатної служби та її соціальної місії. Вирішенню зазначених проблем може сприяти здійснення компаративно-правових досліджень у сфері патронатної служби. Апробація позитивного зарубіжного досвіду сприятиме розбудові патронатної служби на засадах людиноцентричності, інклюзивності та раціональності.

Список використаних джерел:

1. Коломоєць Т.В., Колпаков В.К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. Київ, 2019. № 5. С. 80–100.
2. Коломоєць Т.О. Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації. *Вісник Запорізького національного університету*. Запоріжжя, 2017. № 3. С. 73–82.

3. Приймаченко Д.В., Приймаченко Д.Д. Генеза правового регулювання патронатної служби в Україні. *Правова позиція*. Дніпро, 2021. № 1. С. 45–52.

4. Хамходера О.П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіновації. *Журнал східноєвропейського права*. Київ, 2020. № 77. С. 152–162. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2020/06/khamkodera_77.pdf (дата звернення: 15.12.2022).

5. Хамходера О.П. Антикорупційна суб'єктність патронатних службовців: ірраціональності піврічних новацій. *Правове життя сучасної України*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. у 3 т., 15 травня 2020 р. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. Т. 2. С. 30–34.

6. Луценко О.Є. Суб'єкти, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». *Право та інновації*. Харків, 2017. № 2. С. 63–68.

7. Бабкіна А.Ю. Сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби. *Аналітично-порівняльне правознавство*. Ужгород, 2022. № 3. С. 87–91. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/264878/260885> (дата звернення: 15.12.2022).

8. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо унормування оплати праці помічників суддів та секретарів судового засідання: проект Закону України № 5361 від 12.04.2021 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26242> (дата звернення: 15.12.2022).

9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

10. Положення про помічника судді: затв. Рішенням Ради суддів України від 18.05.2018 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

11. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

12. Положення про помічника-консультанта народного депутата України: затв. Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

13. Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України» щодо вимог до помічників-консультантів: проект Закону України № 2832 від 03.02.2020 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1164> (дата звернення: 15.12.2022).

14. Про внесення зміни до статті 1.1. Положення про помічника-консультанта народного депутата України: проект Постанови № 2833 від 03.02.2020 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1119> (дата звернення: 15.12.2022).

15. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 15.12.2022).

16. Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України»: проект Закону України № 3644-д від 18.09.2020 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3644-%D0%B4&conv=9> (дата звернення: 15.12.2022).

17. Про внесення змін до Положення про помічника-консультанта народного депутата України та Постанови Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народного депутата України»: проект Постанови № 3645 від 12.06.2020 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2754> (дата звернення: 15.12.2022).

18. Про парламентську службу: проект Закону України № 4530 від 21.12.2020 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/5003> (дата звернення: 15.12.2022).

19. Положення про Секретаріат Голови Верховної Ради України: затв. Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379-95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911%D0%BA/20-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

20. Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України: затв. Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379-95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241k/21-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

21. Положення про секретаріат депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України: затв. Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379-95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899%D0%BA/20-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

22. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

23. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/ed20210801#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

24. Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: проєкт Закону України № 8369 від 17.05.2018 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016 (дата звернення: 15.12.2022).

25. Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: проєкт Закону України № 1223 від 02.09.2019 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1070> (дата звернення: 15.12.2022).

26. Про службу в органах місцевого самоврядування: проєкт Закону України № 6504 від 05.01.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38738> (дата звернення: 15.12.2022).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.4.17>

КУРКО О.П.

КОМПЕТЕНЦІЙНИЙ СПІР: ПРЕДМЕТ ТА СУТНІСТЬ

COMPETENCE DISPUTE: SUBJECT AND SUBSTANCE

Стаття присвячена розкриттю сутності та предмету компетенційного спору в адміністративному судочинстві. Визначено, що компетенційний спір є різновидом адміністративно-правового спору, який виник у сфері здійснення функцій публічно-правового характеру публічної адміністрації й стосується усунення перешкод у реалізації компетенції конкретних її представників. Доведено, що предметом компетенційного спору є виключно питання розмежування повноважень публічної адміністрації (визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень)), адже в іншому випадку суб'єкт владних повноважень може виступати у якості позивача тільки як юридична особа, що захищає свої порушені права. Узагальнено, що підставою для виникнення такого спору можуть бути: 1) неправомірні дії суб'єкта владних повноважень (наприклад, перевищення повноважень або неправильне їхнє застосування у певному колі правовідносин); 2) правомірні дії, на вчинення яких він уповноважений у зв'язку з наявністю законодавчих колізій; 3) його рішення, що суперечать законодавчим приписам або відповідають його положенням, однак суб'єкт владних повноважень не мав права на його прийняття; 4) в окремих випадках – бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Сформовано висновок, що сутність компетенційного спору в адміністративному судочинстві можна звести до таких положень: по-перше, це не спір про право, адже – основне завдання адміністративного судочинства полягає у встановленні юридичної визначеності, усуненні законодавчих колізій, формуванні правил однакового застосування закону; по-друге, суд має визначити чи належним чином реалізована компетенція суб'єкта публічної адміністрації стосовно іншого суб'єкта владних повноважень, чи має місце свавілля його дій або законодавчі положення, що встановлюють перелік його повноважень є такими, що порушують порядок належної діяльності іншого суб'єкта владних повноважень з аналогічними функціями у сфері публічно-правові діяльності; по-третє, специфіка цього різновиду публічно-правового (адміністра-