



Алла Володимирівна АНДРУШКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права,
Alla_Andrushko@ukr.net

УДК 349.2

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ СТАРОСТ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Порушується проблема правового регулювання праці старост об'єднаних територіальних громад та висвітлюється її правова природа через призму законодавства про місцеве самоврядування та трудового законодавства. Підкреслюється новизна та важливість становлення та розвитку в Україні об'єднаної територіальної громади в сучасній системі місцевого самоврядування. Аргументується необхідність формування належної нормативно-правової бази у правовому регулюванні праці старост для реальних важелів впливу у представництві прав, свобод та інтересів об'єднаних територіальних громад. Обґрунтовано, що староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою, вступає у службово-трудові правовідносини, підставою виникнення яких є фактичний склад – акт виборів, трудовий договір та присяга. Акт виборів розглядається як форма прямого народовладдя, що здійснюється від імені певної кількості населення, спрямована на уповноваження конкретно визначеної особи представляти інтереси та управляти територіальною громадою. Трудовий договір характеризується як об'єктивно необхідний правовий акт у фактичному складі виникнення службово-трудових правовідносин зі старостами об'єднаних територіальних громад. Підкреслюється, що договірна природа службово-трудових правовідносин є основоположною і



визначальною. Наказ про призначення на посаду досліджений як елемент юридичного оформлення прийняття на державну службу чи службу в органи місцевого самоврядування. Підкреслюється, що правове значення наказу про прийняття на роботу є важливим, тому що на його підставі вносяться записи до трудової книжки старости, яка є основним документом про його трудову діяльність. Підкреслюється, що в присязі старости знаходить свій вияв конституційне положення про те, що джерелом влади є народ України. Вказується на розмежування сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Звертається увага, що службово-трудова правовідносина зі старостою мають строковий характер. Визначені особливості правового регулювання виконуючого обов'язки старости, які необхідно встановити в Положенні про старосту об'єднаної територіальної громади.

Ключові слова: староста, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, трудове законодавство, службово-трудова правовідносина.

У сучасних євроінтеграційних умовах становлення України як правової і соціальної держави, об'єднаним територіальним громадам відведена ключова роль у забезпеченні ефективності територіального управління. Одним із основних суб'єктів у системі місцевого самоврядування є староста, правовий статус якого слід досліджувати не лише в управлінсько-правовому, але й трудово-правовому аспекті. Важливим чинником ефективного місцевого самоврядування є забезпечення такого правового регулювання службово-трудових відносин, у результаті якого суб'єкти місцевого управління повною мірою реалізують завдання, які на них покладаються державою та громадами. Керуючись тими міркуваннями, що правове регулювання праці старост об'єднаних територіальних громад лише формується, спробуємо проаналізувати декілька наукових проєкцій на його розвиток, враховуючи трудове право та законодавство про місцеве самоврядування.

Підґрунтям для наукового осмислення зазначеної проблеми стали праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, конституційного права, трудового права, державного будівництва і місцевого самоврядування, зокрема праці В. Б. Авер'янова, В. М. Андріїва, О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, О. М. Бориславської, О. А. Губської, В. А. Григор'єва, О. Ю. Дрозд, В. В. Єрьоменка, В. В. Жернакова, М. І. Іншина, В. М. Кампа, І. П. Лаврінчук, В. Я. Мацюка, К. Ю. Мельника, Н. О. Мельничук, С. М. Терницького, В. П. Тимошука, Ю. В. Ткаченка, О. П. Трет'яка, У. В. Ушакова, Г. В. Фоміч, В. Ю. Хриптак, В. Ф. Погорілка, О. В. Петришина, О. М. Ярошенка та інших.

З огляду на те, що в галузі трудового права вчені опрацьовували правову природу службово-трудових правовідносин, порядок проходження державної служби (О. А. Губська [1], О. Ю. Дрозд [2], М. І. Іншин [3], В. Я. Мацюк [4] та ін.), ми торкнемося тих новел, які в нау-



ці трудового права не досліджувалися, зокрема особливостей виникнення службово-трудова правовідносин зі старостами об'єднаних територіальних громад під призмами трудового права та законодавства про місцеве самоврядування.

Метою статті є розробка обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо вирішення теоретико-практичних проблем правового регулювання праці старост об'єднаних територіальних громад під кутом зору трудового права та законодавства про місцеве самоврядування.

Становлення правової держави з європейськими соціальними цінностями та пріоритетами, які будуть спрямовуватись на задоволення потреб громадян України, неможливе без належного регулювання праці службовців органів місцевого самоврядування. Саме в цьому полягає один із визначальних критеріїв забезпечення децентралізації влади через розширення можливостей участі громадян в управлінні державою, в межах Конституції та законів України вирішувати питання місцевого значення. Відтак проблеми місцевого самоврядування та територіальних громад переходять у розряд ключових, вимагаючи нового підходу до їх вивчення. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Як слушно підкреслює Н. М. Альошина, «територіальна громада є необхідною демократичною протиположністю центральній владі та сприяє обмеженню виявів свавілля з боку держави. Передача тих чи інших повноважень на рівень територіальних громад дозволяє запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами» [5, с. 3]

Взявши на озброєння європейський досвід, реформа вітчизняного місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. У зв'язку з цим, в законодавстві з'являється поняття староста. Відповідно до ст. 14¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон) [6] староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування.

Оскільки ключові поняття предмета дослідження, їх характеристика завжди визначають напрямки наукового пошуку, спробуймо визначити етимологічну складову поняття «староста», яке має глибокі історичні корені, проте є новим у вітчизняному праві. Як вважають дослідники, слово «староста» походить із праслов'янського слова «старий; давній» й означає людину старшого віку, наділену життєвим досвідом і з впливовою репутацією [7, с. 398]. Також вказується на те, що слово «староста» походить від слова «війт», що тлумачиться як «покликаний на допомогу» і означає також «керівника місцевого самоврядування» [8, с. 472]. Словник української мови дає такі характеристики старости:

1) на Україні, в Польщі та в Литовському князівстві (у XV–XVIII ст. ст.) — керівник місцевого міського чи сільського управління або самоврядування; війт;

2) у Західній Україні (до 1939 року) — начальник, голова повіту;



- 3) у царській Росії — голова сільської громади;
- 4) виборна або призначена особа для ведення справ якого-небудь громадського колективу, товариства та ін. [9, с. 662].

У вищевказаного можна зробити висновок, що поява у вітчизняному законодавстві про місцеве самоврядування поняття старости не є випадковим, а таким, що спирається на історію та має глибокий внутрішній зміст.

Оскільки поняття старости є новим у вітчизняній системі місцевого самоврядування, нормативно-правове регулювання трудової діяльності осіб, які займають цю посаду, перебуває лише на етапі становлення. На сьогодні в питаннях порядку прийняття на службу в органи місцевого самоврядування та звільнення з неї, слід керуватися КЗпП України [10], Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11], «Про місцеве самоврядування» [6], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12], які визначають особливості виникнення, зміни та припинення службово-трудова правовідносин зі старостою.

Відповідно до п. 2 ст. 14¹ Закону староста обирається жителем села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Ґрунтуючись на вищевказаній нормі, підставою виникнення службово-трудова правовідносин зі старостою є акт виробів на посаду. Досліджуючи попередньо підстави виникнення трудових відносин з державними службовцями, ми підкресливали, що «вибори як спосіб заміщення посади в демократичному суспільстві — надзвичайно важливий, актуальний і прогресивний процес, спрямований на активізацію уваги громадськості до державних проблем через призму поглядів кожного із претендентів... правова роль виборів полягає в тому, що по-перше, через вибори, як демократичну форму реалізації громадянами права на працю в органах державної служби, забезпечується стабільність, поступовість існування влади; по-друге, через вибори, як одну із об'єктивних форм якісного добору кадрів, забезпечується належна, ефективна, дієва робота органів державної служби навіть уже на тій підставі, що саме вибори дають змогу позбутися некваліфікованих, тих, хто скомпрометував себе справами, державних службовців; по-третє, вибори є одним із найпринциповіших способів висловлення думки саме працівників того чи іншого органу державної служби» [13, с. 14]. Слушною є думка В. В. Єрьоменка: «Виборність на посаду як спосіб заміщення посади ґрунтується на акті обрання — складному юридичному акті, який містить такі елементи, як реєстрація кандидатів, голосування виборців, та ін. Зміст акта обрання становлять усі ці дії, але не у всіх випадках їх сукупність однакова» [14, с. 12].

Усе вищезазначене повністю можна віднести і до виборів в органах місцевого самоврядування, зокрема виборів старост та розглядати акт виборів, як форму прямого народовладдя, що здійснюється



від імені певної кількості населення, спрямовану на уповноваження конкретно визначеної особи здійснювати функції представництва та управління територіальною громадою.

Слід підкреслити, що староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою, відповідно вступає у службово-трудова правовідносини, підставою виникнення яких є фактичний склад — акт виборів, трудовий договір та присяга. Зазначимо, що у правовій природі виникнення службово-трудова відносин зі старостою є певна особливість. Так, відповідно до п. 2 ст. 14¹ Закону про уповноваження старости починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. Такий підхід законодавця вказує на те, що окрім акта виборів, зайняття посади старостою вимагає складання ним присяги. У науці трудового права таку підставу виникнення трудових правовідносин вважають фактичним складом (інколи складним юридичним компонентом, складним юридичним фактичним компонентом). У зв'язку з цим Л. В. Солодовник зазначає: «У трудовому праві, галузева специфіка якого полягає в необхідності врахування різноманітних життєвих обставин під час регулюванні складних суспільних відносин, більшість юридичних наслідків встановлюється не в результаті дії окремих юридичних фактів, а як наслідок дії юридичних складів. Юридично значуща сукупність фактів, яка безпосередньо спричиняє встановлення правових наслідків у трудовому праві, повинна розглядатися як юридичний склад. Розгляд складу як юридичного відображає його правові властивості щодо наслідків, є якісною характеристикою і відмежовує визначену сукупність фактів від інших фактичних комплексів, які мають опосередковане значення для встановлення правового результату. До юридичного складу входять юридичні факти, які набувають правового значення у момент завершення накопичення фактів та спричинення складом юридичних наслідків [15, с. 16]. Безперечно, кожен юридичний факт у фактичному складі має своє правове навантаження, не може бути замінений іншим та в разі його відсутності не можуть настати відповідні правові наслідки у вигляді виникнення, зміни чи припинення трудових правовідносин. У зв'язку з цим, В. В. Єрмоєнко, дослідивши підстави виникнення трудових правовідносин, приходять до слушного висновку, що «елементами фактичного складу виступають юридично однорідні факти, порядок накопичення яких точно визначений. Фактичний склад завершено, коли всі його елементи накопичені, й не завершено, коли хоча б один з них відсутній» [14, с. 10]. Повністю поділяючи позицію вчених, відзначимо, що під призмою нашого дослідження особливістю підстав виникнення службово-трудова правовідносин зі старостами територіальних громад є також фактичний склад, елементами якого є конкретні юридичні акти: акт виборів, трудовий договір, присяга. І хоча момент укла-



дення трудового договору не визначений законодавством про місце-ве самоврядування, встановлено лише наявність акту виборів і присяги, звертаємо увагу на вимоги трудового законодавства в цій частині. Трудовий договір є основою, ґрунтовною засадою для виникнення трудових правовідносин для подальшої реалізації прав та обов'язків працівника за посадою та визначальним юридичним інструментом їх правового регулювання, охорони та захисту. Саме в укладенні трудового договору реалізується конституційне право на працю, що забезпечується соціально-економічними і юридичним гарантіями для працівників. Слід підкреслити, що договірна природа службово-трудо-вих правовідносин є основоположною і визначальною її складовою. У науці трудового права поширеною є думка про те, що виникнення трудо-вих правовідносин залежить від погодження волевиявлення двох сторін: з одного боку, волевиявлення громадянина, який наймається на роботу, а з іншого — роботодавця. Двостороннє волевиявлення повинно бути виражено у встановленій формі [16, с. 11]. Тому, безумовно, трудовий договір розглядається як об'єктивно необхідний правовий акт у фактичному складі виникнення службово-трудо-вих правовідносин зі старостами об'єднаних територіальних громад. Староста, з од-ного боку, є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, а з іншого — найманим громадою працівником, зміст трудової діяль-ності якого є представлення та захист інтересів жителів села (сіл), що входять до відповідного старостинського округу.

У зв'язку з цим, ми не можемо погодитися з позицією авторів, які, заперечуючи висновки деяких вчених щодо ролі трудового договору в регулюванні відносин на державній службі, вважають, що контракт, який передбачається у владно-службовій діяльності, є одним із ви-дів адміністративних договорів. Адже за таким контрактом держав-ний службовець уповноважується на виконання посадових обов'язків і прав, пов'язаних з ними, а вони, у свою чергу, представляють со-бою частину компетенції органу на здійснення завдань і функцій дер-жави [17, с. 11]. Єдиний договір, який містить у собі обов'язок вико-нувати визначену трудову функцію за спеціальністю, кваліфікацією та посадою — це трудовий договір, і те, що його стороною є праців-ник — державний службовець чи службовець органу місцевого само-врядування, який виконує владно-розпорядчі чи управлінські функ-ції, не змінює його правової природи і не означає, що трудовий до-говір переростає у адміністративний. Так, відповідно до ч. 3 ст. 24 КЗпП України працівник не може бути допущений до роботи без укла-дення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу, та повідомлення централь-ного 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.



Відповідно до ст. 23 КЗпП України трудовий договір може бути:

- 1) безстроковим, що укладається на невизначений строк;
- 2) на визначений строк, встановлений за погодженням сторін;
- 3) таким, що укладається на час виконання певної роботи.

Строковий трудовий договір укладається у випадках, коли трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений строк з урахуванням характеру наступної роботи, або умов її виконання, або інтересів працівника та в інших випадках, передбачених законодавчими актами. Важливо зважити в контексті нашого дослідження на те, що п. 4 ст. 14¹ Закону строк повноважень старости, обраного на чергових виборах, визначає у п'ять років, крім випадків дострокового припинення його повноважень з підстав і в порядку, визначених Законом. З урахуванням цього, службово-трудова правовідносина зі старостою мають строковий характер, що є об'єктивним та виваженим з правової точки зору. У зв'язку з цим, ми підтримуємо пропозицію М. О. Міщука про те, що у проекті Трудового Кодексу України доцільно вказати на «випадки, передбачені законами України» як на підставу укладення строкового трудового договору [16, с. 11]. Позитивним у такому підході є те, що акцент зроблено на спеціальних законах, як підставу укладення строкових трудових договорів. Водночас варто зазначити, що встановлення в законах імперативних норм щодо обов'язковості укладення строкових трудових договорів при прийнятті на роботу повинно бути виваженим і обґрунтованим саме характером виконуваної роботи у зв'язку з тим, що трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений строк, зокрема через строк повноважень на виборній посаді.

Відповідно до п. 3 ст. 14¹ Закону повноваження старости починаються з моменту складення ним присяги на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. Варто зазначити, що в присязі старости знаходить свій вияв конституційне положення про те, що джерелом влади є народ України. Саме громаді повинно бути адресована присяга, яку складає староста. Вірне служінням та відданість жителям сіл, селищ об'єднаної територіальної громади є визначальним положенням присяги старости, чим підкреслюється його особливий статус службовця місцевого самоврядування. Деякі автори висловлюють думку, що «саме з прийняттям присяги потрібно пов'язувати виникнення службових обов'язків для конкретної особи ... термін прийняття присяги можна було б передбачити в акті про його призначення на посаду із вказівкою, що після складання присяги на державного службовця покладається відповідне коло зобов'язань і прав за посадою, і він несе всю повноту відповідальності за це» [17, с. 12]. Як було зазначено вище, присяга є одним із тих юридичних актів, які формують фактичний склад, а не самодостатнім актом, з яким слід пов'язувати виникнення службово-трудова правовідносин. Крім того, видання акта (наказу) про призначення на посаду є елементом юридичного оформ-



лення прийняття на державну службу чи службу в органи місцевого самоврядування. З цього приводу вчені в галузі трудового права зазначали, що наказ (розпорядження) — це документ, яким оформляється укладення трудового договору, необхідний для занесення працівника до списків особового складу підприємства, установи, організації, нарахування йому заробітної плати тощо [18, с. 48]. Власне, цей підхід відображений і в ч. 3 ст. 24 КЗпП України: працівник не може бути допущений до роботи без укладення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу. Що стосується встановлення кола зобов'язань, прав та відповідальності працівника наказі, то зауважимо, що хоча КЗпП і не визначає що саме повинен містити наказ про прийняття на роботу, проте в силу правової природи останнього, він не може охоплювати зміст інших юридичних актів. Свого часу В. А. Глоzman підкреслював, що наказ — це волевиявлення однієї сторони, а тому він не може підміняти договір, хоч і підтверджує домовленість сторін, яка вже існує [18, с. 63]. Таким чином, наказ про прийняття на роботу є одностороннім правозаставчим актом і факт ознайомлення з ним працівника не перетворює його у двосторонній договір.

Правове значення наказу про прийняття на роботу є важливим і тому, що на його підставі вносяться записи до трудової книжки старости, яка є основним документом про його трудову діяльність. Так, згідно з п. 1.1 Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників, затвердженої спільним наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29 липня 1993 р. № 58 [11], трудові книжки є у всіх працівників, які працюють на підприємстві, в установі, організації (далі — підприємство) усіх форм власності або у фізичної особи понад п'ять днів, у тому числі осіб, які є співвласниками (власниками) підприємств, селянських (фермерських) господарств, сезонних і тимчасових працівників, а також позаштатних працівників за умови, якщо вони підлягають державному соціальному страхуванню. При цьому до трудової книжки старости вносяться записи як про призначення на посаду, складання присяги, так і про переведення на іншу постійну посаду або звільнення (припинення повноважень). У зв'язку з цим, слід наголосити, що трудова книжка для працівника є надзвичайно важливим документом, який відображає службові досягнення та кар'єру, тому заміна цього документа персоніфікованою картою, як пропонується у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення кадрової роботи платниками податків» [20], на нашу думку, є передчасною, оскільки відсутній надійним механізм обліку трудової діяльності. Особливо це істотно для держаних службовців та службовців місцевого самоврядування, оскільки до трудових книжок зазначених категорій працівників заносяться записи не лише про прийняття, переведення та звільнення з посади, але й дані про складання присяги, присвоєння звань, рангів, категорій, заохочення тощо, а це є важливим чинником при



прийнятті на службу, просування по ній та вирішення низки інших службових питань.

Поглиблюючи характеристику виникнення службово-трудоваих правовідносин зі старостами об'єднаних територіальних громад, значимо, що відповідно до ч. 2 ст. 21 КЗпП України працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачене законодавством, колективним договором або угодою сторін, тобто працівник має право працювати за сумісництвом. У такому випадку на старосту поширюються виключення з указаної норми. Так, згідно з п. 6 ст. 14¹ Закону староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. З огляду на це, зауважимо, принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості та однозначності формулювання правових норм задля забезпечення стабільності та прогнозованості регулювання відносин. У трудовому праві, сумісництво і суміщення професій (посад) є різними формами організації праці. Сумісництво — це виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярно оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час [21, с. 13–14]. У свою чергу, суміщення — це виконання працівником роботи протягом робочого дня поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією, або на іншій посаді на тому ж підприємстві, установі, організації, за що він отримує відповідну плату [22, с. 255].

Критерії розмежування між цими поняттями чітко простежуються і в результаті аналізу ст.ст. 21, 105 КЗпП України. З урахуванням цього, на нашу думку, формулювання у п. 6 ст. 14¹ Закону «суміщати свою службову діяльність з іншою посадою» є неточним, неоднозначним, що може викликати суперечності, колізії та складнощі в його застосуванні на практиці. Наприклад, чи може староста бути депутатом ради об'єднаної територіальної громади, адже це є сумісництво посад, а не заборонене вищевказаною нормою «суміщення ... з іншою посадою», яке має інший зміст. Загалом п. 6 ст. 14¹ Закону потрібно сформулювати чіткіше, наприклад, з урахуванням вимог ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» [23]: «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» та викласти в такій редакції: «Староста не може мати інший представницький мандат, працювати на умовах сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю».



У силу того, що вимоги щодо обмеження на роботу за сумісництвом та суміщенням для старост є імперативними, на нашу думку, було б доцільно також доповнити ст. 79¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремою підставою припинення повноважень старости, а саме «9) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності».

Не можна залишити поза увагою й окремі аспекти правового регулювання виконуючого обов'язки за посадою. Зауважимо, що норми, які регулюють це питання, за своїм змістом є застарілими (Порядок оформлення і оплати тимчасового заступництва від 29 грудня 1965 р. № 30/39 (зі змінами та доповненнями, внесеними постановою Держкомпраці СРСР і Секретаріату ВЦРПС від 11 грудня 1986 р. № 521/30-18) [24]. Зазначений нормативний акт законодавства СРСР діє на території України відповідно до постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р № 1545-ХІІ [25]), наукові дослідження у вітчизняній науці трудового права порушують лише окремі проблеми укладення строкових трудових договорів [16; 26] та правового статусу в.о. за посадою [27; 28], що, безумовно, характеризує виконання обов'язків за посадою як багатоаспектне правове явище. Відтак необхідність ґрунтовного дослідження правової природи і встановлення належного правового регулювання в.о. за посадою є очевидним. Усе вищесказане повною мірою стосується правового регулювання в.о. старости, що набуває особливого значення й актуальності, оскільки безпосередньо впливає на ефективність місцевого самоврядування та реалізацію прав, свобод та інтересів територіальних громад. Так, відповідно до вищевказаного нормативно-правового акта, трудові відносини з виконуючим обов'язки виникають в повному обсязі з моменту укладення трудового договору, і через два місяці має вирішитися питання щодо затвердження / незатвердження на посаді. Як правильно обґрунтовує С. О. Сільченко, «протягом певного строку окрім юридичного факту, що спричинив виникнення трудових відносин — укладення трудового договору, має відбутись ще один юридичний факт — акт затвердження на посаді. Строковий трудовий договір не може бути укладено з тимчасово виконуючим обов'язки за вакантною посадою, тому що, на відміну від моменту закінчення строку договору, котрий обов'язково має настати, щодо факту призначення не відомо, відбудеться він чи ні. Елемент строковості цих правових відносин зникає в разі затвердження працівника на посаді або його звільненні чи переведення на іншу роботу через відхилення його кандидатури» [26, с. 11].

Викликає науковий інтерес редакція п. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка встановлює, що об'єднана територіальна громада вправі покласти виконання обов'язків старости до проведення перших виборів старост на конкретно визначених осіб: «... обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної грома-



ди до об'єднання». Цей підхід законодавця потребує врахування таких істотних моментів: по-перше, відповідно до вищевказаного Порядку від 29 грудня 1965 р., існує загальна заборона призначати працівника виконуючим обов'язки за вакантною посадою; по-друге, вищевказана норма визначає лише випадок, який стосується «... до обрання на перших виборах старости ...», і не може бути застосована в цілому до порядку призначення виконуючого обов'язки старости з інших підстав, наприклад, у разі звільнення з посади у зв'язку з достроковим припиненням повноважень, а також у разі неможливості здійснення своїх повноважень та ін.; по-третє, в разі, якщо особа, на яку об'єднаною територіальною громадою покладено виконання обов'язків старости, звільняється з посади з будь-яких підстав, громада, на яку поширювалися його повноваження, залишається без уповноваженої особи до проведення виборів старост; по-четверте, строк перебування на посаді виконуючого обов'язки не встановлений, а обумовлюється настанням визначеної події — виборів, що тягне за собою перебування на цій посаді тривалий час. Вважаємо, що з метою уникнення різного роду зловживань у цій сфері у Положенні про старосту доцільно встановити, що в разі звільнення з посади у зв'язку з достроковим припиненням повноважень чи з інших підстав, повноваження старости здійснює виконуючий обов'язки старости за рішенням відповідної ради об'єднаної територіальної громади. Тимчасово виконуючий обов'язки старости здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень старости і до моменту початку повноважень старости, обраного на позачергових виборах відповідно до закону.

Зауважимо, що базові питання, порушені вище, будуть слугувати для подальшого наукового пошуку; в цьому ж дослідженні ми обмежуємося лише постановкою проблеми та узагальнюючи зазначимо, що відсутність чітких норм та тривале перебування особи як виконуючого обов'язки підриває авторитет органу місцевого самоврядування, не завжди позитивно впливає на інтереси громади, саме тому в Положенні про старосту об'єднаної територіальної громади необхідно визначити порядок призначення на посаду виконуючого обов'язки.

Таким чином, дослідження окремих аспектів правового регулювання праці старост об'єднаних територіальних громад свідчать у цілому про виважені кроки законодавця у розвитку місцевого самоврядування та особливе застосування норм трудового права. Маємо надію, що запропоновані у цьому дослідженні доповнення та зміни до проекту Трудового Кодексу України, до п. 6 ст. 14¹, ст. 79¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Положення про старосту об'єднаних територіальних громад та позиція щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення кадрової роботи платниками податків» позитивно вплине на правове регулювання праці старост та стане підґрунтям для подальших наукових досліджень, зокрема щодо підстав припинення їх повноважень.

**Список використаних джерел**

1. Губська О. А. Проблеми правового регулювання працевлаштування та професійного розвитку державних службовців в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. К., 2018. 41 с.
2. Дрозд О. Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні: проблеми співвідношення норм трудового та адміністративного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05; 12.00.07. К., 2017. 41 с.
3. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Х., 2005. 452 арк.
4. Мацюк В. Я. Державна служба в системі трудових відносин: теоретико-правові проблеми : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. К., 2017. 36 с.
5. Альшина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 2014. 23 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/96V8ER>.
7. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / редкол. О. С. Мельничук. К. : Наук. думка, 2006. Т. 5. 704 с.
8. Новий тлумачний словник української мови : в 3-х т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. К. : Аконтіт, 2007. Т. 2. К-П. 926 с.
9. Словник української мови : 11-ти т. / за ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1978. Т. 9. 916 с.
10. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/sb21qT>.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/p2eUbm>.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/zirhEg>.
13. Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державним службовцями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. К., 2003. 18 с.
14. Єрмоменко В. В. Підстави виникнення трудових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 1998. 18 с.
15. Солодовник А. В. Юридичні факти у трудовому праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 2004. 20 с.
16. Міщук М. О. Реформування трудового законодавства в частині укладення трудового договору : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 2008. 21 с.
17. Романюк Л. В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2006. 17 с.
18. Глозман В. А. Трудовой договор в условиях научно-технического прогресса. Минск : Изд-во Белорусского ун-та, 1978. 183 с.
19. Інструкція про порядок ведення трудових книжок працівників : затв. наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від



- 29.07.1993 р. № 58. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/Y6n5ym>.
20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення кадрової роботи платниками податків : проект Закону України від 24.11.2015 р. № 3507. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/f8j4M4>.
21. *Панкин М. Е.* Совместительство и совмещение. М. : Юрид. лит., 1991. 208 с.
22. *Болотіна Н. Б.* Трудове право України. К. : Вікар, 2004. 725 с.
23. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/FoVDmZ>.
24. О порядке оплаты временного заместительства: Разъяснение Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, Секретариата Всесоюзного Центрального Совета профессиональных союзов от 29.12.1965 г. № 30/39. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/ET3fe2>.
25. Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР : постанова Верховної Ради України від 12.09.1991 р. № 1545-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/6HTLXJ>.
26. *Сільченко С. О.* Строковий трудовий договір : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 2001. 21 с.
27. *Чернобай А., Кваша В.* Проблеми визначення правового статусу виконуючого обов'язки як суб'єкта трудових правовідносин. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2010. № 3. С. 87–92.
28. *Гусаров С. М.* Тимчасове виконання обов'язків керівника державного органу, установи, підприємства: проблеми удосконалення законодавства. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2016. № 4 (87). С. 152–160.

Надійшла до редакції 01.12.2018



Andrushko, A. V. Some Aspects of the Head of the Association of Local Communities Labor Legal Regulation

The article defines the problem of legal regulation of labour conditions of the heads of local communities association and highlights its legal nature in the light of labour and self-government laws. The article lays stress on novelty and importance of the formation and development of local communities associations in the modern system of local self-government in Ukraine. The author gives reasons for the necessity to create proper legal and normative regulation of the work of the head of local communities association in order to have real influence while representing rights, freedoms and interests of local communities associations. Attention is drawn to the fact that while holding his position, the head of local communities association is a member of the executive committee of the village, settlement, city council and carries out his civil labour legal relationships on the basis of an election act, an employment contract and an oath. The election act is regarded as a form of direct democracy exercised on behalf of a certain number of people aimed at empowering a specifically indentified person to represent interests and manage the territorial community. The labour contract is characterized as an objectively necessary legal act within the actual structure of both civil service and labour legal relationships with heads of local communities associations. It is emphasized that the contractual nature of both civil service and labour legal relationships is fundamental and decisive. An employment decree is investigated as an element of legal registration to be admitted to the civil service or local self-government's service. It is stressed that the legal significance of the labour contract is important as all records are made to employment history book which is main document about his labour activity. It is noted that an oath of the head of local communities association reflects the main provision of the Constitution of Ukraine, i.e. the main power in Ukraine belongs to the people. The author delimitates such concepts as holding down two jobs at the same time and combination the job with another activities. The author pays attention to the fact that legal regulations of labour conditions of the head of local communities association are carried out for a fixed period. It is necessary to constitute the peculiarities of legal regulations of the duties of a person who is executing the functions of the head of local communities association in the Provision on the Head of Local Communities Association.

Keywords: head of local communities association, local communities association, local self-government, labour law, civil labour legal relationships

