

УДК 349.2:352

DOI [https://doi.org/10.32782/2304-1587/2026-28-1\(42\)-10](https://doi.org/10.32782/2304-1587/2026-28-1(42)-10)

ГАРАНТІЇ ТРУДОВИХ ПРАВ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Папуч Юрій Віталійович,

аспірант кафедри трудового права,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8587-4635>

У статті здійснено комплексне дослідження гарантій трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування як складової їх спеціального правового статусу. Обґрунтовано, що вказані гарантії мають подвійну правову природу, оскільки формуються на перетині трудового, муніципального, адміністративного та соціального законодавства. Визначено, що трудові права посадових осіб органів місцевого самоврядування не обмежуються загальними правами працівника, передбаченими Конституцією України та Кодексом законів про працю України, а конкретизуються спеціальними гарантіями проходження служби, стабільності правового статусу, належної оплати праці, професійного розвитку, соціального забезпечення, відпочинку, захисту від незаконного звільнення та ефективного оскарження кадрових рішень. Доведено, що чинне нормативне регулювання гарантій трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування є фрагментарним і не забезпечує достатнього рівня правової визначеності. Така фрагментарність зумовлена одночасним застосуванням положень Конституції України, Кодексу законів про працю України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», підзаконних актів щодо оплати праці та спеціальних норм, ухвалених на період дії воєнного стану. Окреслено основні проблеми реалізації гарантій трудових прав: невизначеність співвідношення загального трудового і спеціального службового законодавства; нестабільність матеріальних гарантій та надмірна залежність оплати праці від підзаконного регулювання; недостатня чіткість процедур кадрових рішень; слабкість превентивних і відновлювальних механізмів захисту; вплив воєнного стану на обсяг окремих трудових гарантій. Запропоновано авторську класифікацію гарантій трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування на нормативно-правові, організаційно-службові, матеріально-фінансові, соціально-забезпечувальні та процедурно-захисні. Зроблено висновок про необхідність систематизації законодавства, чіткого закріплення меж застосування Кодексу законів про працю України до службових відносин в органах місцевого самоврядування, удосконалення моделі оплати праці, посилення процедурних гарантій при прийнятті, проходженні та припиненні служби, а також гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами місцевої демократії та публічної служби.

Ключові слова: гарантії трудових прав, посадова особа, органи місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, муніципальна служба, оплата праці, соціальний захист, трудові спори.

Papuch Yurii. Guarantees of labour rights of local self-government officials: problems of implementation and prospects for improvement

The article presents a comprehensive study of the guarantees of labour rights of local self-government officials as an integral element of their special legal status. It is argued that these guarantees have a dual legal nature, because they are formed at the intersection of labour, municipal, administrative and social legislation. Labour rights of local self-government officials are not limited to the general rights of an employee guaranteed by the Constitution of Ukraine and the Labour Code of Ukraine; they are specified through special guarantees related to access to service, stability of official status, fair remuneration, professional development, social security, rest, protection against unlawful dismissal and effective challenge of personnel decisions. The article proves that the current legal regulation of labour-right guarantees for local self-government officials remains fragmented and does not ensure a sufficient level of legal certainty. This fragmentation results from the simultaneous application of the Constitution of Ukraine, the Labour Code of Ukraine, the Law of Ukraine 'On Local Self-Government in Ukraine', the Law of Ukraine 'On Service in Local Self-Government Bodies', subordinate legislation on remuneration and special norms adopted for the period of martial law. The main implementation problems are identified as follows: uncertain correlation between general labour law and special service legislation; instability of material guarantees and excessive dependence of remuneration on subordinate regulation; insufficient procedural clarity of personnel decisions; weakness of preventive and restorative remedies; and the impact of martial law on the scope of certain labour guarantees. The author proposes a classification of guarantees of labour rights of local self-government officials into normative-legal, organisational-service, material-financial, social-security and procedural-protective guarantees. It is concluded that there is a need for legislative systematisation, a clearer determination of the limits of application of the Labour Code of Ukraine to service relations in local self-government bodies, improvement of the remuneration model, strengthening of procedural guarantees at the stages of recruitment, service and dismissal, as well as harmonisation of national regulation with European standards of local democracy and public service.

Key words: guarantees of labor rights, local self-government official, local self-government bodies, service in local self-government bodies, municipal service, remuneration, social protection, labor disputes.

Вступ. У сучасних умовах реформування публічної влади, децентралізації та дії воєнного стану питання гарантій трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування набуває не лише теоретичного, а й прикладного значення. Конституція України закріплює право на працю, належні умови праці, своєчасне одержання винагороди за працю та право на судовий захист [1]. Водночас Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає службу в органах місцевого самоврядування як професійну, на постійній основі діяльність громадян України, спрямовану на реалізацію територіальною громадою права на місцеве самоврядування [2]. Це свідчить про особливу природу відповідних правовідносин, у яких поєднуються трудові та публічно-службові елементи.

Значення цієї проблематики посилюється тим, що в умовах повномасштабної війни органи місцевого самоврядування забезпечують життєдіяльність територіальних громад і безперервність базових послуг. У науковій літературі підкреслюється, що саме місцеве самоврядування стало одним із найбільш адаптивних рівнів публічного управління, а отже кадрова стійкість органів місцевого самоврядування прямо пов'язана з належним рівнем трудових гарантій їх посадових осіб [3, с. 26–27].

Міжнародним орієнтиром у цій сфері виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, стаття 6 якої вимагає формувати такі умови служби працівників органів місцевого самоврядування, які дозволяють залучати висококваліфікований персонал і забезпечувати належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі [4]. Таким чином, гарантії трудових прав у сфері місцевого самоврядування мають включати не лише захист від порушень, а й позитивні умови для стабільної професійної діяльності.

У доктрині вже досліджувалися юридичні гарантії у сфері зайнятості, конституційні гарантії трудових прав, правова природа служби в органах місцевого самоврядування, питання оплати праці в органах місцевого самоврядування та окремі аспекти захисту трудових прав спеціальних категорій працівників. Проте комплексний аналіз саме гарантій трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування з урахуванням воєнного стану, кадрової нестабільності та відкладеної законодавчої модернізації залишається актуальним.

Матеріали та методи. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, використаних під час аналізу Конституції України, Кодексу законів про працю України, законодавства про службу в органах місцевого самоврядування та спеціальних актів воєнного часу. Застосування зазначених методів дало змогу визначити місце відповідних гарантій у структурі правового статусу посадової особи та зіставити загально-трудова і спеціальні службові гарантії.

Метою статті є комплексний аналіз гарантій трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування, виявлення ключових проблем їх реалізації та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення законодавства у відповідній сфері.

Результати. Гарантії трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування доцільно визначати як систему встановлених законом і організаційно забезпечених правових, матеріально-фінансових та процедурних засобів, які уможливають реальне здійснення права на службу, стабільне проходження служби, належну оплату праці, професійний розвиток та захист від незаконних кадрових рішень. Таке розуміння відповідає загальнодоктринальному підходу, за яким юридичні гарантії є засобами реалізації, охорони та захисту прав.

У структурі цих гарантій можна виокремити кілька видів. По-перше, нормативно-змістовні гарантії – це конституційне та законодавче закріплення трудових прав, принципів служби, правил рівного доступу до служби, основ правового статусу посадової особи. По-друге, організаційно-службові гарантії – це процедури вступу на службу, проходження служби, оцінювання, просування, переведення, припинення служби, а також правила добору та кадрового резерву. По-третє, матеріально-фінансові гарантії – належний рівень і структура оплати праці, інші виплати, гарантії часу відпочинку, відпусток, соціально-побутового забезпечення. По-четверте, професійно-розвивальні гарантії – можливості професійного навчання, підвищення кваліфікації, кар'єрного зростання, реалізації службового потенціалу. По-п'яте, процедурно-захисні гарантії – право на мотивоване кадрове рішення, на оскарження, на судовий захист, на поновлення порушеного права та компенсацію шкоди [5, с. 230–231].

Правова основа гарантій трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування базується насамперед на статті 43 Конституції України, яка охоплює право на працю, заборону примусової праці, право на безпечні й здорові умови праці, гарантії своєчасної та не нижчої від визначеної законом оплати праці, а також захист від незаконного звільнення [1]. У зв'язку з цим гарантії трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування не можуть розглядатися ізольовано від загальних конституційних гарантій праці, однак їх зміст не вичерпується ними, оскільки в межах служби в органах місцевого самоврядування виникають додаткові вимоги до порядку вступу на службу, кар'єрного просування, дисциплінарної відповідальності, підстав і процедур припинення служби, а також до професійної етики та підзвітності.

При цьому служба в органах місцевого самоврядування є видом публічної служби і має особливий правовий режим. У науковій літературі підкреслюється, що вона поєднує професійну службову діяльність,

виконання завдань публічної влади та наділення особи владними повноваженнями [6, с. 18–19]. Однак ця особливість не усуває трудової природи значної частини правовідносин, пов'язаних з робочим часом, оплатою праці, відпустками, гарантіями при звільненні та захистом прав. Саме тому принципово важливим є чітке розмежування того, коли застосовується спеціальне службове регулювання, а коли – загальні положення трудового права.

Першою системною проблемою є фрагментарність нормативного регулювання. Гарантії трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування розміщені у великій кількості джерел: Конституції України, Кодексу законів про працю України, законі про службу в органах місцевого самоврядування, підзаконних актах про оплату праці та спеціальному законодавстві воєнного часу. Така розпорошеність знижує рівень правової визначеності. У доктрині слушно наголошується, що несистемність законодавства про публічну службу ускладнює однакове застосування норм і послаблює ефективність правозахисту. Для посадових осіб органів місцевого самоврядування це означає, що фактичний обсяг гарантій нерідко залежить від тлумачення конкретного суб'єкта владних повноважень.

Другою проблемою є нечітке співвідношення загального трудового законодавства і спеціального законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. З одного боку, служба в органах місцевого самоврядування є видом публічної служби, отже, природно, що на неї поширюються спеціальні правила. З іншого боку, ця спеціальність не усуває трудової природи значної частини правовідносин, пов'язаних із робочим часом, відпочинком, оплатою праці, відпустками, гарантіями при звільненні тощо [6, с. 18]. Однак спеціальний закон не містить вичерпної відповіді на питання, в яких випадках і в якому порядку норми Кодексу законів про працю України підлягають субсидіарному застосуванню. У результаті в правозастосуванні виникає нестійка ситуація: загальні трудові гарантії формально зберігаються, але механізм їх реалізації для службовців органів місцевого самоврядування залишається недостатньо визначеним.

Третім проблемним блоком є матеріально-фінансові гарантії. Сучасні дослідження у сфері оплати праці в органах місцевого самоврядування переконливо доводять, що стабільність кадрового складу, мотивація та добросовісність службовців безпосередньо пов'язані з прозорою й справедливою моделлю заробітної плати [7, с. 347–349]. Разом із тим чинна система суттєво залежить від підзаконного регулювання, насамперед постанови Кабінету Міністрів України від 09 березня 2006 року за № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [8]. Коли значна частина фактичного доходу формується за рахунок премій та надбавок, гарантія передбачуваної винагороди за працю послаблюється, а фіксований оклад втрачає роль головного гарантійного елементу.

Четверту групу проблем становлять процедурно-захисні гарантії. У законодавстві недостатньо чітко врегульовані питання мотивування в окремих кадрових актах, стандарти повідомлення працівника, способи фіксації його ознайомлення з рішенням, процедура врахування заперечень чи пояснень, внутрішні механізми перегляду кадрового рішення до звернення до суду. Унаслідок цього навіть за формального існування права на захист працівник нерідко опиняється у менш вигідному становищі через складність доведення порушення процедури. Дослідження захисту трудових прав спеціальних категорій працівників показують, що саме процедурні порушення часто зумовлюють незаконні звільнення та судові спори [9, ст. 328].

П'ятою проблемою є трансформація гарантій трудових прав в умовах воєнного стану. Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» поширив спеціальний режим трудового регулювання також на проходження служби в органах місцевого самоврядування [10]. Паралельно законодавство про воєнний стан допустило призначення на окремі посади без конкурсного відбору на період дії особливого режиму. Такі рішення були обумовлені потребою оперативного кадрового комплектування, однак вони послабили класичні гарантії рівного доступу до служби, відкритості процедур та передбачуваності службового статусу. Це формує тимчасовий, нестабільний статус службовця, який не сприяє довгостроковій кадровій мотивації й у певних випадках може суперечити завданню збереження інституційної пам'яті та професійної наступності у місцевому самоврядуванні.

Окремим чинником невизначеності залишається відкладене введення в дію нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 року [11]. З одного боку, його прийняття засвідчує прагнення модернізувати муніципальну службу. З іншого – фактичне продовження дії моделі 2001 року при одночасному існуванні нового, але не введеного в дію закону, ускладнює прогнозованість кадрового регулювання. Це знижує стабільність правового статусу посадових осіб і відтерміновує системне оновлення гарантій трудових прав.

Удосконалення правового регулювання має здійснюватися за кількома напрямками. Необхідно законодавчо закріпити чіткий механізм співвідношення КЗпП України і спеціального законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, виходячи з презумпції субсидіарного застосування загального трудового законодавства у всіх випадках, коли спеціальний закон прямо не встановлює інший режим. Таке рішення сприятиме правовій визначеності, зменшить кількість колізій та забезпечить єдність судової практики.

Також, доцільно посилити матеріально-фінансові гарантії. Структура заробітної плати посадових осіб органів місцевого самоврядування має бути більш прогнозованою, зрозумілою та менш залежною від надмірної дискреції керівництва. З урахуванням сучасних наукових висновків доцільно підтримати таку модель оплати праці, за якої переважає гарантована фіксована частина, а стимулюючі виплати виконують дійсно заохочувальну, а не компенсаторну функцію [7, с. 354–355].

Необхідною є також деталізація кадрових процедур і розвиток гарантій професійного навчання та просування по службі відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування [4].

Висновки. Проведене дослідження дає підстави дійти висновку, що гарантії трудових прав посадових осіб органів місцевого самоврядування є складним багаторівневим елементом їх правового статусу, який поєднує конституційні, трудові, службові та процедурні компоненти.

Нормативне регулювання цих гарантій має міжгалузевий характер, однак його ефективність знижується через фрагментарність джерел, нечіткість співвідношення загального трудового і спеціального службового законодавства, а також значну залежність матеріально-фінансових гарантій від підзаконного регулювання.

Найбільш актуальними проблемами є недостатня визначеність процедурних стандартів у кадровій сфері, нестабільність системи оплати праці, трансформація класичних гарантій у період воєнного стану та відкладене введення в дію нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 року № 3077-IX.

Перспективи вдосконалення пов'язані із систематизацією законодавства, закріпленням прямого правила субсидіарного застосування Кодексу законів про працю України, посиленням гарантованої частини заробітної плати та нормативною деталізацією кадрових процедур.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 31.03.2026).
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 31.03.2026).
3. Рижук Ю. М. Забезпечення органами місцевого самоврядування прав людини в умовах воєнного стану. *Київський часопис права*. 2022. № 4. С. 25-30. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2022.4.3>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 31.03.2026).
5. Шелудяков Р. С., Артюх Н. Г. Поняття та класифікація юридичних гарантій у сфері зайнятості населення. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 90, ч. 2. С. 230-236. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.2.33>.
6. Гусейнов К. А. Служба в органах місцевого самоврядування: до питання вдосконалення дефініції. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71), № 3. С. 18-21. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/04>.
7. Сисюк С. В., Шагай Н. В. Нормативно-правові й організаційні основи оплати праці та її обліку в органах місцевого самоврядування. *Бізнес Інформ*. 2024. № 10. С. 346-355. DOI: <https://doi.org/10.32983/222-4459-2024-10-346-355>.
8. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-п> (дата звернення: 31.03.2026).
9. Батанов О. Місцеве самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. *Право України*. 2024. № 6. С. 9-13.
10. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20> (дата звернення: 31.03.2026).
11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20> (дата звернення: 31.03.2026).

References:

1. Konstitutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine of June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
2. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 07.06.2001 r. No. 2493-III [On Service in Local Self-Government Bodies: Law of Ukraine of June 7, 2001, No. 2493-III]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukrainian].

3. Ryzhuk, Yu. M. (2022). Zabezpechennia orhanamy mistsevoho samovriaduvannia prav liudyny v umovakh voiennoho stanu [Ensuring human rights by local self-government bodies under martial law]. *Kyivskyi chasopys prava*, 4, pp. 25–30. <https://doi.org/10.32782/klj/2022.4.3> [in Ukrainian].
4. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15 zhovtnia 1985 r. [European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
5. Sheludiakov, R. S., & Artiukh, N. H. (2025). Poniattia ta klasyfikatsiia yurydychnykh harantii u sferi zainiatosti naselennia [The concept and classification of legal guarantees in the field of employment]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriya: Pravo*, 90(2), pp. 230-236. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.2.33> [in Ukrainian].
6. Huseinov, K. A. (2021). Sluzhba v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: do pytannia vdoskonalennia definitsii [Service in local self-government bodies: on the issue of improving the definition]. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Seriya: Yurydychni nauky*, 32(71), 3, pp. 18-21. <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/04> [in Ukrainian].
7. Sysiuk, S. V., & Shahai, N. V. (2024). Normatyvno-pravovi y orhanizatsiini osnovy opłaty pratsi ta yii obliku v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [Normative, legal and organizational foundations of remuneration and its accounting in local self-government bodies]. *Biznes Inform*, 10, pp. 346-355. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2024-10-346-355> [in Ukrainian].
8. Pro uporiadkuvannia struktury ta umov opłaty pratsi pratsivnykiv aparatu orhaniv vykonavchoi vlady, orhaniv prokuratury, sudiv ta inshykh orhaniv: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.03.2006 r. No. 268 [On streamlining the structure and conditions of remuneration of employees of the staff of executive authorities, prosecutor's offices, courts, and other bodies: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 9, 2006, No. 268]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. Batanov, O. (2024). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini v umovakh voiennoho stanu [Local self-government in Ukraine under martial law]. *Pravo Ukrainy*, 6, pp. 9-13 [in Ukrainian].
10. Pro orhanizatsiiu trudovykh vidnosyn v umovakh voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 r. No. 2136-IX [On the organization of labor relations under martial law: Law of Ukraine of March 15, 2022, No. 2136-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20> [in Ukrainian].
11. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 02.05.2023 r. No. 3077-IX [On Service in Local Self-Government Bodies: Law of Ukraine of May 2, 2023, No. 3077-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20> [in Ukrainian].

