**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-1.16>

КИТАЙГОРОДСЬКА В.В.

**СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК ВИД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

**SERVICE IN THE LOCAL GOVERNMENT BODIES
AS THE TYPE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE**

У статті про службу в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби в Україні автором розглянуто професійну трудову діяльність у громадських інтересах, яка не виділена і не має спеціального правового регулювання. Також під час дослідження даного питання було розглянуто особливості праці у сферах, де працівники, які виконують свою трудову функцію, водночас виконують функцію держави, яка не має окремого правового регулювання. За мету автором було поставлено специфіку наукового інтересу в рамках дослідження питання правового регулювання трудових відносин службовців органів місцевого самоврядування.

Під час проведення аналізу цього питання було узагальнено досвід використання поняття «публічна» служба у країнах Європейського Союзу. У більшості країн Європейського Союзу основне число державних службовців мають статус цивільних службовців. У результаті проведення аналізу наукової літератури та законодавства України, а також наявних матеріалів із питання про дефініції державних посад і посад органів місцевого самоврядування підтверджено, що в їхній основі лежать одні сутнісні ознаки, відмінність пов'язана практично тільки з масштабами відповідної діяльності. Законодавець і автори, по суті, визнають об'єднання державних посад і посад органів місцевого самоврядування у клас публічних посад. Що стосується правового регулювання роботи категорій працівників, зокрема державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, то вона регулюється спеціальними законами, а в частині, що не врегульована таким чином, – законодавством про працю. Практикою сучасного законотворення пропонуються різні варіанти формування органів місцевого самоврядування. Однак за всієї складності та неоднозначності вирішення цієї проблеми в Україні досі законодавцем не вирішено питання правового регулювання публічної служби (її поняття також) узагалі та цивільної служби зокрема. У розгляді питання щодо служби в органах місцевого самоврядування як виду публічної служби в Україні автором були зроблені деякі висновки, а також запропоновано структуру майбутнього закону.

Ключові слова: *виборні публічні службовці, органи місцевого самоврядування, публічна влада, державні службовці, трудові функції.*

In the article about service in the local government bodies as the type of public service in Ukraine author describes the occupational work in the civil interests which is not provided, nor is there any special legal regulation. Likewise, during the consideration of the issue, the specialties of work in the spheres, where workers while performing labor

duties at the same time perform function of the State, which is not regulated and does not have its own regulation. For the purpose, the author has set the specifics of scientific interest within the framework of the given issue of legal regulation of labor relations of the local government bodies. When analyzing this issue it was generalized the experience of using the term “public” service in EU countries. In most of the regions of the EU, the main number of state services has the status of civil services. Analyzing the science literature and the legislation of Ukraine and the analysis of the actual materials from the practice of the definitions of public positions and position of local government, confirms that they are based on the essence of the sign, the difference is only in the scale of activities. Legislator and authors, indeed, recognize the grouping of public positions and positions of local government into a class of public office. The legal regulation of the categories of workers, especially public officials, local governments employees are governed by special laws, and in part, which is not regulated by labor legislation. The practice of modern legislation propose a variety of formation of local government. However, for all the complexity and ambiguity of the solution to this problem in Ukraine, the legislator has not yet revised the legal regulation of the public service (including its meaning) and of the civil service. When looking at this issue of the service in the local government bodies as the type of public service in Ukraine, the author has made some conclusions, and also offered the structure of the future law.

Key words: *electoral public services, local government, public authority, public officials, labor functions.*

Вступ. Натепер в Україні професійна трудова діяльність у громадських інтересах не виділена і не має спеціального правового регулювання. Особливість праці у сферах, де працівники, які виконують свою трудову функцію і водночас функцію держави (органи місцевого самоврядування, медицина, освіта в державному секторі тощо), полягає в тому, що вона не має окремого правового регулювання.

Сам факт існування на державних підприємствах і в установах службовців, які здійснюють свою трудову функцію і водночас виконують функцію держави, говорить про те, що їхня праця необхідна для держави. Службовці органів місцевого самоврядування виконують управлінські функції на місцях, реалізують конституційне право місцевого самоврядування. Учителі шкіл та викладачі вищих навчальних закладів, які працюють у державних установах, виконують функцію держави відповідно до ст. 53 Конституції України – забезпечення права на освіту громадян України. Медичні працівники, зайняті в державних медичних установах, виконують функцію держави відповідно до ст. 49 Конституції України – надання медичної допомоги тощо. Необхідність виділення правового регулювання даної категорії службовців в один, що має спільні риси, законодавчий акт – очевидна.

Постановка завдання. З урахуванням специфіки нашого наукового інтересу в рамках даного дослідження нами будуть розглянуті питання правового регулювання трудових відносин службовців органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Службу в органах місцевого самоврядування необхідно розглядати як самостійний правовий інститут, що регулює питання недержавної служби в органах місцевого самоврядування, а саме як відносини із застосування найманої праці службовців органів місцевого самоврядування. Необхідний рівний підхід до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як до різновиду праці, професійної трудової діяльності в інтересах суспільства, а значить, і в інтересах самої держави. Саме у зв'язку із цим у багатьох європейських державах службовці органів місцевого самоврядування (за винятком технічних службовців – секретарів, прибиральників та інших) є державними або цивільними службовцями.

Загальноприйнято, що служба в органах державної влади (державна служба) і служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) об'єднані одним поняттям – **публічна служба**. На жаль, натепер в Україні нормативного визначення поняття «публічна служба» в окремому правовому акті немає. Наявних наукових досліджень сутності поняття публічної служби, аналізу особливостей і видів публічної служби для її практичного використання мало.

Якщо узагальнити досвід використання поняття «публічна» служба у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), то можна констатувати, що найбільш поширений поділ публічної служби на мілітаризовану і громадянську. Для мілітаризованої характерні такі особливості:

- спеціальний порядок формування, проходження служби;
- спеціальні вимоги щодо професійної підготовки;
- спеціальні вимоги щодо службової субординації;
- жорсткі вимоги ієрархії особового складу;
- відповідальність (аж до кримінальної) за невиконання наказів;
- наявність спеціального одягу (форма), що має зовнішні відмінності;
- спеціальні звання.

Усі службовці в перелічених нами органах є державними службовцями, їхня праця (крім спеціальних законів) регулюється Законом України «Про державну службу» [1].

Другий вид публічної служби становить так званий бюрократичний апарат (у хорошому сенсі цього слова), інакше кажучи, коло осіб, які у зв'язку з виконанням своєї трудової функції забезпечують функціонування державної влади й управління. Саме цей вид служби в Європейському Союзі прийнято називати «цивільною службою», оскільки основний обов'язок цих службовців – служіння суспільству.

Аналіз тих чи інших аспектів громадянської служби здійснюється в рамках окремих гуманітарних наук з урахуванням принципу спеціалізації. В Україні вивчення питань цивільної служби нині не набуло широкого розвитку в юридичній науці, де залежно від конкретної галузі права розглядаються різні аспекти даного інституту. З погляду конституційного права громадянська служба сприймається як одна з форм здійснення публічної влади. З погляду адміністративного права акценти робляться на її управлінські аспекти тощо. З погляду трудового права ми розглядаємо громадянську службу як специфічну трудову діяльність.

У більшості країн ЄС основне число державних службовців мають статус цивільних службовців. Це означає, що вони підпадають під дію закону про цивільну службу, який є державним законом, але не під дію загального трудового законодавства. Дана ситуація стосується навіть місцевих державних чиновників (за винятком Великобританії, де місцеві державні чиновники підпадають під дію звичайного трудового законодавства [2, с. 97–98]).

В обмеженій низці країн статус цивільного службовця присвоєно тільки частині державних службовців. У Німеччині наявне типове розмежування між цивільними службовцями, якими є працівники, які володіють публічною владою або державно-владними повноваженнями (приблизно 40% державних службовців), та іншими, які підпадають під дію трудового законодавства й окремих колективних угод. Однак професори та викладачі університетів усіх рівнів, зокрема й початкової освіти, медичні працівники, зайняті в державних медичних установах, і майже всі співробітники органів місцевого самоврядування є цивільними службовцями [3].

Реформи в Данії в 1969 р. та в Італії в 1993 р. також ґрунтувалися на німецькій моделі. Нині в Італії лише кілька тисяч високопоставлених чиновників підпадають під дію закону про цивільну службу, інші підкоряються трудовому законодавству.

Протягом останніх п'ятдесяти років тільки Данія (з моменту ухвалення Закону 1969 р.) та Італія (з моменту ухвалення Закону в лютому 1993 р.) істотно переглянули визначення за допомогою звуження сфери цивільної служби. У Швеції такий перегляд у 1976 р. привів до розширення сфери цивільної служби через включення більшості державних службовців, в основному через поєднання великої реформи трудового законодавства і тиску з боку профспілок.

Єдиним для всіх країн Євросоюзу є те, що служба в органах місцевого самоврядування належить до громадянської служби, але залежно від національного законодавства трудовий договір зі службовцями органу місцевого самоврядування укладається або як із державним службовцем, або як із цивільним службовцем.

На даний момент розвитку країни, реформування державних органів України законодавче тлумачення терміна «публічна служба» наявне лише в редакції ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [4, п. 17, ст. 4].

Ми підтримуємо думку деяких учених [5, с. 145; 6, с. 165], що зміст даного поняття вже не відповідає вимогам сучасного суспільства, особливо щодо «діяльності на державних політичних посадах». У зв'язку з відсутністю ясності в понятійному апараті «публічна служба» сам термін використовується в досить розмитих рисах, а частіше вживаються два інші поняття – «державна служба» і «служба в органах місцевого самоврядування».

Конституція заклала основи, що стосуються функціонування публічної служби, проте не визначила модель її розвитку.

На нашу думку, структурна модель публічної служби складається з державної служби, спеціалізованої, або державної, цивільної служби та загальної цивільної служби.

До службовців *державної* служби належать усі особи, перелічені в п. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» [1, ст. 1].

До службовців *спеціалізованої (державної) цивільної* служби належать особи, які, хоча і перебувають на державних посадах, не є державними службовцями [1, п. 3, ст. 3; 7; 8]. Інакше кажучи, політичні посади є державними посадами, але не є посадами державних службовців. Забезпечення діяльності держави в окремих, вузьких сферах – основне завдання корпусу спеціалізованої / державної цивільної служби.

До службовців *загальної цивільної* служби належать службовці органів місцевого самоврядування та, на наше переконання (не вдаючись у дискусію, тому що це не є метою нашого дослідження), повинні входити всі службовці державних установ і організацій, що виконують цілі і завдання держави і для яких це є їхньою трудовою функцією (викладачі навчальних закладів, лікарі тощо).

Проте варто зауважити, що існує думка, згідно з якою посади органів місцевого самоврядування не варто включати в число посад публічної служби. Не ставлю собі за мету вивести свої дефініції державної служби і служби місцевого самоврядування, а в ім'я доведення їхньої спільності коротко звернуся до аналізу нормативної бази й авторських суджень щодо цього.

До органів місцевого самоврядування відносять виборні й інші органи, наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення, які не входять у систему органів державної влади. Таке конституційне застереження є першоосновою для законодавчого розмежування правового статусу осіб, що заміщають державні посади, і осіб, що заміщають посади в органах місцевого самоврядування.

Внутрішня сутнісна спорідненість державних посад і посад органів місцевого самоврядування зумовлює і подібне багато в чому регулювання як власної діяльності на державних посадах і посадах органів місцевого самоврядування, так і державної служби і служби в органах місцевого самоврядування як самостійних класів публічної служби. Не випадково передбачаються для службовців органів місцевого самоврядування можливість переходу на державну службу і включення до стажу державної служби стажу служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, аналіз наявних матеріалів із питання про дефініції державних посад і посад органів місцевого самоврядування підтверджує, що в їхній основі лежать одні сутнісні ознаки, відмінність пов'язана практично тільки з масштабами відповідної діяльності. Законодавець і автори, по суті, визнають об'єднання державних посад і посад органів місцевого самоврядування у клас публічних посад.

Отже, стосовно предмета і мети цього дослідження вважаю слушним, що в систему публічної служби включені служба на державних посадах і посадах в органах місцевого самоврядування, водночас кожна з них має самостійність. Безумовно, правове регулювання трудових правовідносин із даною категорією працівників має свою специфіку.

Більшість представників науки трудового права, починаючи з Н.Г. Александрова, завжди намагалися і намагаються зараз включити в коло відносин, регульованих відповідною галуззю права, максимально широкий спектр суспільних відносин [9], а для цього – поширити дію трудового права на максимальну кількість суб'єктів. Відповідно до думку про широку сферу дії трудового права, воно повинно поширюватися на всіх працівників, незалежно від форми власності та виду організації. Ця позиція кореспондує тексту Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України. Однак натеper з'являються тенденції, спрямовані на обмеження предмета регулювання трудового права.

Варто визнати, що після внесення змін і доповнень до ст. 3 КЗпП України [10, ст. 3] Указом Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 27 травня 1988 р. [11], законами від 20 березня 1991 р. і від 5 липня 1995 р., у принципі збереглася правова модель «вузької» сфери. Водночас відбулося істотне розширення кола осіб, як охоплених трудовим законодавством, так і тих, що перебувають у зоні автономного регулювання їхньої праці.

Передусім з'явився і в нашому вітчизняному законодавстві колись не визнаний термін «найманий працівник». Згідно зі ст. 3 КЗпП, законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором із фізичними осо-

бами. У даній статті не вживається термін «найманий працівник», однак відсилання до трудового договору як підстави для виникнення таких відносин, підтверджує цей висновок. Сторонами трудового договору виступають, з одного боку, власник або уповноважений ним орган чи фізична особа, з іншого – працівник [10, ст. 21].

Терміни «наймана праця», «наймані працівники» є одними з базисних понять, що використовуються в таких важливих законодавчих актах про працю, як закони України «Про колективні договори і угоди» [12], «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [13]. Коли в інших законах уживається термін «працівники», то йдеться саме про найманих працівників, оскільки наявне посилання на трудовий договір як підставу для виникнення трудових правовідносин [14].

Правове регулювання праці категорій працівників, зокрема державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, регулюється спеціальними законами, а в частині, що не врегульовано таким чином, – законодавством про працю. Водночас спостерігається процес зближення правового статусу цих категорій працівників, зокрема в питаннях надання гарантій щодо зайнятості, норми робочого часу, часу відпочинку, матеріальної відповідальності, соціальних гарантій, пов'язаних із материнством.

Щодо особливостей регулювання праці службовців органів місцевого самоврядування, то необхідно розглядати це питання з погляду специфіки призначення на посаду.

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

З урахуванням того, що зазвичай призначення на посаду відбувається за результатами конкурсу, який ми (умовно) також прирівнюємо до виборів, то основною формою призначення на посаду можна вважати перемогу на виборах (за результатами конкурсу).

Цікаво, що в науці трудового права довгий час існувала думка про те, що індивідуальні трудові правовідносини іноді виникають і без трудового договору [15], наприклад, на підставі акта обрання, який розцінювався як особливий односторонній акт недоговірною характеру. Зазначалося, хоча для його здійснення і потрібна попередня згода самої особи на заняття конкретної виборної посади, однак безпосереднє юридичне значення для виникнення трудових правовідносин має не ця згода, а сам акт обрання. Навіть більше, у правовій літературі робився висновок про те, що відсутність необхідності укладення трудового договору становить відмітну рису даного (вибраного) порядку заміщення посад [16].

Як би не було широко поширене неукладення трудових договорів із зазначеним контингентом працівників, це не є правомірним. Дана ситуація повинна бути розцінена як правопорушення. Отже, треба солідаризуватися з тими авторами, які вважають, що сам собою акт обрання особи на ту чи іншу посаду не спричиняє виникнення трудових правовідносин, щонайменше ще одним необхідним фактом є укладення трудового договору із працівником.

Особливості правового регулювання праці виборних осіб залежно від посадового становища працівника й особливостей суб'єктного складу дозволяють виділити трудовий договір. Відповідно розрізняється і зміст таких договорів.

Сукупність умов, що визначають взаємні права й обов'язки сторін, становлять зміст трудового договору. У зміст входять умови, встановлені як самими сторонами, так і нормативно-правовими актами про працю. У науці трудового права склалась традиційна думка про те, що умови, які виробляються сторонами трудового договору, поділяються на обов'язкові (необхідні) і факультативні (додаткові) [17]. Такий поділ мав далекоглядне теоретичне значення.

Для того, щоб визначити характер правового регулювання трудових правовідносин конкретних осіб, важливо оцінити ступінь взаємодії нормативного й індивідуально-договірного регулювання праці співробітників (термін «індивідуально-договірне регулювання умов праці» увів у науковий обіг О.С. Пашков [18]) як двох основних елементів методу трудового права.

Однією з найважливіших характеристик правового регулювання трудових відносин службовців є нормативне врегулювання більшості умов трудового договору зазначених суб'єктів, яке має явний пріоритет щодо індивідуально-договірного. Водночас безпосередньо законодавством регулюються навіть ті, які стосовно загальних суб'єктів трудового права розглядаються як договірні. Переважання трудоправового регулювання такого характеру умов праці службовців

не унеможливилося взаємних домовленостей сторін про окремі умови праці з метою деталізації норм права.

Аналіз змісту істотних умов трудового договору службовців дозволяє розкрити специфіку трудового договору із цими особами.

Основним змістом, серцевиною будь-якого трудового договору є виконання працівником певної роботи відповідно до трудової функції. Трудова функція характеризує рід роботи, її характер, зміст і коло обов'язків, які виконуватиме працівник, який уклав трудовий договір [19, с. 158].

У трудовому праві стало класичним визначення трудової функції через професію, спеціальність, кваліфікацію і посаду. Для службовців перші три критерії визначення трудової функції не мають значення. Трудова функція зазначених службовців залежить від того, яку посаду в органах місцевого самоврядування обіймає особа, тобто зміст її трудової функції визначається конкретної публічної посадою [20].

Тому у трудовому договорі виборних осіб із метою конкретизації такої істотної умови трудового договору, як трудова функція, має бути чітко зафіксовано повне найменування тієї посади, для заміщення якої був обраний відповідний суб'єкт. Для розглянутих трудових договорів умова про трудову функцію стає однією з найважливіших похідних умов. Спеціальна трудова функція службовця являє собою роботу певного роду у вигляді якоїсь системи трудових дій. Для виконання цієї роботи він наділяється відповідними повноваженнями (права й обов'язки) у даній сфері праці, несе відповідальність у встановленому порядку за їх неналежне виконання. Саме наділення конкретними повноваженнями дає визначеність, яка забороняє вимагати від працівника виконання роботи, не обумовленої трудовим договором, і визначає межі використання робочої сили працівника [21, с. 66].

Для виборних публічних службовців, як і для будь-яких працівників, визначеність трудової функції буде мати вирішальне значення. Виконання службовцем суто тієї роботи, яка становить його трудову функцію, у даному разі буде спрямоване не тільки на забезпечення його власних інтересів як працівника, а й на захист інтересів необмеженого кола осіб, зокрема й населення як його реального роботодавця. Це зумовлено самим публічним характером його діяльності, яка повинна здійснюватися суто в інтересах громадян, які його обрали. Щодо службовців ця визначеність буде забезпечуватися нормативною фіксацією змісту їхньої трудової функції. Отже, специфіка трудової функції розглянутих суб'єктів порівняно із загальними правилами трудового законодавства полягає в тому, що вона не може встановлюватися угодою сторін даного трудового договору. Її зміст, обсяг, порядок і умови виконання обумовлюються нормативними правовими актами держави, його суб'єкта або муніципального утворення заздалегідь, ще до виникнення індивідуальних трудових правовідносин. Угода сторін може стосуватися лише фактичного виконання вже заздалегідь сформульованої трудової функції.

Нормативний порядок закріплення трудової функції є однією з істотних особливостей трудового договору з виборними особами. Залежно від конкретної посади рівень встановлення трудової функції може відрізнятися. Деталізація трудової функції може бути досягнута на рівні підзаконних правових актів, що регламентують окремі сторони діяльності відповідних органів, зокрема і внутрішній порядок їхньої діяльності.

Специфіка визначення трудової функції розглянутих осіб полягає також у відсутності для них посадових інструкцій, але це пов'язано саме з публічністю діяльності самих службовців і органів, у яких вони працюють. Однак із жалем можна констатувати, що, незважаючи на закріплення у правових нормах, яке порівняно з договірною регламентацією зазвичай передбачає більшу чіткість і строгість формулювань, трудова функція службовців найчастіше характеризується недостатньою визначеністю.

Службовець, який бере на себе зобов'язання щодо виконання певної трудової функції, зобов'язаний дотримуватися тих загальних вимог, які пред'являються до діяльності всіх працівників відповідного органу влади, зокрема й підкорятися правилам внутрішнього трудового розпорядку.

Незважаючи на специфіку статусу, усе це характеризує їх як суб'єктів трудових правовідносин (трудового права), для яких такі правила обов'язкові.

Подібно до того, як інші працівники зобов'язані виконувати свої обов'язки, підкоряючись хазайській владі роботодавця, встановленому ним порядку, і повинні діяти суто в його інтересах, виборні особи покликані здійснювати публічні повноваження виключно в інтересах своїх виборців. Обов'язок сумлінного виконання повноважень і вірності народу щодо осіб в одноосібних органах публічної влади оформляється додатково, шляхом принесення ними присяги.

Ще однією істотною умовою даного трудового договору буде умова про місце роботи. З'ясування місця роботи важливо тому, що воно безпосередньо впливає на розуміння умов праці, суті виконуваної роботи, її територіальних меж, тому що компетенція відповідного органу публічної влади територіально обмежена. Для службовців органів місцевого самоврядування місцем роботи буде той орган публічної місцевої влади, для заміщення посади в якому вони обрані.

Специфіка трудового договору зі службовцем органу місцевого самоврядування проявляється, зокрема, у тому, що він має терміновий, обмежений у часі характер. Тому термін його дії є однією з істотних умов даного виду строкового трудового договору. Якщо час початку роботи в рамках законодавства може бути додатково погоджений сторонами під час укладення трудового договору, то термін роботи загалом (зокрема, і термін закінчення трудового договору) однозначно визначається нормативно-правовими актами.

В основі функціонування всього державного механізму лежить положення про змінюваності осіб, які беруть участь у здійсненні публічної влади. Із цього принципу випливає положення про обов'язковий характер призначення виборів до органів публічної влади, які є періодичними і проводяться у визначені законом терміни. Крім того, для реалізації даного принципу в законодавстві України визначено конкретні терміни повноважень зазначених органів, якими обмежено зайняття відповідної посади.

З позицій трудового права обов'язковість і періодичність виборів підтверджують, по-перше, обмежений певними часовими рамками характер здійснення повноважень на виборній посаді, тобто терміновість трудового договору службовців; по-друге, обов'язкову наявність вакантної посади після закінчення терміну повноважень обраної особи.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 23 КЗпП України [10], трудові договори можуть укладатися на певний термін, установлений за погодженням сторін. Спеціально обумовлено, що строковий трудовий договір укладається тоді, коли трудові відносини не можуть бути укладені на невизначений строк, з урахуванням характеру майбутньої роботи або умов її виконання. Отже, для встановлення термінового характеру трудових відносин має значення специфіка самої праці на посаді в органах місцевого самоврядування. Саме строковий трудовий договір дозволяє вирішити проблему періодичної ротації кадрового складу органів публічної влади та залучення до участі в управлінні справами громади значного числа своїх громадян.

Наступною особливістю досліджуваного трудового договору є те, що під час виборів посада завжди є вакантною. Закінчення строку обрання повинно автоматично припинити трудовий договір. Допустиме законом виняткове тимчасове продовження здійснення повноважень не повинно розглядатися як підстава для переростання строкового договору в договір на невизначений термін. Навіть у разі повторного обрання на колишню посаду, у разі якого виборні повноваження ніби продовжуються на новий термін, оформлення цього обрання проводиться заново, зокрема й процедура повторного складання присяги.

Отже, якщо особа обрана на посаду сільського, селищного, міського голови повторно, з моменту оголошення головою ТВК рішення про обрання цієї особи його попередні *представницькі* повноваження як голови припиняються і одразу (із цього ж моменту) починаються нові *представницькі* повноваження як голови. Тобто *зміниться лише строк повноважень голови, а його трудові відносини перериватися не будуть*.

У розумінні трудового законодавства із сільським, селищним, міським головою укладається строковий трудовий договір, який закінчується чи продовжується з настанням певної події – оголошення результатів голосування на першому пленарному засіданні ради. Отже, у даному разі *строковий трудовий договір із цією особою не припиняється, а змінюється*. Він продовжується за законом на новий період.

Навіть більше, зробити запис про звільнення і прийняття на посаду одним днем неможливо, адже запис про звільнення робиться в один день, а запис про прийняття на посаду – у день, наступний за днем звільнення.

У зв'язку із цим в органах місцевого самоврядування абсолютно правильно склалася усталена практика, коли в разі обрання (переобрання на новий строк) на посаду сільського, селищного, міського голови тієї самої особи *запис про припинення повноважень та звільнення з посади до її трудової книжки не вноситься, а лише робиться запис про обрання на новий строк повноважень*. Датою запису буде дата пленарного засідання ради, на якому було оголошено про обрання такої особи сільським, селищним, міським головою. Підставою для внесення цього запису будуть дата та номер рішення відповідної територіальної виборчої комісії про обрання голови.

Правда, треба визнати, що в юридичній літературі висловлена і протилежна думка, згідно з якою трудовий договір із виборним працівником не може вважатися терміновим, тому що термін його роботи не є предметом угоди сторін під час укладення трудового договору. Наприклад, відомий радянський учений вказував, що «закінчення терміну, на який обраний працівник, не може бути підставою для розірвання трудового договору, бо доти, доки не буде обраний новий працівник, трудові відносини з особою, раніше обраною, тривають. За загальним правилом, підставою для розірвання трудового договору з раніше обраним працівником може бути лише факт його необрання на новий термін. Закінчення строку обрання є лише підставою для проведення виборів» [22].

На перший погляд це справді так, адже законодавство однозначно передбачає, що до початку роботи новообраних осіб, тобто до моменту вступу на посаду новообраної посадової особи або першого засідання представницького органу влади нового скликання раніше обрані особи продовжують здійснювати свої повноваження. Тобто закінчення терміну повноважень для однієї особи і початок виборчої роботи її наступника в часовому проміжку з'єднані. Але такі формулювання законів, як видається, свідчать лише про намір законодавця забезпечити безперервність здійснення публічної влади як такої, що постійно діє, спадкоємний зв'язок в організації та діяльності виборних інститутів, унеможливити «вакуум влади» у момент формування нового складу органів влади або установи нової системи організації влади. Це особливо важливо в тій ситуації, коли термін повноважень раніше обраної особи формально закінчився, а іншу особу ще не обрано або вона не вступила на посаду, для початку її легітимної діяльності потрібен час на проведення виборів або для проведення процедурних питань. Сам же зміст правовідносин між сторонами, їхній терміновий, обмежений у часі законом період існування не змінилися.

Навіть у разі короткотривалого продовження після закінчення терміну повноважень виборних осіб індивідуальні трудові правовідносини не перетворюються на трудові відносини з невизначеним терміном (безстрокові). Інше суперечило б суті виборності на публічних посадах. Тому даний клас трудових договорів завжди варто розглядати як терміновий, який припиняється саме у зв'язку із закінченням його терміну. До нього не повинні застосовуватися положення ч. 1 ст. 39–1 КЗпП України [10] про автоматичне перетворення строкового трудового договору на трудовий договір на невизначений термін у разі, якщо працівник продовжує роботу після закінчення строку трудового договору, водночас жодна із сторін не поставила вимогу про розірвання строкового трудового договору у зв'язку із закінченням його терміну, тобто фактично за відсутності заперечень сторін договору. Формально ж трудовий договір повинен бути припинений за п. 2 ст. 36 КЗпП України [10].

Оскільки припинення виборних повноважень у зв'язку із закінченням терміну, на який особу було обрано, і необрання на новий термін не розходяться в часі, є необхідність, на наш погляд, внесення змін до чинного КЗпП України, зокрема варто доповнити ст. 39–1 КЗпП України ч. 3 такого змісту: *«Положення цієї статті про продовження трудових відносин не поширюються на виборні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування»*.

Висновки. У даний час велике значення надається становленню та розвитку демократичних інститутів, зокрема й у сфері організації діяльності органів місцевого самоврядування. У зв'язку із проведенням в Україні реформ з'являється потреба у правовому регулюванні діяльності осіб, що заміщають виборні посади в органах місцевого самоврядування. На мій погляд, побудова дієвої системи організації публічної влади в державі взагалі неможлива без належного оформлення правовими нормами тих відносин, які виникають у зв'язку з діяльністю осіб, що здійснюють цю владу на місцях.

Практикою сучасного законотворення пропонуються різні варіанти формування органів місцевого самоврядування. Однак за всієї складності і неоднозначності вирішення цієї проблеми в Україні досі законодавець не вирішено питання правового регулювання публічної служби (її поняття також) узагалі та цивільної служби зокрема.

Структура майбутнього закону, на наш погляд, може виглядати так: складовими частинами публічної служби є державна служба і громадянська служба. Громадянська служба, у свою чергу, складається зі спеціалізованої (державної) цивільної служби та загальної цивільної служби. Суб'єктний склад кожної конкретної служби ми розглядали у статті. Закріплені в законі основні терміни, види публічної служби, основи правового статусу службовців публічної служби, а також питання забезпечення взаємозв'язку всіх її видів і особливостей укладення трудового договору могли б поставити крапку щодо розбіжності тлумачення правового статусу зазначених службовців.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Черняева Д.В. Трудовые отношения в странах англосаксонского права : монография. Москва : Волтерс Клувер, 2010. 208 с.
3. Госслужба в Германии: можно ли завидовать немецким чиновникам? URL: <https://www.dw.com/ru/%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0-%D0%B2-BC/a-48024058> (дата звернення: 01.12.2020).
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № № 35–37. Ст. 446.
5. Задахайло О.А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. С. 143–145.
6. Янюк Н.В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету*. Серія «Юридична». 2010. Вип. 51. С. 162–167.
7. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2001#Text> (дата звернення: 12.11.2020).
8. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців : Указ Президента України від 11 червня 2001 р. № 419/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419/2001#Text> (дата звернення: 12.11.2020).
9. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение : монография. Москва : Юридическое издательство министерства юстиции СССР, 1948. 337 с. С. 7 ; Пашерстник А.Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. Москва, 1955. С. 42 ; Пашерстник А.Е. О сфере действия и принципах советского трудового права. *Советское государство и право*. 1957. № 10. С. 96 ; Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. Москва : Юридическая литература, 1972. С. 16–17 ; Процевский А.И. Предмет советского трудового права. Москва : Юридическая литература, 1979. С. 37.
10. Кодекс законів про працю України : Закон № 322–VIII від 10 грудня 1971 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.
11. Про внесення до Кодексу законів про працю Української РСР змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою : Указ, затверджено Законом РСР від 4 червня 1988 р. № 6009–XI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z886009.html (дата звернення: 20.11.2020).
12. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 р. № 3356–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.
13. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст. 227.
14. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121.
15. Пашков. А.С. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. Ленинград : Издательство Ленинградского университета, 1966. URL: <https://www.dissercat.com/content/problemu-pravovogo-regulirovaniya-podbora-ispolzovaniya-i-professionalnogo-obucheniya-kadrov> (дата звернення: 20.11.2020).
16. Гейхман В.Л. Сложные фактические составы как основания возникновения трудовых правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1970; Колеватова В.С. Особенности правового регулирования труда выборных работников : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1974.
17. Советское трудовое право : учебник / под ред. А.С. Пашкова, О.В. Смирнова. Москва : Юрид. лит., 1988. С. 254.
18. Пашков А.С. Новый этап в развитии трудового права : вопросы теории государства и права. Москва : Юрид. лит., 1972.
19. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. Москва : Юридическая литература, 1972.
20. Хара В. Реформування трудових відносин за проектом Трудового кодексу України. *Право України*. 2009. № 3. С. 22–27.

21. Пашков А.С. Правовые формы обеспечения производства кадрами в СССР. Москва : Госюриздат, 1961. 184 с.

22. Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. Москва, 1989. 288 с.