

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.48>

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ПАТРОНАТНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Дашутін І.В.,
доктор юридичних наук, доцент,
Суддя Верховного Суду України

Дашутін І.В. Поняття та ознаки трудових відносин за участю патронатного службовця.

Вказується, відносини з працівником патронатної служби, як впливає з ч. 3 ст. 92 Закону України «Про державну службу», є трудовими за своєю природою. Відтак, усталені теоретичних підходів до розуміння правового статусу держслужбовців, а також норми вказаного Закону дозволяють дійти думки, що: патронатні службовці є працівниками й на них поширюються норми законодавства про працю; для трудових відносин за участю цих службовців властиві загальні ознаки ТВ, що конкретизуються в цьому контексті з урахуванням особливостей правового статусу патронатних службовців і специфіки виконання ними трудової функції. Разом із тим, слід констатувати що по сьогодні юристи-трудовики ще не присвячували уваги уточненню трудової сутності правовідносин за участю патронатних службовців, хоча вже тривалий час правовий статус і засади виникнення, перебігу і припинення цих правових відносин намагаються переглянути автори ряду законопроектів про патронатну службу.

Саме тому, стаття присвячена з'ясуванню трудової сутності трудових відносин з патронатним службовцем в Україні. Автором вперше визначається поняття «трудова відносина з патронатним службовцем», на підставі якої окреслюються загальні та специфічні ознаки цих правових відносин. З'ясовується, що основними загальними ознаками трудових відносин з патронатним службовцем є те, що ці відносини: передбачають особисте виконання службовцем трудових обов'язків на відплатній основі; повинні відповідати вимогам, що містяться в стандартах гідної праці, та мають забезпечувати соціальну безпеку працівника; передбачають підпорядкованість, підконтрольність працівника роботодавцю, а також відповідальне виконання обов'язків роботодавця і працівника, порушення чого може обумовити їх юридичну відповідальність. Специфічним для цих правовідносин є те, що вони: врегульовуються нормами законодавства про працю, дія яких узгоджується з нормами адміністративного законодавства; характеризуються особливим об'єктом і суб'єктивним складом; виникають на добровільній основі, за позаконкурсною кадровою процедурою; мають безперервний характер, будучи обмеженими строком дії трудового договору. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

Ключові слова: патронатний службовець, реформа законодавства, сфера дії трудового права, трудове право, трудовий договір, трудові відносини.

Dashutin I.V. The concept and characteristics of labor relations with patronage employees.

It is indicated that relations with an employee of the patronage service, as follows from Part 3 of Art. 92 of the Law of Ukraine "On Civil Service", are labor in nature. Therefore, the established theoretical approaches to understanding the legal status of civil servants, as well as the norms of the specified Law, allow us to come to the conclusion that: patronage employees are employees and are subject to the norms of labor legislation; labor relations with the participation of these employees are characterized by general signs of TV, which are specified in this context, taking into account the peculiarities of the legal status of patronage employees and the specifics of their performance of the labor function. At the same time, it should be noted that to date, labor lawyers have not yet paid attention to clarifying the labor law essence of legal relations involving patronage employees, although the authors of a number of draft laws on patronage service have been trying to revise the legal status and principles of the origin, course and termination of these legal relations for a long time.

This article elucidates the labor and legal essence of labor relations with patronage employees in Ukraine. For the first time, the author defines the concept of "labor relations with a patronage employee" and, based on this, determines the general and specific features of these legal relations. The article

reveals that the main common features of labor relations with a patronage employee include: the personal performance of labor duties by the employee on a reimbursable basis; compliance with the requirements contained in the standards of decent work, as well as ensuring the social security of the employee; and the subordination and control of the employee to the employer, along with the responsible performance of the duties of both the employer and the employee, the violation of which may lead to legal liability. Specific to these legal relations is that: these relations are regulated by the norms of labor legislation, the effect of which is consistent with the norms of administrative legislation; these relations are characterized by a special object and a set of actors (an employee represented by a patronage employee, who is a civil servant, and an employer, which is the state represented by the corresponding subject of public power); these relations arise on a voluntary ground, based on an out-of-competition personnel procedure; and these relationships are continuous but are limited by the duration of the employment contract. In conclusion, the article summarizes the results of the study.

Key words: employment contract, field of labor law, labor law, labor relations, law reform, patronage employee.

Постановка питання. Відносини з працівником патронатної служби, як впливає з ч. 3 ст. 92 Закону України «Про державну службу», є трудовими за своєю природою. Відтак, усталені теоретичних підходів до розуміння правового статусу держслужбовців, а також норми вказаного Закону дозволяють дійти думки, що: патронатні службовці є працівниками й на них поширюються норми законодавства про працю; для трудових відносин (далі – ТВ) за участю цих службовців властиві загальні ознаки ТВ, що конкретизуються в цьому контексті з урахуванням особливостей правового статусу патронатних службовців і специфіки виконання ними трудової функції. Разом із тим, слід констатувати що по сьогодні юристи-трудовики ще не присвячували уваги уточненню трудової сутності правовідносин за участю патронатних службовців, хоча вже тривалий час правовий статус і засади виникнення, перебігу і припинення цих правових відносин намагаються переглянути автори ряду законопроектів про патронатну службу [див., напр.: 1, с. 98]. При цьому не викликає сумнівів той факт, що будь-які зміни в розумінні змісту правовідносин з патронатними службовцями, особливостей їх виникнення, перебігу і припинення, не можуть належним чином здійснюватися без попереднього з'ясування комплексного характеру сутності таких відносин, як галузевих правовідносин. Це пояснюється тим фактом, що лише «усвідомленість трудових відносин дозволяє державі регулювати їх правом, що виражає загальносуспільну волю, а учасникам ТВ сприймати цю волю та діяти згідно з нормами права» [2, с. 302]. Саме тому «визначення ознак ТВ завжди було і залишається одним із ключових питань науки трудового права» [3, с. 453], адже без наукового тлумачення змісту цих правовідносин створюються проблеми в їх: розмежуванні з іншими правовідносинами (наприклад, з публічно-правовими, цивільно-правовими), що пов'язані з працею [4, с. 77]; комплексному врегулюванні з метою дотримання вимог юридично визначеності.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Попри відсутність наукових досліджень, в яких би комплексно розкривалась трудовою сутність ТВ за участю патронатного службовця, слід звернути увагу на те, що багатьма українськими юристами-трудовами вже досліджувались основні властивості ТВ, серед яких: В.М. Андрійв [5], В.С. Венедіктов [6], Я.В. Сайченко [7], Д.В. Сичов [2], Г.І. Чанишева [3], В.В. Юровська [8] та ін. Ґрунтуючись на наукових напрацюваннях цих та інших учених, а також, приймаючи до уваги особливості трудового статусу патронатних службовців, вбачається можливість в уточненні оснiвних рис ТВ за участю патронатних службовців.

Отже, **метою** цієї статті є з'ясування сутності трудових відносин за участю патронатного службовця. Ця мета досягатиметься шляхом виконання наступних *завдань*: 1) уточнити визначення поняття «ТВ за участю патронатного службовця»; 2) окреслити основні риси досліджуваних правовідносин; 3) узагальнити результати наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід зазначити, що серед українських вчених [див., напр.: 6, с. 128; 8, с. 69] наразі спостерігається узгодженість позицій стосовно того, що саме слід розуміти під ТВ (розбіжності спостерігаються лише в обсязі ознак цих правовідносин, які вчені окреслюються у відповідних авторських дефініціях). Виходячи з цього зазначимо, що під *трудовами відносинами з патронатним службовцем* слід розуміти вольовий двосторонній зв'язок патронатного службовця (як працівника) та держави (як роботодавця в особі відповідного суб'єкта владних повноважень), що виникає на позаконкурсній основі та передбачає особисте, відповідальне, відплатне, підконтрольне й узгоджене зі стандартами гідної праці виконання службовцем функції з організаційного та інфор-

маційно-аналітичного забезпечення відповідного суб'єкта владних повноважень протягом строку повноважень (часу діяльності) суб'єкта, працівником патронатної служби якої він призначений.

Уточнивши визначення поняття «ТВ з патронатними службовцями», можемо перейти до розгляду основних характеристик цих правовідносин. Приймаючи до уваги невід'ємні властивості ТВ, а також особливості набуття та реалізації правового статусу патронатного службовця в Україні, можемо дійти думки, що зазначені відносини з патронатними службовцями характеризуються такими ознаками:

1) *ТВ за участю патронатного службовця врегульовуються нормами законодавства України про працю та положеннями національного адміністративного законодавства.* Вченими справедливо зазначається, що «норма трудового права або сукупність норм, за допомогою яких держава врегулює конкретне суспільно-трудове відношення між безпосередніми його учасниками або сторонами, є висхідним елементом відповідного трудового правовідношення» [5, с. 221]. Не є виключенням також ТВ з патронатним службовцем, які врегульовуються трудовим законодавством (на центральному, локальному та договірному рівні), нормами адміністративного законодавства (насамперед, окремими нормами законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про центральні органи виконавчої влади»), а також відповідними положеннями про патронатну службу (приміром, Положення про Патронатну службу Міністра Міністерства аграрної політики та продовольства України, Положення про патронатну службу голови Київської обласної державної адміністрації). При цьому в контексті ТВ з патронатними службовцями слід мати на увазі важливість норм адміністративного законодавства, які містять застереження про обмеженість дії законодавства про працю щодо цих ТВ. Головним чином в означеному сенсі мова йде про ч. 4 ст. 92 Закону України «Про державну службу», в якій окреслюється перелік норм Кодексу законів про працю України, що об'єктивно не можуть застосовуватись до ТВ з патронатним службовцем в силу специфіки цих відносин та характеру правового статусу вказаного працівника;

2) *ТВ з патронатним службовцем характеризуються особливим об'єктом і суб'єктним складом.* Стосовно об'єкту ТВ слід зазначити, що ним «є жива праця, надання у розпорядження роботодавця робочої сили» [4, с. 79]. Не є виключенням також і ТВ за участю патронатного службовця, який виконує трудову функцію, що передбачає обслуговування діяльності визначених законодавством осіб [9, с. 98], виконуючи трудові обов'язки «за конкретною посадою, спеціальністю, кваліфікацією» [4, с. 79]. Що ж стосується суб'єктного складу вказаних правовідносин, то він традиційно складається з працівника і роботодавця, котрі характеризуються взаємообумовленим комплексом прав і обов'язків [5, с. 221]. При цьому, якщо роль працівника у цих відносинах виконує патронатний службовець, то роботодавцем в цих ТВ постає: а) у широкому сенсі – держава (адже патронатний службовець є державним службовцем); б) у безпосередньому сенсі – суб'єкт владних повноважень, працівником патронатної служби якого такий службовець призначений;

3) *ТВ з патронатним службовцем виникають на добровільній основі, за позаконкурсною кадровою процедурою.* Для виникнення таких правовідносин необхідною є воля особи, котра бажає реалізувати право на працю, а також суб'єкта, котрий може задовольнити це право, призначивши відповідну особу на посаду патронатної служби. При цьому характер виконання трудової функції патронатного службовця вимагає, щоби в процесі добровільного виникнення ТВ сторонами враховувались вимоги до кандидата на заміщення відповідної вакантної посади (зокрема, щодо рівня володіння державною мовою, щодо рівня і напряму освіти, досвіду роботи тощо). Разом із тим, на відміну від інших державних службовців, виникнення ТВ з якими передбачає попереднє вдале проходження кандидатом на посаду конкурсного відбору, патронатний службовець призначається на посади без проведення конкурсу, зокрема, за результатами співбесіди із посадовою особою, помічником якої такий працівник стане;

4) *ТВ з патронатним службовцем властивий відплатний характер.* Як і будь-які ТВ, відповідні правовідносини за участю патронатних службовців є відплатними. При цьому оплата праці таких працівників визначається Умовами оплати праці працівників патронатних служб у державних органах, затверджених постановою КМУ від 24 грудня 2019 року № 1112;

5) *ТВ з патронатним службовцем властивий особистий характер.* Розглядувані правовідносини за участю патронатного службовця передбачають «особисте виконання працівником роботи за конкретною кваліфікацією, професією, посадою» [6, с. 128]. Це означає, що дії, які охоплені трудовою функцією патронатного службовця, не можуть бути ним делеговані іншій особі (групі осіб), а відповідальним чином виконуються працівником особисто, й за виконання цієї функції він буде нести персональну відповідальність (зокрема, матеріальну та дисциплінарну);

6) *ТВ з патронатним службовцем узгоджуються із вимогами, які містяться у стандартах гідної праці на державній службі.* Відповідні правовідносини, як ТВ, повинні виникати та характеризуватись перебігом і припиненням, що є цілісно узгоджуються із вимогами до умов виконання патронатними службовцями трудової функції, які відповідають людській гідності таких службовців. Це означає, що патронатний службовець: повинен працювати в здоровому (зокрема, психологічно здоровому), безпечному організаційному кліматі [див., напр.: 10, с. 94-95]; має вчасно отримувати заробітну плату, розмір якої є справедливим; повинен працювати за принципом належного балансу робочого та особистого часу; не може бути примушений до вчинення дій (бездіяльності), які є протиправними; повинен мати можливість повноцінно реалізовувати свій трудовий потенціал та збільшувати свій соціальний капітал (адже в ТВ працівник має не лише матеріальний інтерес, але й використовує працю в якості основної форми самовираження [5, с. 221]) тощо. У зв'язку із цим, роботодавець при організації процесу виконання трудових обов'язків патронатним службовцем повинен: а) забезпечити здорові та безпечні умови виконання службовцем трудової функції; б) надати йому всі необхідні засоби (в контексті правового, матеріального, інформаційного та іншого забезпечення) для виконання трудової функції (незабезпечення працівника цими ресурсами виключає можливість притягнення його до юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання трудової функції); в) враховувати особливі потреби працівника стосовно забезпечення умов виконання ним трудових обов'язків (передусім, коли патронатним службовцем є особа з інвалідністю, вагітна жінка, особа з особливими сімейними обов'язками) тощо;

7) *ТВ за участю патронатного службовця передбачають підпорядкованість службовця роботодавцю.* Вченими зазначається, що невід'ємною характеристикою є те, що працівники виконують роботу «за дорученням, під керівництвом і контролем роботодавця» [6, с. 128], підлягаючи при цьому внутрішньому трудовому розпорядку (навіть у дистанційній формі організації праці, коли це можливо). Надзвичайно важливою ця характеристика є й для ТВ з патронатним службовцем, адже підпорядкованість його роботодавцю в процесі виконання трудової функції є умовою, з огляду на яку роботодавець набуває можливості використовувати трудовий потенціал працівника на власний розсуд, а саме враховуючи професійні якості, здібності працівника до виконання конкретного трудового завдання, а також особливості цього завдання, поточні інтереси роботодавця, а також обов'язок недопущення об'єктивації трудової функції працівника на шкоду публічним інтересам. Зважаючи на це, слід мати на увазі, що підпорядкування патронатного службовця в контексті ТВ роботодавцю слід розуміти у двох контекстах: а) безпосередній аспект підпорядкування, який виражається в тому, що працівник зобов'язується виконувати будь-які правомірні вказівки (вимоги) роботодавця, що відповідають умовам трудового договору, який був укладений із цим службовцем; б) широкий контекст підпорядкування, який передбачає те, що патронатний службовець зобов'язується дотримуватись правил внутрішнього трудового розпорядку, а саме: він, як правило, повинен перебувати на робочому місці протягом усього робочого часу; дотримуватись вимог трудової (службової) дисципліни; неухильно, добросовісно виконувати обов'язки, які на нього покладаються локальними правовими актами відповідного органу публічної влади тощо;

8) *ТВ з патронатним службовцем мають безперервний та строковий характер й їх тривалість залежить від строку повноважень особи або ж часу діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої такий службовець призначений.* Безперервність ТВ є загальною ознакою цих галузевих правовідносин, які «не припиняється після закінчення кожного робочого дня (припиняється лише обов'язок працівника виконувати прийняте на себе коло робіт, тобто трудову функцію)» [2, с. 304]. Тобто, ТВ з патронатним службовцем мають триваючий у часі характер, а відтак, «виконання сторонами своїх обов'язків стосовно один одного не припиняє зазначені правовідносини» [4, с. 79]. Вказане пояснюється тим фактом, що характер виконання трудової функції патронатним службовцем не може виражатися в одиничному виконанні дій (наприклад, лише в організації конкретної прес-конференції Президента України), адже зміст трудової функції цих службовців не може охоплювати будь-яку кінцеву мету (тобто, підтримка працівником прес-служби Мін'юсту України певних робочих контактів із прес-службами інших органів влади не вичерпує його трудову функцію). Разом із тим, ТВ з патронатним службовцем не можуть бути безстроковими, а отже для них властиві ознаки ТВ, які тривають протягом певного строку. При цьому тривалість цих правовідносин корелюється: а) строком повноважень особи (чи часом діяльності депутатської фракції, депутатської групи у ВРУ), працівником патронатної служби якої відповідний

службовець призначений; б) обставинами дійсності, що впливають на строк повноважень (час діяльності) відповідних суб'єктів владних повноважень; в) оцінкою виконання трудової функції патронатними службовцями (відповідність вимогам законодавства та трудового договору, ефективність, дисциплінованість тощо);

9) *ТВ з патронатним службовцем в їх динамічному вияві є відповідальними правовідносинами, що передбачають як позитивну так і негативну юридичну відповідальність.* Вченими справедливо зазначається, що невід'ємною характеристикою ТВ наразі є те, що вони повинні узгоджуватись із принципами права, врегульовуватись нормами законодавства, а отже потребують контролю, управління [8, с. 69]. У зв'язку із цим, кожен учасник ТВ з патронатним службовцем повинен відповідальним чином ставитись до виконання своїх обов'язків, добросовісно реалізувати свої суб'єктивні трудові і соціальні права. Крім того, працівник і роботодавець у цих правових відносинах «несе відповідальність за порушення норм законодавства, що регулює ТВ» [8, с. 69], а отже – може бути притягнутий до матеріальної та/або дисциплінарної відповідальності, а за наявності для цього достатніх підстав – до адміністративної чи кримінальної відповідальності;

10) *ТВ з патронатним службовцем передбачають соціально безпечну взаємодію працівника і роботодавця, яка забезпечується поширенням на патронатного службовця відповідного обсягу гарантій і пільг.* В правовій, демократичній та соціальній державі трудові правовідносини повинні сприяти забезпеченню соціальної безпеки працівника та враховувати потреби у безпеці роботодавця, що сукупно досягається, приміром, шляхом гарантування набуття та реалізації права працівника на щорічну відпустку, баланс між робочим і особистим часом, доплати (компенсації) тощо [див., напр.: 4, с. 79]. При цьому, як ми вже зазначали, ТВ з патронатним службовцем не можуть бути безстроковими, адже обмежуються строком повноважень особи або часом діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у ВРУ, працівником патронатної служби якої він призначений. Закономірним чином на цих працівників не можуть поширюватись ті трудові гарантії, які передбачаються для працівників, які не працюють за строковими трудовими договорами, а також гарантії стабільності ТВ, приймаючи до уваги похідний характер тривалості ТВ за участю патронатного службовця. При цьому слід наголосити на тому, що строк повноважень та час діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень є відносно визначеними, адже темпоральна характеристика строку повноважень (часу діяльності) може змінюватись в результаті настання тих чи інших біологічних (приміром, смерть судді, Конституційного Суду України, члена КМУ) юридичних чи політичних обставин дійсності.

Висновки. У чинному законодавстві України відносини з приводу виконання патронатними службовцями трудової функції інтерпретуються в якості ТВ. При цьому в останні роки до національного парламенту подаються законопроекти, в яких переглядаються засади організації цих правовідносин, не завжди враховуючи при цьому їх очевидну трудову сутність, а також критерії віднесення тих чи інших відносин до трудових. Таким чином, у подальших процесах вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності патронатних службовців слід враховувати, що їх обов'язки виконуються в рамках ТВ. Для цих відносин характерними є загальні риси відповідних галузевих відносин, а також спеціальні ознаки, що виникли в результаті трансформації загальних рис цих відносин під впливом особливостей набуття (припинення) та реалізації правового статусу патронатного службовця. Типовим для цих відносин є те, що вони: передбачають підпорядкованість службовця роботодавцю (у цьому сенсі патронатний службовець постає в якості найманого працівника); об'єктивуються на відплатній основі та повинні відповідати стандартам гідної праці (враховуючи особливості професійної публічної служби), не допускаючи зниження рівня соціальної безпеки патронатного службовця; передбачають особисте виконання трудової функції патронатним службовцем; передбачають відповідальну реалізацію прав і виконання обов'язків працівником і роботодавцем (у сенсі позитивної та негативної юридичної відповідальності). У той же час *специфічними* рисами ТВ з патронатними службовцями є те, що ці відносини: характеризуються особливим об'єктом і суб'єктивним складом; врегульовуються нормами законодавства про працю з урахуванням норм адміністративного законодавства; виникають на позаконкурсній основі (що є нетиповим для ТВ з держслужбовцями), з урахуванням наявності у особи належного рівня особливої трудової правоздатності; маючи безперервний характер, обмежені в часі строком повноважень особи або ж часу діяльності депутатської фракції (групи) у ВРУ, працівником патронатної служби якої відповідний службовець призначений.

Список використаних джерел:

1. Крамський К.С. Законодавчі ініціативи щодо новелізації правового регулювання патронатної служби: спроба ціннісно-змістової інтерпретації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 4. С. 92–101.
2. Сичов Д.В. Особливості та ознаки трудових правовідносин у сучасних умовах розвитку суспільства. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 28. С. 299–305.
3. Чанишева Г.І. Щодо закріплення ознак індивідуальних трудових відносин у проекті Трудового кодексу України. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 травня 2021 р.) / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Гельветика, 2021. Т. 1. С. 453–456.
4. Чанишева Г.І., Щукін О.С. Ознаки трудових відносин за актами МОП і законодавством України. *Юридичний вісник*. 2021. № 1. С. 77–86.
5. Андріїв В.М. Сутність та особливості трудових правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Право*. 2011. Вип. 16. С. 220–222.
6. Венедіктов В.С., Мельник К.Ю. До проблеми законодавчого визначення сфери дії законодавства про працю, поняття та ознак трудових відносин. *Право і безпека*. 2021. № 1 (80). С. 124–129.
7. Сайченко Я.В. Щодо характерних ознак трудових правовідносин у сфері дистанційної роботи. *Актуальні проблеми приватного та публічного права: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 травня 2022 р.)*. Харків: Мадрид, 2022. С. 115–119.
8. Юровська В.В. Поняття та ознаки трудових правовідносин. *Право та інновації*. 2016. № 1 (13). С. 67–72.
9. Коломоєць Т.В., Колпаков В.К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. 2019. С. 80–100.
10. Пузанова В.В. Забезпечення психічного здоров'я суддів з метою поліпшення якості здійснення правосуддя. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Хмельницький, 23 квітня 2018 р.)*. Хмельницький: ХУУП, 2018. С. 94–97.