

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/04>

Китайгородська В.В.

Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті автором розглянуто професійну трудову діяльність у громадських інтересах, яка не виділена і не має свого спеціального правового регулювання. Також у дослідженні даного питання було розглянуто особливості праці у сферах, де працівники, здійснюючи свою трудову функцію, одночасно виконують функцію держави, яка не врегульована та не має свого окремого правового регулювання. За мету автором було поставлено специфіку наукового інтересу в рамках даного дослідження питання правового регулювання трудових відносин службовців органів місцевого самоврядування.

Під час аналізу цього питання про «Службу в органах місцевого самоврядування – як вид публічної служби в Україні» було узагальнено досвід використання поняття «публічна» служба в країнах ЄС. У більшості країн ЄС основне число державних службовців має статус цивільних службовців. Аналізуючи наукову літературу та законодавство України і наявні матеріали з питання про дефініції державних посад і посад органів місцевого самоврядування, бачимо, що в їх 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 в клас публічних посад. Щодо правового регулювання праці 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 при всій складності і неоднозначності вирішення цієї проблеми в Україні до сих пір законодавцем не вирішено питання правового регулювання публічної служби (включаючи її поняття) взагалі і цивільної служби зокрема. Під час розгляду питання «Служба в органах місцевого самоврядування – як вид публічної служби в Україні» автором були зроблені певні висновки, а також запропоновано структуру майбутнього закону.

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

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні професійна трудова діяльність у громадських інтересах не виділена і не має свого спеціального правового регулювання. Особливість праці у сферах, де працівники, здійснюючи свою трудову функцію, одночасно виконують функцію держави (органи місцевого самоврядування, медицина, освіта в державному секторі та т.п.), не врегульована та не має свого окремого правового регулювання.

Сам факт існування на державних підприємствах і установах службовців, які здійснюючи свою трудову функцію, одночасно виконують функцію держави, говорить про те, що їхня праця необ-

хідна для держави. Службовці органів місцевого самоврядування виконують управлінські функції на місцях, реалізуючи конституційне право місцевого самоврядування. Вчителі шкіл та викладачі вищих навчальних закладів, працюючи в 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 і тп. 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.

Виклад основного матеріалу. 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 в зв'язку із цим у багатьох європейських державах службовці органів місцевого самоврядування (за винятком технічних службовців – секретарів, прибиральників і т.д.) 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, 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.

Узагальнюючи досвід використання поняття «публічна» служба в країнах ЄС, можна констатувати, що найбільш поширеним є поділ публічної служби на мілітаризовану і громадянську. Для мілітаризованої характерні такі особливості:

- 1) спеціальний порядок формування, проходження служби;
- 2) спеціальні вимоги щодо професійної підготовки;
- 3) спеціальні вимоги щодо службової субординації;
- 4) жорсткі вимоги ієрархії особового складу;
- 5) відповідальність (аж до кримінальної) за невиконання наказів;
- 6) наявність спеціального одягу (форми), що мають зовнішні відмінності;
- 7) спеціальні звання.

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

Другий вид публічної служби складає так званий бюрократичний апарат (в хорошому сенсі

цього слова), або, іншими словами, коло осіб, які у зв'язку з виконанням своєї трудової функції забезпечують функціонування державної влади і управління. Саме цей вид служби в Європейському Союзі прийнято називати «цивільною службою», оскільки він найбільш відповідає основному обов'язку цих службовців – служінню суспільству.

Аналіз тих чи інших аспектів громадянської служби здійснюється в рамках окремих гуманітарних наук з урахуванням принципу спеціалізації. В Україні вивчення питань цивільної служби в даний час не отримало широкого розвитку в юридичній науці, де залежно від конкретної галузі права розглядаються різні аспекти даного інституту. Із точки зору конституційного права громадянська служба сприймається в якості однієї з форм здійснення публічної влади. З точки зору адміністративного права акценти робляться на її управлінські аспекти і т.д.. У нашому випадку, з точки зору трудового права, ми розглядаємо громадянську службу в якості специфічної трудової діяльності.

У більшості країн ЄС основне число державних службовців має 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 звичайне трудове законодавство [2, с. 98]).

В обмеженому ряді країн статус цивільного службовця присвоєно тільки частини державних службовців. У Німеччині існує типове розмежування між цивільними службовцями, якими є працівники, які володіють публічною владою або державно-владними повноваженнями (близько 40% державних службовців), і іншими, які підпадають під трудове законодавство і окремі колективні угоди. Однак професори та викладачі університетів всіх рівнів, включаючи початкову освіту, медичні працівники, зайняті в державних медичних установах, і майже всі співробітники органів місцевого самоврядування є цивільними службовцями [3].

Реформи в Данії в 1969 році і Італії в 1993 році також ґрунтувалися на німецькій моделі. Сьогодні в Італії лише кілька тисяч високопоставлених чиновників підпадають під сферу дії закону про цивільну службу, інші підкоряються трудовому законодавству.

Протягом останніх п'ятдесяти років тільки Данія (з моменту прийняття Закону 1969 року)

і Італія (з моменту прийняття Закону в лютому 1993 року) істотно переглянули визначення за допомогою звуження сфери цивільної служби. У Швеції такий перегляд в 1976 році 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 поняття терміна «публічна служба» існує лише в редакції ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно 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 вчених [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 використовуються два інших 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* відносяться всі особи, перераховані в п. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» [1, ст. 1].

До службовців *спеціалізованої (державної) цивільної служби* відносяться особи, які хоча і знаходяться на державних посадах, але 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* відносяться 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 їх трудовою функцією (викладачі навчальних закладів, лікарі тощо).

Проте слід зауважити, що існує точка зору, згідно з якою посади органів місцевого самоврядування не слід включати в число посад публічної служби. Не ставлячи 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 та авторських суджень із цього питання.

До органів місцевого самоврядування відносяться виборні та інші органи, наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення і які не входять у систему органів державної влади. Подібне 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. Невипадково передбачається для службових 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 їх 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.

Таким чином, стосовно до предмету і мети цього дослідження вважаю справедливим, що в систему публічної служби включені служба на державних посадах і посадах в органах місцевого

самоврядування, при цьому кожна з них має свою самостійність. Безумовно, що 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 точки зору про широку сферу дії трудового права воно повинно поширюватися на всіх працівників, незалежно від форми власності та виду організації. Ця позиція кореспондує тексту КЗпП України. Однак з'являються тенденції, спрямовані на обмеження предмета регулювання трудового права.

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

Перш за все, з'явився і в нашому вітчизняному законодавстві колись не визнаний термін «найманий працівник». Згідно зі статтею 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 з фізичними особами. У даній статті не вживається термін «найманий працівник», однак відсилання до трудового договору як підстави 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].

Термін «наймана праця», «наймані працівники» є одним із 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]. Інші закони, використовуючи термін «працівники», розуміють його саме як найманих працівників, оскільки посилаються на трудовий договір як підставу виникнення трудових правовідносин [14].

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

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

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

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

З урахуванням того, що, як правило, 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 акту обрання, який розцінювався як особливий односторонній акт не договірної характеру. Значалося, що для його здійснення хоча 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. Більш того, у правовій літературі робився висновок про те, що відсутність необхідності укладення трудового договору становить відмінну рису даного (вибраного) порядку заміщення посад [16].

Як би не було широко поширене неукладення трудових договорів з зазначеним контингентом працівників, це не є правомірним. Дана ситуація повинна бути розцінена в даний час як правопорушення. Отже, треба солідаризуватися з тими авторами, які знаходять, що сам по

собі акт обрання особи на ту чи іншу посаду не тягне за собою виникнення трудових правовідносин, щонайменше, ще одним необхідним фактом є укладення трудового договору з працівником.

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

Сукупність умов, що визначають взаємні права й обов'язки сторін, складає зміст трудового договору. У зміст входять умови, встановлені як самими сторонами, так і нормативно-правовими актами про працю. У науки трудового права склалось 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 та індивідуально-договірного регулювання праці працівників (термін «індивідуально-договірне регулювання умов праці» ввів 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 по відношенню до індивідуально-договірного. При цьому безпосередньо законодавством регулюються навіть ті, які по відношенню до загальних суб'єктів трудового права розглядаються в якості договірних. Разом із тим переважання подібного характеру трудо-правового регулювання умов праці службовців не виключає можливість 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. Разом із тим

для службовців перші три критерії визначення трудової функції не мають значення. Трудова функція зазначених службовців залежить від того, яку посаду в органах місцевого самоврядування займає обрана особа, тобто зміст його трудової функції визначається конкретної публічної посадою [20].

Тому в 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 одним із 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 (правами та обов'язками) в даній сфері праці, і несе відповідальність у встановленому порядку за їх неналежне виконання. Саме наділення конкретними повноваженнями дають визначеність, яка забороняє вимагати від працівника виконання роботи, не зумовленої 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 службовцям виключно тієї роботи, яка становить його трудову функцію, в даному випадку буде направлено не тільки на забезпечення його власних інтересів як працівника, а й на захист інтересів необмеженого кола осіб, в тому числі населення як його реального роботодавця. Це обумовлено самим публічним характером його діяльності, яка повинна здійснюватися виключно в інтересах громадян, які його обрали. Відносно службовців ця визначеність буде забезпечуватися нормативною фіксацією змісту їх трудової функції. Таким чином, специфіка трудової функції розглянутих суб'єктів в порівнянні з 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. При цьому, залежно від конкретної посади, рівень встановлення трудової функції може відрізнятись. Деталізація трудової функції може бути досягнута на рівні підзаконних правових актів, що регламентують окремі сторони діяльності відповідних органів, у тому числі 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, в яких вони працюють. Однак із жалем можна констатувати, що, незважаючи на закріплення в правових нормах, яке в порівнянні з договірною регламентацією зазвичай передбачають більшу чіткість і строгість формулювань, трудова функція службовців найчастіше характеризується недостатньою визначеністю.

Беручи на себе зобов'язання щодо виконання певної трудової функції, службовець зобов'язаний дотримуватися тих загальних вимог, які пред'являються до діяльності всіх працівників відповідного органу влади, в тому числі підкорятися правилам внутрішнього трудового розпорядку.

Незважаючи на специфіку статусу, все це безумовно 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 їм порядку, і повинні діяти виключно 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, істоти виконуваної роботи і 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, в тому, що він носить терміновий, обмежений у часі характер. Тому термін

його дії є одним з істотних умов даного виду строкового трудового договору. При цьому, якщо час початку роботи в рамках законодавства може бути додатково погоджено сторонами при укладенні трудового договору, то термін роботи в цілому (в тому числі і термін закінчення трудового договору) однозначно визначається нормативно-правовими актами.

В основі функціонування всього державного механізму лежить положення про змінюваність 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 встановлені законом терміни. Крім того, для реалізації даного принципу в законодавстві України визначено конкретні терміни повноважень зазначених органів, якими обмежено зайняття відповідної посади.

Із позицій трудового права обов'язковість і періодичність виборів підтверджують, по-перше, обмежений певними тимчасовими рамками характер здійснення повноважень по виборній посаді, тобто терміновість трудового договору службовців; по-друге, обов'язкова 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, встановлений за погодженням сторін. При цьому спеціально обумовлено, що строковий трудовий договір укладається у випадках, коли трудові відносини не можуть бути укладені на невизначений строк з урахуванням характеру майбутньої роботи або умов її виконання. Таким чином, у даному випадку 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 і те, що під час виборів посада завжди є вакантною. Закінчення строку обрання повинно автоматично припинити трудовий договір. Допустиме законом виключне тимчасового продовження здійснення повноважень не повинно розглядатися як підстава до переростання строкового договору в договір на невизначений термін. Навіть у разі повторного обрання на колишню посаду, при якому виборні повноваження як би

продовжуються на новий термін, оформлення цього обрання проводиться заново, включаючи процедуру 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 (з 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. Таким чином, у даному випадку *строковий трудовий договір із цією особою не припиняється, а змінюється*. Він продовжується в силу закону на новий період.

Більше того, 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 – в 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 однієї і 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 буде дата та номер рішення відповідної територіальної виборчої комісії про обрання голови.

Правда, треба визнати, що в юридичній літературі висловлена і протилежна точка зору, згідно з якою трудовий договір із виборним працівником не може вважатися терміновим, тому що термін його роботи не є предметом угоди сторін при укладенні трудового договору. Наприклад, відомий радянський вчений вказував, що «закінчення терміну, на який обраний працівник, не може бути підставою для розірвання трудового договору, бо до тих пір, поки не буде обраний новий працівник, трудові відносини з особою, раніше обраною, тривають. За загальним правилом, підставою

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 дійсно так, адже законодавство однозначно передбачає, що до початку роботи новообраних осіб, тобто до моменту вступу на посаду новообраного 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 його наступника в часовому проміжку з'єднані. Але такі формулювання законів, як видається, свідчать лише про намір законодавця забезпечити безперервність здійснення публічної влади як постійно діючої, спадкоємний зв'язок в організації та діяльності виборних інститутів і виключити «вакуум влади» в 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 не вступило в посаду, і для початку його легітимної діяльності потрібен час на проведення виборів або для проведення процедурних питань. Сам ж зміст правовідносини між сторонами, їх терміновий, обмежений у часі законом період існування не змінилися.

Навіть у разі короткочасного продовження після закінчення терміну повноважень виборних осіб індивідуальні трудові правовідносини не перетворюються у трудові відносини з невизначеним терміном (безстрокові). Інша суперечило б суті виборності на публічних посадах. Тому даний клас трудових договорів завжди слід 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 в трудовий договір на невизначений термін у разі, якщо працівник продовжує роботу після закінчення строку трудового договору, і при цьому жодна зі сторін не поставила вимогу про розірвання строкового трудового договору у зв'язку із закінченням його терміну, тобто фактично за відсутності заперечень сторін договору. При цьому формально 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 – доповнити ст. 39-1 КЗпП України частиною 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, в тому числі 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 неможливо 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 при всій складності і неоднозначності вирішення цієї проблеми в Україні до сих пір законодавцем не вирішено питання правового регулювання публічної служби (включаючи її поняття) взагалі і цивільної служби зокрема.

Структура майбутнього закону, на наш погляд, може виглядати таким чином: 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 ризику під розбіжністю тлумачення правового статусу зазначених службовців.

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2016. № 4. ст. 43.
2. Черняева Д.В. Трудовые отношения в странах англосаксонского права : монографія. 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 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446.
5. Задихайло О.А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. С. 143–145.
6. Янюк Н. 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 року № 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 року № 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.
10. Пашерстник А.Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. Москва, 1955. С. 42.
11. Пашерстник А.Е. О сфере действия и принципах советского трудового права. *Сов. государство и право*. 1957. № 10. С. 96.
12. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. Москва : Юридическая литература, 1972. С. 16–17.
13. Процевский А.И. Предмет советского трудового права. Москва : Юридическая литература, 1979. С. 37.
14. Кодекс законів про працю України : Закон України № 322-VIII від 10.12.71 ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375.

15. 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 року № 6009-XI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z886009.html (дата звернення: 20.11.2020).
16. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 року № 3356-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, № 36, ст. 361.
17. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 34. Ст. 227.
18. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 17. Ст. 121.
19. Пашков. А.С. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. Ленинград : издательство Ленинградского университета, 1966. URL: <https://www.disscat.com/content/problemy-pravovogo-regulirovaniya-podbor-a-ispolzovaniya-i-professionalnogo-obucheniya-kadrov> (дата звернення: 20.11.2020).
20. Гейхман В.Л. Сложные фактические составы как основания возникновения трудовых правоотношений : автореф. дис.. канд. юрид. наук. Москва, 1970.
21. Колеватова В.С. Особенности правового регулирования труда выборных работников : автореф. дис.. канд. юрид. наук. Свердловск, 1974.
22. Советское трудовое право : учебник / Под ред. А.С. Пашкова, О.В. Смирнова. Москва : Юрид. лит., 1988. 254 с.
23. Пашков А.С. Новый этап в развитии трудового права: вопросы теории государства и права. Москва : Юрид. лит., 1972.
24. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. Москва : Юридическая литература, 1972.
25. Хара В. Реформування трудових відносин за проектом Трудового кодексу України. *Право України*. 2009. № 3. С. 22–27.
26. Правовые формы обеспечения производства кадрами в СССР. Пашков А.С. Москва : Госюриздат, 1961. 184 с.
27. Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. Москва, 1989. 288 с.

Kytaihorodska V.V. SERVICE IN THE LOCAL GOVERNMENT BODIES AS THE TYPE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

In the article 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 about Service in the local government bodies as the type of public service in Ukraine 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.