

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

БАБКІНА А. Ю.,
аспірантка кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.25>

СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано правові аспекти та специфіка діяльності патронатної служби в Україні, зокрема охарактеризовано порядок призначення та перебування на державній службі, основні завдання, обов'язки та повноваження працівників патронатної служби. Проаналізовано чине законодавство, пов'язане з державною службою в частині, що стосується посад патронатної служби. У статті зазначається, що патронатні службовці обслуговують діяльність відповідного керівника, надаючи йому допомогу технічного та інформаційного характеру, виступаючи радниками, експертами тощо. Проте, що важливо, власне функції та повноваження відповідного органу патронатні службовці не виконують. Юридично відповідальні за свою діяльність такі особи перед своїм керівником, а не перед державою. Сам патрон визначає обсяг їх повноважень і відповідальності, функції. Виходячи з вищенаведеного, розглядається представлена у спеціальній літературі ідея, що відносини працівників патронатної служби, які вперше зараховуються на службу повинні підпадати під сферу дії норм трудового права, в подальшому в основу їх діяльності повинен бути покладений трудовий договір (контракт).

Автор вважає спірним питання щодо закріплення норм, присвячених регулюванню діяльності патронатної служби у Законі України «Про державну службу», сферою дії якого охоплюється організація діяльності безпосередньо державної служби. Але погоджується із таким, якщо, наприклад, патронатна служба може зараховуватися в стаж державної служби лише за умови, що особа була державним службовцем до вступу на патронатну службу, а після закінчення роботи в ній знову повернувся на державну службу.

Окреслено сутність та ознаки патронатної служби в Україні з урахуванням сучасних реалій. Зазначається, що діяльність патронатних службовців зорієнтована на забезпеченні реалізації завдань та функцій суб'єкта публічно-владної компетенції, яким може бути, переважно, публічний діяч, що слугує можливістю розглядати патронатну службу як варіант публічної.

Вона виступає необхідним і важливим елементом державного управління, базовим критерієм виокремлення якої є її специфічне призначення – професійно і компетентно надавати допомогу в реалізації функцій з державного управління, спрямованих на організацію та впорядкування суспільних відносин.

Ключові слова: патронатні службовці, державна служба, трудова діяльність, трудові відносини



Babkina A. Iu. The essence and characteristics of the labor activity of patronage service workers in Ukraine

The article analyzes the legal aspects and specifics of the activity of the patronage service in Ukraine, in particular, the procedure for appointment and stay in the state service, the main tasks, duties and powers of employees of the patronage service is characterized. The current legislation related to the civil service was analyzed in the part related to the positions of the patronage service. The article states that patronage employees serve the activities of the relevant manager, providing him with technical and informational assistance, acting as advisers, experts, etc. However, what is important, the actual functions and powers of the relevant body are not performed by patronage officials. Such persons are legally responsible for their activities to their manager, not to the state. The patron himself determines the scope of their powers and responsibilities, functions. Based on the above, the idea presented in the special literature is considered that the relations of patronage service employees who are first enrolled in the service should fall under the scope of labor law norms, in the future their activity should be based on an employment contract (contract).

The author considers controversial the issue of establishing norms dedicated to regulating the activity of the patronage service in the Law of Ukraine "On Civil Service", the scope of which covers the organization of the activities of the civil service directly. But he agrees with this, if, for example, the patronage service can be counted in the length of civil service only on the condition that the person was a civil servant before joining the patronage service, and after the end of work in it will return to the civil service again.

The essence and characteristics of the patronage service in Ukraine are outlined, taking into account modern realities. It is noted that the activity of patronage employees is focused on ensuring the implementation of the tasks and functions of the subject of public-authority competence, which can be, mainly, a public figure, which serves as an opportunity to consider the patronage service as a variant of the public one.

It acts as a necessary and important element of public administration, the basic criterion for its distinction is its specific purpose – to professionally and competently provide assistance in the implementation of public administration functions aimed at organizing and streamlining social relations.

Key words: patronage employees, civil service, labor activity, labor relations.

Постановка проблеми. Особливість трудової діяльності патронатних службовців доцільно описати, використовуючи характеристику службово-трудова відносин, які виокремлюються з-поміж інших наявністю широкого кола ознак.

Так, вони є суспільними відносинами, що виникають з конкретним державним органом чи інституцією. Службово-трудова відносина є взаємними, тобто правам та обов'язкам однієї сторони відповідно кореспондують обов'язки та права іншої сторони. Такі права та обов'язки сторін службово-трудова відносин чітко визначені, індивідуалізовані, а отже є вольовими та мають персоніфікований характер

Патронатні службовці обслуговують діяльність відповідного керівника, надаючи йому допомогу технічного та інформаційного характеру, виступаючи радниками, експертами тощо. Проте, що важливо, власне функції та повноваження відповідного органу патронатні службовці не виконують. Юридично відповідальні за свою діяльність такі особи перед своїм керівником, а не перед державою. Сам патрон визначає обсяг їх повноважень і відповідальності, функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз та оцінка наукових праць свідчить, що проблемам питань діяльності працівників патронатної служби приділялась такими вітчизняними дослідниками. Зокрема, І.П. Адамська, Ю.П. Битяк, М.І. Іншин, В. Черепанов, О.І. Костилен, Т.О. Коломоєць, М.І. Мазур, Г.Д. Стратієнко, О.Г. Юшкевич.



Метою даної статті є дослідження сутності та ознак патронатної служби в Україні з урахуванням правових аспектів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Трудова діяльність є основою життєдіяльності будь-якої суспільної організації, що, як правило, повністю урегульовано нормами права. Службова діяльність є одним із варіантів трудової. Для здійснення різного роду такої діяльності працівники наділяються широким колом прав та обов'язків, необхідних для виконання належної їм трудової функції [1, с. 140]. Для отримання статусу службовця особа повинна вступити на посаду державної служби, працювати на відповідній посаді в органі державної влади, будь-якому іншому державному органі або його апараті (секретаріаті). Службовцем виконуються належні з огляду на певну посаду зобов'язання, він дотримується порядку служби, отримує заробітну плату за рахунок держави, його трудова діяльність напряму чи опосередковано пов'язана із реалізацією завдань та функцій керівника (патрона) [2].

Для розкриття сутності та ознак трудової діяльності працівників патронатної служби, на нашу думку, вдало буде взяти за основу напрацювання М. Клемпарського, дослідження якого сфокусовано на особливостях службово-трудова діяльності [3, с. 233].

Незважаючи на те, що в основному вчений розглядає такі відносини в контексті саме державної служби, якою патронатна, як було доведено раніше, не являється, результати його наукового пошуку, без сумніву цінні і, зважаючи на предмет нашого дослідження.

Розглядаючи патронатних службовців як працівників, слід розпочати з того, що в цілому суб'єктам трудового права притаманні такі специфічні риси: а) вони є фізичними чи юридичними особами, державними органами або державою в цілому; б) вони можуть потенційно ставати учасниками трудових та тісно пов'язаних із трудовими відносин; в) виникнення та динаміка правовідносин, учасниками яких вони можуть бути, встановлені приписами трудового права; г) такі суб'єкти, відповідно до чинного законодавства, наділяються конкретними суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, які гарантуються належним чином державою; ж) реалізація суб'єктами належним їм прав та обов'язків можлива лише після вступу у відповідні правовідносини [2].

Продовжуючи зазначене, досить вдало, у свою чергу, В. Черепанов, розкриваючи поняття публічного службовця, вказує на те, що він є особою, напряму пов'язаною із органом державного управління або його апаратом відносинами служби. Тобто, публічним службовцем є працівник, який надає послуги особистого професійного або технічного характеру, отримуючи за них відповідну плату, за для реалізації управлінським апаратом держави функціональних обов'язків, покладених на нього [4, с. 89].

Такий службовець, являючись працівником, систематично та тривало задіяний у робочому процесі, займаючись, передусім, інтелектуальною роботою. Як зазначає І.П. Адамська, в цілому перед працівником відкривається можливість, працюючи у державному органі, займати посаду, яка належить до посад державної служби, перебувати на посаді патронатної служби або бути працівником державного органу, яким здійснюються функції стосовно обслуговування [2].

Посада традиційно вважається первинною структурною одиницею державного органу, початковим соціально-організаційним його елементом. Посадою передбачаються конкретні кваліфікаційні вимоги до рівня професійної підготовки, освіти осіб, які претендують на її зайняття [2].

Згідно з ч. 1 ст. 92 Закону України «Про державну службу» до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. Останнє, як зазначає О.Д. Лазор, включає в себе посади, передбачені штатним розписом установи для здійснення, передусім, організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення [5, с. 95].



О.І. Костилев розширює напрями діяльності патронатних службовців, додаючи до зазначених підготовку пропозицій, організації контактів із громадськістю та засобами масової інформації тощо [6, с. 14].

Як вже у певній мірі зазначалося раніше, незважаючи на те, що за своєю природою та специфікою виконуваних завдань патронатна служба хоч і є службою у державному органі, ототожнювати її із державною службою буде невиправданим.

Так, для посад патронатних службовців, які, будучи державними посадами, характерною є специфіка. На відміну від посад державних службовців, якими передбачається, переважно, здійснення управлінських функцій, виконання прямих завдань і функцій держави під час служби у державному органі [6, с. 17], діяльність патронатних службовців спрямована на інше, що і спричиняє те, що на них статус державних службовців із присвоєння рангів не поширюється. Патронатними службовцями, передусім, обслуговується діяльність відповідного політичного діяча (посадовця), надається інформаційна, технічна допомога; вони можуть виступати радниками, експертами тощо. Проте, це все не слугує підставою говорити про виконання патронатними службовцями (як усіма іншими державними службовцями) функцій та реалізацію повноважень того органу, в якому вони працюють. Відповідальні за свою діяльність патронатні службовці перед «патроном» (керівником), а не перед державою. Ним же визначається обсяг повноважень, функцій та заходів стягнень для патронатних службовців [7, с. 115]. Тому, виходячи з вищенаведеного, слід підтримати представлену у спеціальній літературі ідею, що відносини працівників патронатної служби, які вперше зараховуються на службу повинні підпадати під сферу дії норм трудового права, а в подальшому в основу їх діяльності повинен бути покладений трудовий договір (контракт) [8, с. 128].

Спірним, на нашу думку, є закріплення норм, присвячених регулюванню діяльності патронатної служби, у Законі України «Про державну службу», сферою дії якого охоплюється організація діяльності безпосередньо державної служби. Але на користь цього можливо знайти аргументи. Наприклад, патронатна служба може зараховуватися в стаж державної служби (ст. 46 Закону), однак лише за умови, що особа була державним службовцем до вступу в патронатну службу, а після закінчення роботи в ній знову повернувся на державну службу. В інших випадках, роки роботи в патронатній службі не можуть призвести до отримання нового рангу або підвищення заробітної плати [9].

Працівники патронатної служби не подають декларацій про доходи, мають можливість поєднувати роботу з іншими видами діяльності, в тому числі і оплачуваною. До того ж, для них скасовується заборона на обмеження роботи близьких родичів у безпосередньому підпорядкуванні один одного: за такої ситуації «патрона» і його помічника можуть поєднувати родинні зв'язки [10, с. 121].

У Законі міститься норма про те, що на державного службовця не покладається обов'язок під час роботи виконувати доручення патронатних працівників, за таких умов помічнику, наприклад, можуть не видати справу з архіву, тому що архіваріус не буде зобов'язаний виконувати доручення помічника [11].

Специфічним є те, що в якості роботодавця для працівника патронатної служби виступає його безпосередній керівник або керівник апарату органу – патронатної служби. Таким чином, процедура призначення на посаду патронатної служби буде проходити наступним чином: після обрання кандидата, державним службовцем вноситься подання про призначення патронатного працівника із наступною видачою наказу керівником апарату органу про таке призначення [10, с. 121].

Продовжуючи цю думку, можна зазначити, що особливість патронатної служби у порівнянні з державною починається з прийняття на посаду, періоду перебування на ній, обсягу та характеру покладених обов'язків і завдань, та закінчується – звільненням з посади [12], що буде більш детально висвітлено у наступних підрозділах дослідження. Проте справедливим буде зазначити, що багато питань щодо особливостей трудової діяльності патронатних службовців досі залишаються не чітко врегульованими на загальному рівні, адже частіше положення, присвячені досліджуваній сфері, знаходять вираження на підзаконному



рівні чи в локальних актах спеціального призначення (наприклад, у трудових розпорядках, штатних розписах тощо).

Проведення конкурсу для прийняття на посади патронатної служби не вимагається. Прийняття на посади патронатної служби здійснюється без проведення конкурсу. Проте, за необхідності для таких працівників може встановлюватись випробувальний термін або проводиться стажування, за період якого службовці отримують змогу набути необхідний практичний досвід, а роботодавці – перевірити професійний рівень та ділові якості працівника. Але, слід зазначити, що норма про стажування не поширюється на працівників, які досягли пенсійного віку [12]. Також у законодавстві не регламентовано проходження службової кар'єри патронатними службовцями, у той час, як, наприклад, кар'єра державного службовця закріплена досить деталізовано.

Заробітна плата патронатного службовця надається за рахунок бюджетної системи України.

На досліджувану категорію працівників поширюється як загальна, так і спеціальна дисциплінарна відповідальність [13, с. 115]. Специфіка такої відповідальності, окрім зазначеного, полягає у тому, що патронатні працівники несуть особисту відповідальність перед керівником, який, згідно з законодавством на власний розсуд може вирішувати питання про заходи впливу, порядок притягнення до неї працівників, на відміну від засад відповідальності працівників державної служби, відповідальність яких детально регламентується на рівні спеціального закону.

Т.О. Коломоець дуже вдало звертає увагу на те, що із тексту ст. 92 Закону України «Про державну службу» чітко простежується позиція законодавця щодо «прив'язки» патронатної служби до певної особи на посаді (не органу, не держави загалом), так звана «персоналізована спрямованість служби», а саме: «Працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений» (ч. 2 ст. 92 Закону України «Про державну службу»), «<...> відносини припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений» тощо [14, с. 76].

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

Розкриваючи трудову діяльність працівників патронатної служби в Україні, доцільним видається також звернутись до такого її аспекту, як компетенція, напрямами реалізації (застосування) якої виступають вже згадані вище функції, які виявляються через сукупність усіх елементів компетенції.

Так, під компетенцією патронатної служби, на нашу думку, в найбільш абстрактному вираженні слід розуміти сукупність прав та обов'язків, що складають систему повноважень, направлених на забезпечення діяльності патрона. Подальше вдосконалення законодавства повинно бути направлено на встановлення чіткої компетенції кожного із видів патронатної служби, чого на сьогодні немає навіть у загальному вигляді (як це, наприклад, регламентується у випадку із держаними службовцями).

Як видно з положень Закону України «Про державну службу», законодавцем проводяться спроби окреслити коло посад патронатної служби, а також більш-менш точно визначити завдання, обов'язки й повноваження працівників патронатної служби, в залежності від спеціального акту, яким закріплюється правовий статус того чи іншого органу. В цілому аналіз змісту таких завдань, обов'язків та повноважень дозволяє дійти висновку про їх спільну рису – «забезпечувально-обслуговуючий характер» саме щодо «патрона».

Наприклад, у ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. передбачено, що міністр має право на формування патронатної служби, яка здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра [15].



Крім цього, в чинному законодавстві України здійснюються спроби окреслити коло тих посад, працівниками патронатної служби яких особи можуть бути. Проте, як зазначалося в певній мірі раніше, згідно зі ст. 3 Закону України «Про державну службу», дія даного закону в цілому на них не поширюється.

З огляду на це, досить виправданим буде розглядати патронатну службу як службу керівника (патрона), особисту службу, яка створюється для особи та особою, яка перебуває на певній посаді.

Цією особою по суті самостійно формується дана служба за для подальшого сприяння, підтримки, допомоги, обслуговування функціональної діяльності її же.

Незважаючи на те, що повинен бути затверджений штатний розпис із вказівкою на категорії посад, висвітленням вимог до претендентів, які бажають їх займати, враховуючи досить високу самостійність патрона, у вирішенні базових питань патронатної служби без чіткого закріплення процедури вступу, просування по службі, її припинення, патронатну службу досить сумнівно було б розцінювати в якості класичного різновиду державної служби. Але, патронатна служба не являється, у той же час, приватною, адже «патроном» виступає здебільшого представник публічної влади, політик та інші, а патронатна ж служба формується для забезпечення виконання цими особами своїх публічно-владних повноважень [14, с. 76-77].

Тобто, діяльність патронатних службовців зорієнтована на забезпеченні реалізації завдань та функцій суб'єкта публічно-владної компетенції, яким може бути, переважно, публічний діяч, що слугує можливістю розглядати патронатну службу як варіант публічної.

Вона виступає необхідним і важливим елементом державного управління, базовим критерієм виокремлення якої є її специфічне призначення – професійно і компетентно надавати допомогу в реалізації функцій з державного управління, направлених на організацію та впорядкування суспільних відносин. Обов'язки і завдання, які висувуються перед патронатним службовцем напряму залежать від діяльності, яку веде керівник, при якому дана служба утворюється [13, с. 115].

Не можна не зазначити, що в спеціальній літературі представлена позиція щодо доцільності повного виведення патронатних службовців за межі регулювання службово-трудова відносин, що може слугувати появі штучної категорії працівників (службовців), які вирізняються з-поміж інших службовців належністю певних привілеїв через особливий їх правовий статус (звільнення від загальнослужбових обмежень, які передбачені, приміром, для державних службовців), так і обмежень (відсутність норм щодо робочого часу, часу відпочинку, охорони праці, гарантій та компенсацій тощо), що буде порушення вимог Конституції України (ст.ст. 24 та 43) [16, с. 17]. Проте, такі міркування назвати вдалими було б несправедливо, адже, вочевидь, виступаючи, у першу чергу, працівниками, патронатні службовці повинні користуватися і користуються гарантіями, закріпленими в КЗпП України, а диференціація правового регулювання праці, відповідно до одного із фундаментальних принципів регулювання праці, може відбуватися лише в бік покращення становища працівника.

Список використаних джерел:

1. Іншин М. Основні права державного службовця як працівника. *Публічне право*. 2018. № 3. С. 140-146.
2. Адамська І.П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2020. № 2 (26). URL: <http://dv.lvivacademy.com/article/view/228505>
3. Клемпарський М. Щодо сутності та особливостей службово-трудова відносин. *Публічне право*. № 1 (9). 2013. С. 233-237.
4. Черепанов В. Система державного і муніципального управління. Київ: Норма, 2016. 292 с.
5. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб./ О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. вид. 3-тє, допов. і перероб. К.: Дакор, 2009. 560 с.



6. Костишев О.І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). Ч. 2. Кн. 2. С. 14-19.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Право, 2005. 304 с.
8. Мазур М.І., Муратова Д.Б. Особливості проходження патронатної служби в Україні. Матеріали XIV науково-практичного семінару / ред. колегія: І.Д. Пастух, В.М. Дорогих, О.К. Волох. 218 с. С. 126-128.
9. 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>.
10. 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 квіт. 2016 р. / М-во освіти і науки України, Запоріж. 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, Запоріж. обл. держ. адмін., Запоріж. обл. рада. Запорожье: ЗНУ, 2016. С. 120-122.
11. Пилипенко В. Чого чекати від прийняття нового закону України «про державну службу»? URL: <http://blog.liga.net/user/vpylypenko/article/20070.aspx>.
12. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
13. Стратієнко Г.Д. Правові аспекти та особливості патронатної служби в Україні. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 113-115.
14. Коломоєць Т.О. Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 3. С. 73-82.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
16. Костишев О.І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). С. 14-19.

