

---

## РОЗДІЛ V. ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

---

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.15>

### СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ

**Бабкіна А.Ю.,**

*аспірантка кафедри трудового права  
та права соціального забезпечення Київського  
національного університету імені Тараса Шевченка*

#### **Бабкіна А.Ю. Сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників патронатної служби.**

У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання працівників патронатної служби в публічному управлінні і професійно організованої патронатної служби. Дослідження питання правового забезпечення патронатної служби в історичній ретроспективі, аналіз та оцінка наукових праць вітчизняних дослідників свідчить, що проблемам питань діяльності працівників патронатної служби у різні періоди часу приділялась значна увага. Проте сучасний вітчизняний досвід указує на необхідність розмежування державної та патронатної служби, встановлення їх зв'язків, впровадження у життя новітньої зарубіжної практики щодо формування кадрового потенціалу публічної служби, зростання ефективності професійної діяльності її працівників. Аналіз становлення та розвитку нормативно-правового забезпечення діяльності інституту патронатної служби в Україні демонструє нам тенденцію до досить повільного формування відповідної нормативної бази, яка могла б стати підґрунтям ефективного функціонування досліджуваного правового явища. Фрагментарно окресленими у законодавстві залишається багато важливих аспектів патронатної служби. Таку ситуацію можливо пояснити відсутністю науково обґрунтованих досліджень окресленої теми, недосконалістю чинного законодавства – через поверхневе поширення статусу державних службовців на патронатних працівників, лобіювання інтересів окремих соціальних груп та інших зацікавлених суб'єктів тощо. Дане дослідження вказує на те, що необхідно виважений підхід з боку законодавця щодо врегулювання правових засад патронатної служби в цілому, особливостей трудової діяльності таких працівників шляхом прийняття окремого законодавчого акту. У ньому могло б знайти закріплення розкриття

дефініції патронатної служби, окреслений перелік її посад, встановлені вимоги до претендентів на посаду, умови вступу; обмеження та особливості проходження патронатної служби; проходження кар'єри; зміни істотних умов праці тощо.

Відчизняний досвід указує на важливість діяльності патронатної служби в забезпеченні публічної діяльності державних інституцій у прийнятті соціально важливих рішень.

**Ключові слова:** публічне управління; взаємодія; патронатна служба; інституціоналізація; організаційна культура.

#### **Babkina A.Iu. The current state of legal regulation of labor activity of patronage service workers.**

The article analyzes the current state of legal regulation of patronage service workers in public administration and professionally organized patronage service. The study of the issue of legal support of the patronage service in historical retrospect, the analysis and evaluation of the scientific works of domestic researchers shows that considerable attention was paid to the problems of the activities of the patronage service workers in different periods of time. However, modern domestic experience indicates the need to distinguish between the state and patronage services, establish their connections, implement the latest foreign practice in the formation of the personnel potential of the public service, and increase the efficiency of the professional activities of its employees. The analysis of the formation and development of the regulatory legal support for the activity of the institute of patronage service in Ukraine shows us a tendency towards a rather slow formation of the appropriate regulatory framework, which could become the basis for the effective functioning of the studied legal phenomenon. Many important aspects of the patronage service remain fragmentary outlined in the legislation. This situation can be explained by the

lack of scientifically based research on the outlined topic, the imperfection of the current legislation - due to the superficial extension of the status of civil servants to patronage workers, lobbying of the interests of certain social groups and other interested subjects, etc. This study indicates that a balanced approach by the legislator is necessary to regulate the legal basis of the patronage service as a whole, the specifics of the work of such employees by adopting a separate legislative act. It could contain the disclosure of the definition of the patronage service, the outlined list of its positions, established requirements for applicants for the position, conditions of admission; restrictions and features of patronage service; career progression; changes in essential working conditions, etc. Foreign experience indicates the importance of the activity of the patronage service in ensuring the public activity of state institutions in making socially important decisions.

**Key words:** public administration; interaction; patronage service; institutionalization; organizational culture.

**Постановка проблеми.** Вдосконалення механізму правового регулювання патронатної служби в цілому – давно назріла проблема, що зумовлена необхідністю розмежування державної та патронатної служби, встановлення їх зв'язків, впровадження у життя новітньої зарубіжної практики щодо формування кадрового потенціалу публічної служби, зростання ефективності професійної діяльності її працівників. Все це стає підґрунтям потреби проведення дослідження сучасного стану регулювання патронатної служби в цілому [1, с. 45], особливо – через призму забезпечення трудової діяльності даних осіб, чому взагалі в наукових колах допоки увага приділялася досить фрагментарно.

#### **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. Костилюв, Т.О. Коломоєць, М.І. Мазур, Г.Д. Стратієнко, О.Г. Юшкевич.

**Метою** сучасний стан розвитку патронатної служби в системі публічного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дослідження питання правового забезпечення патронатної служби в історичній ретроспективі дозволяє свідчити, що українські правителі, керівники нерідко створювали навколо себе власну адміністрацію. Тогочасний державний лад, традиції, особисті переконання державного утворення мали свій вплив на її склад, компетенцію та завдання, які вона повинна була виконувати. Вочевидь, вони різнилися залежно від періоду, проте «завжди подібні установи функціонували під безпосереднім керівництвом та контролем свого патрона й пере-

бували у самій серцевині (часто утаємниченій від загалу) державної політики» [2, с. 90].

Так, становлення та розвиток законодавства, в якому закріплювався правовий статус та окремі аспекти здійснення трудової діяльності патронатними працівниками сягає глибини століть. Проте, враховуючи предмет нашого дослідження, особливо заслуговує на увагу сучасний стан правового регулювання окресленої сфери, адже йому властива висока динамічність; порівняно недавнє прийняття спеціального Закону, у якому знаходять висвітлення норми, присвячені патронатним службовцям; існування численних підзаконних нормативно-правових актів; відсильний характер багатьох норм – що, вочевидь, значно ускладнює правозастосування.

Як слушно зазначають Д.В. Приймаченко та Д.Д. Приймаченко, реалізація п. 4.2 «Професійна державна служба» Довгострокових пріоритетів діяльності Уряду чинної Програми діяльності Кабінету Міністрів України [3] включає вдосконалення законодавства про державну службу шляхом приведення його у відповідність до принципів державного управління, які визначаються SIGMA/OECD, та їх імплементацію у нього. Крім цього, Програмою передбачається проведення чіткої класифікації посад державної служби із використанням системи грейдів (на основі каталогу типових посад, їх цінностей та схем посадових окладів). 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 [4] повинні стати: оновлення конкурсних процедур, що забезпечать прозорий відбір на державну службу, який буде базуватись 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 [1, 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 [5, с. 9]. Але, на нашу думку, слід підтримати позицію науковців щодо оцінки патронатної служби в якості одного із базових інструментів на шляху

до розбудови відносин із служби, нормативних та організаційних підвалин професійної діяльності по забезпеченню високоефективної, політично неупередженої, орієнтованої на громадян публічної служби, діяльність якої всеціло була б спрямована на реалізацію інтересів держави та соціуму [5, с. 9].

Вперше право на добір та прийняття на службу патронатних працівників знайшло закріплення в Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (втратив чинність) [6]. Але, незважаючи на те, що в акті поняття «патронатна служба» вживалося, даний термін не розкривався [7, с. 75].

Виходячи з положень Закону України «Про державну службу» 1993 року, патронатні службовці прирівнювались до державних, а, відповідно патронатна служба до державної. Проте в акті передбачались певна специфіка для випадків розірвання трудового договору з патронатним службовцем у разі зміни керівників або складу державних органів (що закріплювалось ч. 3 ст. 30 Закону). Частиною 2 ст. 2 акту патронатні службовці наділялися статусом посадових осіб, якими, згідно з положеннями статті, вважались керівники державних органів та їх апарату, їх заступники та інші державні службовці, які за своїм функціональним призначенням повинні були здійснювати організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції. Останні функції, власне, виконувались патронатною службою [1, с. 46].

Згідно з положеннями ч. 5 ст. 15 Закону, 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 пресслужб, радника і секретаря згідно зі штатним розписом і відповідної посаді патронатної служби категорії [6]. У даній нормі закріплювалося не лише коло суб'єктів, на яких покладалося право формувати патронатну службу, а й наведився перелік належних патронатній службі посад. На патронатних службовців поширювалась класифікація посад державних службовців, яка наводилась в окремій статті закону.

Нова редакція закону «Про державну службу» була ухвалена ще в 2011 році, у ній на зміну положенням Закону України «Про державну службу» (1993 року), які багато в чому були застарілими, неактуальними і такими, що об'єктивно потребують змін, повинні були знайти регламентацію нові – досить радикальні та такі потрібні на тому етапі норми, якими б по-новому регулювалась державна служба в Україні.

Закон від 17 листопада 2011 року планували ввести в дію з 1 січня 2013 року, потім – з 2014 року, насамкінець законодавцем вчетверте відтермінувалась дата набрання законної сили актом – до 1 січня 2016 року [8, с. 120].

До 1 травня 2016 року правова регламентація патронатної служби здебільшого здійснювалась за допомогою норм загальної нормативно-правової бази у сфері державної служби. Проте із розробкою та набуттям чинності Закону України «Про державну службу» 2015 року відбулись і зміни у правовому регулюванні.

Сьогодні, відповідно до п. 18 ч. 3 ст. 3 дія цього Закону на патронатних працівників не поширюється. Але, незважаючи на це, Закон містить норми, які напряду стосуються патронатної служби, крім цього, текст акту демонструє співвідношення державної служби із патронатною, із чого прослідковується їх взаємозв'язок та взаємозалежність. Відтак, остаточно забезпечити регулювання патронатної служби без застосування положень Закону України «Про державну службу» 2015 року на сьогодні ще поки не вдалося [1, с. 46].

Вчені Д.В. Приймаченко, Д.Д. Приймаченко у своїй роботі цілком доцільно відмічають те, що до складу патронатної служби можуть входити різні посади: відмінні за назвами (нерідко – іноземного походження), своєрідні за переліком покладених на них обов'язків. З огляду на це, вчені пропонують для визначення приналежності певних посад до посад патронатної служби брати за основу не лише назву відповідної посади, а й керуватися колом обов'язків, покладених на них. Це все дасть змогу коректно їх класифікувати [1, с. 48]. Крім цього, Д.В. Приймаченко та пропонують розробити та затвердити відповідні критерії, вдаючись до аналогії із Критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджених постановою КМ України від 06.04.2016 № 271 [9].

Важливе значення для регулювання трудових відносин усіх патронатних працівників мають їх посадові інструкції та специфіка діяльності їх керівників.

В цілому, аналіз змісту зазначених вище нормативно-правових актів свідчить про те, що, хоча й без розкриття змісту основного терміну – патронатна служба в жодному із актів, законодавець, все ж намагається закріпити окремі питання питання виникнення трудових відносин із патронатним службовцем, проходження ним служби, звільнення з посади, окреслити коло посад патронатної служби, вимоги, які висуваються до осіб, які претендують на посади тощо.

У спеціальній літературі висвітлюються ідеї про необхідність прийняття єдиного закону, в якому містилися би притаманні усім видам служби принципи і закладені основи для подальшого регулювання службових відносин, передусім із приділенням основної уваги саме державній службі. В подальшому, на основі цього акту, пропонується прийняття інших спеціальних законів, якими б регулювались службово-трудова відносини в конкретних державних органах та їх апараті, відповідно до гілок

державної влади, інших інституцій, до прикладу: Закон «Про службу в апараті Верховної Ради України», «Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті», «Про організацію роботи апарату органів судової влади», «Про службу в апараті органів місцевого самоврядування» тощо [10, с. 81].

Крім цього, представлені також ідеї щодо врегулювання етичних аспектів державної служби (у тому числі – патронатної). Наприклад, Ю.П. Битяк вважає, що етично-правові проблеми зазначеної категорії службовців повинні регулюватися в Кодексі етики поведінки державних службовців. Такий підхід, на думку вченого, надасть можливість окремо врегулювати відносини в такій і в органах виконавчої влади зі спеціальним правовим статусом – правоохоронних, воєнізованих, митних, дипломатичних установах тощо [10, с. 81].

О.І. Костилев, розмірковуючи над можливостями вдосконалення правового регулювання праці патронатних службовців, доходить висновків про недоцільність розповсюдження на них норм Закону України «Про державну службу», необхідним є розроблення спеціальних законів, на зразок того, як нами зазначалося раніше. Так, наприклад, статус патронатної служби міністра мав би регулюватися нормами закону України (який ще необхідно прийняти в майбутньому) з варіантом робочої назви «Про державних політичних діячів та державну політичну службу», у якому містився б підрозділ по забезпеченню діяльності Міністра «Патронатна служба Міністра», яка б могла бути представлена, наприклад, окремим департаментом, управлінням, відділом, із штатним введенням посад помічника, радника, керівника прес-служби та службовців прес-служби [11, с. 7].

Так, доцільно дійти висновків, що з моменту прийняття Закону України «Про державну службу» 1993 року патронатна служба, її статус, правове регулювання і місце в публічній службі стали предметом численних дискусій у колах теоретиків і практиків, що не втратило своєї актуальності і тепер.

Загальні засади регулювання трудової діяльності патронатних службовців закріплені в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015, а також в широкому колі інших спеціальних законодавчих актах, присвячених окремим державним органам. Правове регулювання праці досліджуваної групи службовців деталізується переважно на підзаконному рівні або за допомогою локальних актів спеціального призначення (наприклад, у трудових розпорядках, штатних розписах тощо). У них регламентуються основні права та обов'язки окремих груп патронатних працівників.

На сьогодні, трудова діяльність патронатних працівників урегульована на недостатньому рівні. Назрілою є необхідність вдосконалення нормативного врегулювання статусу таких осіб в цілому, зокрема і трудо-правового в Україні.

Аналіз становлення та розвитку нормативно-правового забезпечення діяльності інституту патронатної служби в Україні демонструє нам тенденцію до досить повільного формування відповідної нормативної бази, яка могла б стати підґрунтям ефективного функціонування досліджуваного правового явища. Фрагментарно окресленими у законодавстві залишається багато важливих аспектів патронатної служби. Таку ситуацію можливо пояснити відсутністю науково обґрунтованих досліджень окресленої теми, недосконалістю чинного законодавства – через поверхневе поширення статусу державних службовців на патронатних працівників, лобювання інтересів окремих соціальних груп та інших зацікавлених суб'єктів тощо [1, с. 48].

Ідея прийняття окремого закону активно підтримується у наукових колах [5, с. 27; 7, с. 29, с. 457].

Окремо необхідно ще раз акцентувати увагу на відсутності дефініції базового терміну. Так, слід підтримати пропозицію Л.В. Романюк та багатьох інших вчених, роботи яких були сфокусовані на дослідженні окремих аспектів праці патронатних службовців, закріпити законодавчо поняття патронатної служби, яку, наприклад, можна визначати як службу на посаді у державному органі відповідно до штатного розпису, яка полягає у безпосередньому виконанні задач, які висуваються керуючою посадовою особою, здійсненні забезпечення її діяльності через реалізацію завдань організаційного та інформаційно-аналітичного характеру [12, с. 300].

Можливо також піти іншим шляхом. Приміром, вдосконалити Закон України «Про державну службу». Недоліком якого, як вдало звертає увагу М.І. Іншин, є те, що він обходить питання єдності (неподільності) державної служби та одночасно її класифікації за типовими і видовими ознаками [13, с. 134]. Так, можливим є закріплення окремої статті із поділом державної служби за видами із зазначенням, наприклад, адміністративної, спеціалізованої та патронатної [13, с. 134].

Не можна не зазначити і те, що на сучасному етапі розвитку України суб'єктами законодавчої ініціативи активно продукуються законопроекти, предметом правового регулювання яких є відносини, пов'язані з патронатною службою. Нині в комітетах Верховної Ради України перебувають на розгляді такі проекти: «Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо патронатної служби)» від 23.10.2019 № 2305; «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо питання сумісництва помічників-консультантів народних депутатів України)» від 25.10.2019 № 2313; «Проект Закону про внесення зміни до статті 25 Закону України «Про запобігання корупції» щодо помічників-консультантів народних депутатів України від 25.10.2019 № 2313-1; Проект Закону про внесення

змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо врегулювання правового статусу працівників патронатної служби)» від 25.11.2019 № 2313-3; «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення проходження державної служби» від 26.06.2020 № 3748; «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (щодо граничного віку перебування на службі)» від 27.10.2020 № 4276, «Проект Закону про парламентську службу» від 21.12.2020 № 4530 та альтернативний йому «Проект Закону про особливості служби в Апараті Верховної Ради України» від 29.12.2020 № 4530-1 [1, с. 50].

Хоча, справедливим буде сказати, що жоден із зазначених актів не присвячений питанням особливостей трудової діяльності, що, вочевидь, повинно стати напрямком подальшого вдосконалення правового регулювання.

**Висновки.** Необхідним є виважений підхід з боку законодавця щодо врегулювання правових засад патронатної служби в цілому, особливостей трудової діяльності таких працівників, що, на наше переконання, найбільш вдало було б здійснити шляхом прийняття окремого законодавчого акту з цього питання (за аналогією із засадами інших видів публічної служби). У ньому могло б знайти закріплення розкриття дефініції патронатної служби, окреслений перелік її посад, встановлені вимоги до претендентів на посаду, умови вступу; обмеження та особливості проходження патронатної служби; проходження кар'єри; зміни істотних умов праці; припинення служби; оплати; дисципліни праці, включаючи порядок застосування заохочень та стягнень; матеріальної відповідальності; охорони праці та інші важливі питання. В акті слід також було би чітко встановити обсяг і компетенцію патронатних службовців із її специфікою залежно від органу, в якому працює особа та функцій його керівника. Можливим було би висвітлення гарантій діяльності патронатних службовців та здійснення ними своїх повноважень; їх соціально-матеріальне забезпечення тощо.

Тим самим, можливим також стало б усунення колізій, розв'язання проблемних питань, які існують на сьогодні в правовому регулюванні досліджуваних суспільних відносин. Це все позитивно позначилось би на забезпеченні ефективного використання ресурсу відповідної служби та ефективності реалізації даними працівниками права на працю в цілому.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Приймаченко Д.В., Приймаченко Д.Д. Генеза правового регулювання патронатної служби в Україні. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 45–52.
2. Бондаренко Н. Правові аспекти патронатної служби. *Вісник Вищої Ради юстиції*. 2010. № 2. С. 90–97.
3. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.
4. План пріоритетних дій Уряду на 2020 рік: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2020 року №1133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetni-a1133r>.
5. Коломоєць Т.О., Колпакова В.К. Патронатна служба: підручник. Київ: Ін Юре, 2018. 180 с.
6. Про державну службу: Закон України в редакції від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490. (втратив чинність).
7. Коломоєць Т.О. Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 3. С. 73–82.
8. 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, 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. Запорожжє: ЗНУ, 2016. С. 120–122.
9. 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.
10. Битяк Ю. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні. *Вісник Академії правових наук*. 1998. № 2 (13). С. 75–82.
11. Костилен О.І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право; адміністративний процес; фінансове право; інформаційне право»; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». К., 2015. 16 с.
12. Романюк Л.В. Патронатна служба в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. Том 25 (64). 2012. № 2. С. 296–301.
13. Іншин М.І. Види державної служби. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. Том 23 (62). № 1. 2010. С. 129–135.