

**КИТАЙГОРОДСЬКА В. В.**,  
аспірантка кафедри цивільно-правових  
дисциплін і трудового права імені  
професора О. І. Процевського  
(Харківський національний педагогічний  
університет імені Г. С. Сковороди)

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.1.13>

### **ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ЗІ СЛУЖБОВЦЯМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті розглянуто реформу місцевого самоврядування, початок якої традиційно визначається вступом у дію Конституції України 1996 року. Вона була основою для появи нового спеціального виду правовідносин, предметом яких стало місцеве самоврядування взагалі і служба в органах місцевого самоврядування зокрема. Для концептуальної зміни характеру правового регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування найбільш значущою стала ст. 7 Конституції України.

Досліджено конституційне положення, що дозволило зробити кілька основних висновків, які визначили подальший розвиток правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування. Автором проаналізовано наукову літературу та різні дослідження щодо окремих питань правового регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування. Проаналізовано чинне законодавство України щодо служби в органах місцевого самоврядування, розглянуто правові питання призначення на посаду і укладення трудового договору зі службовцем органу місцевого самоврядування за результатами виборів. Автором розглянуто питання, у яких випадках призначення вважають за необхідне і достатньою підставою для виникнення посадових повноважень та обов'язків, що становлять суть зовнішніх відносин, а трудовий договір – підставою для виникнення трудових правовідносин.

Зроблено висновки, що чинним законодавством передбачена відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про працю, тому можна вважати, що законодавець прирівнює фактичний допуск до роботи до укладення трудового договору, оскільки штраф стягується за неоформлений трудовий договір при вже існуючих трудових правовідносинах. Також зроблено висновок, що суб'єктами відповідальності можуть бути власники підприємств, керівники, їх заступники, керівники структурних підрозділів, головні бухгалтери, а також інші посадові особи, які безпосередньо відповідають за дотримання законодавства про працю.

**Ключові слова:** трудові відносини, самоврядування, службовці, правове регулювання, трудовий договір.

#### **Kytaihorodska V. V. Peculiarities of labor relations with local government employees**

In the article the reform of local self-government is considered. The beginning of this reform is traditionally determined by the entry into force of the 1996 Constitution of Ukraine. It served as the basis for the emergence of a new special type of legal relations, the subject of which was local self-government in general



and service in local self-government in particular. For a conceptual change in the nature of the legal regulation of service in local government, the most significant was Art. 7 of the Constitution of Ukraine.

The constitutional provision was studied, which allowed to make some basic conclusions, which determined the further development of the legal regulation of the service in local self-government bodies. The author also analyzed the scientific literature and various studies on certain issues of legal regulation of local government officials. During the research, the current legislation of Ukraine on service in local self-government bodies was analyzed. The legal issues of appointment and conclusion of an employment contract with an employee of a local self-government body based on the election results are considered.

The author also considered the question in which the appointment is considered necessary and sufficient grounds for the emergence of official powers and responsibilities that constitute the essence of foreign relations, and the employment contract – the basis for the emergence of employment relationships. The author also concluded that the current legislation provides for the liability of officials for violations of labor legislation, it can be assumed that the legislator equates the actual admission to work to the conclusion of an employment contract. The author also concluded that the subjects of liability may be business owners, managers, their deputies, heads of departments, chief accountants, as well as other officials who are directly responsible for compliance with labor laws.

**Key words:** labor relations, self-government, employees, legal regulation, employment contract.

**Вступ.** Необхідність і актуальність дослідження особливостей правового регулювання праці службовців органів місцевого самоврядування як суб'єктів трудового права викликані низкою причин. Насамперед це зумовлено кардинальною реформою місцевого самоврядування, яка нині відбувається. Початок цієї реформи традиційно визначається вступом у дію Конституції України 1996 року. Вона була основою для появи нового спеціального виду правовідносин, предметом яких стало місцеве самоврядування взагалі і служба в органах місцевого самоврядування зокрема.

Для концептуальної зміни характеру правового регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування найбільш значущою стала ст. 7 Конституції України. Зазначеною нормою було проголошено визнання і гарантію існування й діяльності органів місцевого самоврядування, а у ст. 140 Конституції України закладено правову основу жителів села, селища, міста і територіального добровільного об'єднання самостійно вирішувати питання місцевого значення. Таке конституційне положення дозволило зробити кілька основних висновків, які визначили подальший розвиток правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування: служба в органах місцевого самоврядування не є державною службою; у суспільстві існує необхідність у детальному вивченні спеціального правового регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування.

Окремі питання правового регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснювали вчені в галузі трудового права М.І. Іншин, В.В. Жернаков, Л.І. Лазор, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенко, М.М. Клемпарський, В.Л. Костюк, В.Я. Мацюк, В.П. Мельник, К.Ю. Мельник, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, В.С. Щербина, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та інші. Однак комплексне дослідження законодавчого забезпечення праці посадових осіб органів місцевого самоврядування нині відсутнє.

**Постановка завдання.** Метою статті є науково-правове дослідження суттєвих аспектів законодавчого забезпечення праці посадових осіб органів місцевого самоврядування в контексті сьогодення.



**Результати дослідження.** Відповідно до чинного законодавства України служба в органах місцевого самоврядування – «це професійна на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» [1, ст. 1]. Можна виділити такі ознаки служби в органах місцевого самоврядування України:

1) служба в органах місцевого самоврядування є різновидом публічної служби в Україні;

2) особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, виконують свої обов'язки професійно (не по сумісництву або на громадських засадах), тобто служба в органах місцевого самоврядування для них є основною роботою;

3) перш ніж зайняти посаду в органах місцевого самоврядування, особи пройшли систему процедур, пов'язаних із підбором кадрів, прийомом на роботу, навчанням, атестацією, стажуванням;

4) обов'язок службовця органу місцевого самоврядування – реалізація завдань і функцій територіальної громади, що створює особисту відповідальність;

5) службовці органу місцевого самоврядування утримуються за рахунок місцевої громади, яка виступає в якості роботодавця;

6) особи, прийняті на службу в органи місцевого самоврядування, повинні бути наділені відповідними службовими повноваженнями для виконання ними своїх обов'язків.

Усі посади в органах місцевого самоврядування залежно від способу призначення на посаду поділяються на три групи:

1) виборні посади, на які особи обираються безпосередньо територіальною громадою (голови територіальних громад);

2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районним, районним у місті, обласною радою на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою чинним законодавством України (начальники управлінь і відділів, їх заступники і фахівці).

Розгляд особливостей призначення на посаду службовців в органи місцевого самоврядування та укладення з ними трудового договору і є метою нашої роботи. Розглянемо правові питання призначення на посаду і укладення трудового договору зі службовцем органів місцевого самоврядування за результатами виборів.

Відповідно до Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [2, ст. 69]. Законодавець не конкретизував усе різноманіття форм прямого народовладдя, однак у Конституції на першому місці визначаються вибори і референдум. Конституція допускає застосування й інших форм безпосередньої демократії.

Для з'ясування суті виборів насамперед необхідно зазначити, що вибори є розтягнутою в часі виборчою кампанією, сукупністю етапів виборчих дій і процедур, регламентованих законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. При цьому принципова відмінність виборів від прямого призначення високопоставлених чиновників виконавчої влади полягає у тому, що вибори повинні проводитися публічно і відкрито, без будь-якого примусу і адміністративного тиску на виборців з боку державних органів. Тобто вибори повинні бути вільними насамперед від втручання власної держави. На цьому і будується демократія. Коло посадових осіб, які обираються безпосередньо громадянами, визначається Конституцією України, спеціальними законами. Воно може звужуватися і розширюватися відповідно до волі законодавця. Вибори легітимізують владні органи, створюють законні підстави для їхньої діяльності.

Вибори і народне представництво високо оцінювали дореволюційні вчені і політики. Так, російський державознавець Н.І. Лазаревський ще в 1905 році писав: «Выборность народного представительства создает полную его независимость от бюрократического механизма» [3].



Соціальна і гуманітарна цінність демократичних конкурентних виборів полягає в тому, що вони забезпечують відтворення самої держави за допомогою цивілізованого, ненасильницького процесу зміни складу її виборних органів і посадових осіб знизу доверху. Вибори є формою політичного самоствердження громадян, самоорганізації громадянського суспільства, дають їм можливість стати суб'єктами державної влади. У демократичній державі вибори є відкритим конкурентним процесом передачі владних повноважень від одних осіб до інших, засобом селекції політичних керівників, що дає можливість громадянам передати кермо влади тим особам, яких вони вважають гідними здійснювати керівні функції і владні повноваження.

Свобода волі людини, особистості нерозривно пов'язана зі свободою вибору. Саме слово «вибір» містить у собі три основних значення: вибір як набір можливостей; вибір як динамічний процес переваги; вибір як підсумок, результат. Таким чином, заміщення посади в органах місцевого самоврядування шляхом загальних виборів – це легітимність найвищої проби, особливо коли кандидат здобуває переконливу перемогу, отримує велику кількість голосів виборців.

Не розглядаючи деталі виборчого процесу на посаду в органах місцевого самоврядування, розглянемо питання, пов'язані із укладенням трудового договору з переможцем виборів. Необхідно звернути увагу, що відповідно до чинного законодавства [1, ч. 3 ст. 7] на усіх службовців органів місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю.

Виборні посади органів місцевого самоврядування – це голови відповідних територіальних громад, які є основною адміністративно-територіальною одиницею України. З урахуванням змін в рамках децентралізації, які відбулися у зв'язку з місцевими виборами 2020 року, нині існують як відомі раніше сільські, селищні, міські громади, так і створені нові об'єднані громади, поділені на сільські, селищні та міські.

Для укладення трудового договору з переможцем виборів необхідно розуміти, з якого моменту він набуває повноважень голови сільської, селищної, міської громади. Цей момент тісно пов'язаний із необхідністю укладення трудового договору. Загальний порядок прийняття на роботу передбачає укладення трудового договору здебільшого у письмовій формі [4, ч. 1 ст. 24]. Допуск працівника до роботи без укладення трудового договору не можливий. Трудовий договір повинен бути оформлений наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу згідно з повідомленням центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування про прийняття працівника на роботу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [4, ч. 3 ст. 24].

Відповідно до чинного законодавства [5, ч. 1 ст. 42] повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення присяги в той же день, коли відповідна сільська, селищна, міська виборча комісія оголошує на пленарному засіданні ради рішення про його обрання. Щодо моменту укладення трудового договору законодавець замовчує. У зв'язку з цим виникають певні питання. Чи обов'язкова процедура повідомлення фіскальної служби про прийом на роботу службовця органів місцевого самоврядування за результатами виборів? Чи може фактичне допущення до роботи на посаду в органах місцевого самоврядування вважатися укладенням трудового договору незалежно від того, чи був прийом на роботу належним чином оформлений?

Встановлена Кабінетом Міністрів України процедура повідомлення Державної фіскальної служби та її територіальних органів про прийняття працівника на роботу [6] передбачає, що повідомлення для територіальних органів Державної фіскальної служби відсилається за місцем обліку платника єдиного внеску на загальнообов'язкове державне страхування до початку роботи працівника відповідно до укладеного трудового договору. Можна констатувати, що у випадках із посадовими особами органів місцевого самоврядування, які призначаються на посаду в результаті перемоги на виборах, загальні вимоги трудового законодавства виконати не можливо.



Відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [1] на посадових осіб органів місцевого самоврядування поширюється законодавство України про працю, але з урахуванням особливостей, передбачених зазначеним законом. Саме спеціальний закон визначає систему, гарантії, правовий статус, організацію, діяльність і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлює особливу процедуру оформлення трудових відносин з особами, які обираються на посаду в результаті місцевих виборів.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту проголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання» [5, ч. 1 ст. 42]. Саме рішення виборчої комісії про визнання конкретної особи переможцем виборчої кампанії є підставою для виникнення трудових правовідносин з відповідними особами (якщо вони обираються на посаду вперше). Однак не можливо передбачити день, коли таке рішення буде затверджено.

Тому можна зробити висновок, що виконати вимоги трудового законодавства [4, ч. 3 ст. 24] щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування з урахуванням специфіки діяльності органів місцевого самоврядування та особливостями призначення на посаду не можливо. Правових підстав для здійснення повідомлення фіскальних органів про укладення трудового договору до початку роботи особи, яка виграла місцеві вибори, немає. Крім того, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено порядок призначення на посаду в органи місцевого самоврядування, який не передбачає обов'язку такого повідомлення територіальних підрозділів органів фіскальної служби. Саме тому правомірність застосування цієї вимоги до органів місцевого самоврядування є сумнівною.

Проголошення виборчою комісією рішення про обрання особи на певну посаду автоматично є моментом наділення особи відповідними повноваженнями і початком трудових правовідносин із цим працівником. У день прийняття рішення на пленарному засіданні відповідної ради з працівником, обраним на посаду, повинен бути укладений трудовий договір і зроблено повідомлення територіальним підрозділам Державної фіскальної служби про укладення трудового договору із вже призначеною на посаду особою.

Не можна погодитися з тим підходом, при якому призначення вважають за необхідне і достатньою підставою для виникнення посадових повноважень і обов'язків, які становлять суть зовнішніх (адміністративних) відносин, а трудовий договір є підставою для виникнення трудових правовідносин. На нашу думку, весь комплекс прав і обов'язків, який закріплює у законі та інших актах статус службовця органів місцевого самоврядування, з'являється у особи, яка зайняла посаду в органах місцевого самоврядування, одночасно.

Інакше може скластися парадоксальна ситуація, при якій у службовця в силу виникнення трудових правовідносин (шляхом фактичного допуску) є обов'язок виконувати службові обов'язки, але при цьому відсутні кореспондуючі цим обов'язкам повноваження по їх виконанню [7, с. 18]. На практиці поділ моментів виникнення праце-правового та інших статусів службовця органу місцевого самоврядування призведе до появи суб'єктів, які мають усічений правовий статус, не є службовцями органу місцевого самоврядування в повному розумінні цього слова.

Відповідаючи на питання, чи можна фактичний допуск до роботи на посаду в органи місцевого самоврядування вважати укладенням трудового договору, необхідно проаналізувати чинне законодавство України, яке регулює це коло правовідносин. У чинній редакції ст. 24 КЗпП України в ч. 3 досить категорично встановлено правило, при якому «працівник не може бути допущений до роботи без укладення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу». На жаль, на практиці усе виглядає трохи інакше: дійсно, після проголошення відповідною виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про обрання особи на посаду, особа наділяється відповідними повноваженнями і у виникає підстава для укладення трудового договору. Однак



досить часто трудовий договір ще не укладено, хоча до виконання своїх трудових обов'язків особа вже приступила.

У такому випадку вимоги законодавця щодо оформлення трудового договору в письмовій формі не виконуються, оскільки трудовий договір не підписаний. Наймач вважає, що трудовий договір укладено «автоматично» і не обтяжує себе письмово зафіксувати взаємні обов'язки. У таких випадках трудовий договір оформляється усно, а співробітник за дорученням керівника або його представника починає виконувати довірену йому роботу. Це означає, що він фактично до неї допущений. З точки зору трудового законодавства таке оформлення трудових відносин неналежне.

До внесення змін до ст. 24 КЗпП України (ч. 4 ст. 24 виключено на підставі Закону № 77-VIII від 28.12.2014 [8]) фактичне допущення до роботи і укладення трудового договору були рівнозначними з точки зору правових наслідків: «Трудовий договір вважається укладеним і тоді, коли наказ чи розпорядження не були видані, але працівника фактично було допущено до роботи».

Необхідно звернути увагу, що чинним законодавством передбачена відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про працю (в тому числі за фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору). Тому можна вважати, що законодавець прирівнює фактичний допуск до роботи до укладення трудового договору, оскільки штраф стягується за неоформлений трудовий договір при вже існуючих трудових правовідносинах. Можна зробити висновок, що допущення працівника до роботи без оформлення з ним трудового договору правомірне в тому сенсі, що працівник має право виконувати роботу без договору, проте роботодавцем у цьому випадку було вчинено правопорушення.

Чинним законодавством про працю встановлено, що «посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій винні в порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством» [4, ч. 1, ст. 265]. Відповідно до чинного законодавства за порушення трудового законодавства встановлюється кримінальна [10, ст.ст. 172-174], адміністративна [9, ч. 3 ст. 41], дисциплінарна, фінансова [4, ст. 265; 8] і матеріальна відповідальність, до якої можуть бути притягнуті керівники юридичних осіб і фізичні особи, зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності, що використовують працю найманих осіб. Відповідно до тематики нашого дослідження ми розглянемо адміністративну і фінансову відповідальності.

У ч. 3 ст. 41 Кодексу про адміністративні правопорушення України встановлюється відповідальність посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб, які зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності та використовують найману працю, за фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), що тягне за собою накладення штрафу в розмірі від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При повторному протягом року вчиненні порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – від тисячі до двох тисяч неоподатковуваного мінімуму доходів громадян [9, ст. 41].

Відповідно до трудового законодавства [4, ч. 1 ст. 265] юридичні та фізичні особи-підприємці, які використовують найману працю, несуть відповідальність у вигляді штрафу в разі фактичного допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту) у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, з яким не оформлений трудовий договір (контракт). За вчинення зазначеного порушення повторно протягом двох років із дня виявлення порушення – у тридцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, з яким не оформлений трудовий договір [4, ч.ч. 3, 4, ст. 265]. Зазначені штрафи є фінансовими санкціями і не належать до адміністративно-господарських санкцій, визначених главою 27 Господарського кодексу України [11].

Зазначені штрафи накладаються центральним органом виконавчої влади відповідно до порядку, встановленого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2013 «Про затвер-



дження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення» [12]. Суб'єктами відповідальності можуть бути власники підприємств, керівники, їх заступники, керівники структурних підрозділів, головні бухгалтери, а також інші посадові особи, які безпосередньо відповідають за дотримання законодавства про працю.

У зв'язку з тим, що голови сільських, селищних, міських громад обираються на місцевих виборах [13, п. В ч. 1 ст. 3] і тривалість їх повноважень обмежується встановленим законодавством терміном [13, ч. 2 ст. 194] трудові відносини із зазначеними особами повинні оформлятися шляхом укладення строкового трудового договору [4, ст. 23].

**Висновки.** Насамперед необхідно звернути увагу на практичну відсутність у чинному законодавстві України норм, що регулюють працю осіб органів місцевого самоврядування, які призначаються на посаду в результаті перемоги на місцевих виборах. Існуючі норми мають низку системних проблем теоретичного і практичного характеру.

Так, законодавцем не вирішені питання, пов'язані з визначенням моменту укладення трудового договору із зазначеними особами; немає відповіді на питання, пов'язані з повідомленням фіскальних органів про прийом на роботу нової особи, призначеної на посаду в результаті перемоги на місцевих виборах; відсутня відповідь на правові наслідки при ситуації фактичного допуску до роботи особи, призначеної на посаду в результаті перемоги на місцевих виборах, і відсутність укладеного з нею трудового договору. Відповіді на ці та інші питання може дати прийняття нового (або нової редакції) закону про службу в органах місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, що для повного врегулювання проблеми до чинного законодавства мають бути внесені зміни, які заповнять існуючі прогалини.

#### Список використаних джерел:

1. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 33, ст. 175.
2. Конституція України: офіц. текст. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
3. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право / Н.И. Лазаревский. СПб. : Тип. СПб. АО «Слово», 1908. VII. URL: <http://nasledie.enip.ras.ru/gas/view/publication/general.html?id=47735304>.
4. Кодекс законів про працю України : Закон України № 322-VIII від 10.12.71. ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. ст. 170.
6. Про порядок повідомлення Державній фіскальній службі та її територіальним органам про прийняття працівника на роботу : постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 413.
7. Холодова О.Е. Правовое регулирование государственной службы (трудо-правовой аспект) : автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1993. С. 18.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-19#Text> (дата звернення: 09.10.2020).
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984.
10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, №№ 25-26, ст. 131.
11. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003, №№ 18, 19, 20, 21, 22, ст. 144.
12. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення : постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2013 № 509. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP130509.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP130509.html).

