

Теоретико-прикладні проблеми суміщення посад та статусів у системі місцевого самоврядування

Олексій Юрійович Лялюк*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: o.yu.lyalyuk@nlu.edu.ua

Анотація

Актуальність статті зумовлено відсутністю системних наукових розробок проблематики суміщення посад і статусів у сфері місцевого самоврядування, потребою в розгляді цих важливих конституційних принципів та практики їх застосування. Мета статті полягає в аналізі положень сучасного законодавства у сфері місцевого самоврядування, які встановлюють вимоги до обмеження суміщення відповідних посад чи статусів, а також виявленні посад, які, на наше переконання, потребують запровадження обмежень суміщення, й надання пропозицій щодо напрямів подальшої модернізації механізму запобігання суміщенню посад у сфері місцевого самоврядування. Методологічну основу дослідження становить поєднання загальнофілософських, наукових та спеціально-правових методів. Надано загальну характеристику правового регулювання суміщення посад у сфері місцевого самоврядування, проаналізовано конституційну регламентацію положень стосовно заборони суміщення. Розкрито особливості регламентації механізму заборони суміщення посад і статусів на рівні законів України у сфері місцевого самоврядування, оскільки саме вони деталізують конституційні засади. Розвинуто погляди на інститут суміщення як на міждисциплінарний правовий інститут, що виникає на перетині трудового та муніципального права і, таким чином, поєднує приватноправові та публічно-правові відносини. Враховуючи підхід законодавця щодо запровадження заборони суміщати посади на тих рівнях, де це дійсно може призводити до корупційних наслідків, у статті виокремлено такі, що на наш погляд, безпідставно не підпали під законодавче обмеження. Зроблено висновки й надано рекомендації щодо доцільності відмови від моделі, за якої для певної конкретної посади прописуються вимоги щодо обмеження її суміщення з іншими посадами, або видами діяльності та запропоновано виробити універсальні критерії, підпадаючи під які, посада вважатиметься такою, що не може бути поєднана з іншими посадами чи видами діяльності у сфері місцевого самоврядування.

Ключові слова: суміщення посади; місцеве самоврядування; службовці місцевого самоврядування; депутат місцевої ради.

Theoretical and Practical Issues of the Concurrence of Positions and Statuses in the Local Self-Government System

Oleksii Yu. Lialiuik*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: o.yu.lyalyuk@nlu.edu.ua

Abstract

The relevance of this article stems from the lack of systematic academic research on the issue of holding multiple positions and statuses in the sphere of local self-government, as well as the need to analyze these important constitutional principles and clarify the circumstances under which they apply. The purpose of the article is to analyze the provisions of current legislation in the field of local self-government that establish requirements for restricting the combination of relevant positions or statuses, as well as to identify positions that, in our opinion, require the introduction of restrictions on combining positions, and to provide proposals regarding directions for the further modernization of the mechanism for preventing the combination of positions in the field of local self-government. The methodological basis of the study is a combination of general philosophical, scientific, and specialized legal methods. A general description of the legal regulation of the holding of concurrent positions in the sphere of local self-government is provided, and the constitutional regulation of provisions regarding the prohibition of concurrent positions is analyzed. The study examines the specific features of the regulation of the mechanism prohibiting the holding of concurrent positions and statuses at the level of Ukrainian laws in the sphere of local self-government, as these laws elaborate on the constitutional principles. The article explores the concept of concurrent office-holding as an interdisciplinary legal institution that arises at the intersection of labor and municipal law, thereby combining private-law and public-law relationships. Taking into account the legislature's approach to introducing a ban on holding concurrent positions at levels where this could indeed lead to corruption, the article highlights those that, in our view, have been unjustifiably excluded from the legislative restriction. Conclusions are drawn and recommendations are provided regarding the advisability of abandoning the model under which requirements are prescribed for a specific position regarding restrictions on its combination with other positions or types of activities, and it is proposed to develop universal criteria under which a position would be considered incompatible with other positions or types of activities in the sphere of local self-government.

Keywords: combination of positions; local self-government; local government officials; local council member.

Вступ

Питання суміщення посад та його обмеження є міждисциплінарним та виступає предметом аналізу не лише конституційного, адміністративного чи

муніципального, а й трудового права. Специфіка правового регулювання цих питань галузями публічного права полягає в тому, що вони лише установлюють обмеження для певних посад або правових статусів здійснювати їх суміщення з іншими видами діяльності. Водночас у межах галузі трудового права визначено сутність сумісництва та особливості оплати праці при його виникненні.

Проблема суміщення посад загострюється у зв'язку із застосуванням у публічно-правовій та у сфері трудових відносин різних підходів до її врегулювання. Щодо цього варто зауважити, що у сфері трудового права превалює приватний метод стосовно конкретного працівника, який насамперед базується на договірних відносинах та певній свободі дій. При цьому не завжди враховуються відносини публічно-правового характеру, тобто відповідний статус осіб, які перебувають на публічній службі або є депутатами та поєднані одночасно двома різними видами відносин з органом влади – і трудовими, і муніципально-правовими. Узгодження взаємного паралельного існування цих відносин у одного суб'єкта і є важливим завданням законодавця.

Насамперед у трудовому законодавстві визначено загальні засади розуміння питання суміщення та його різновидів. Тому саме трудове законодавство закладає основи для того, щоби зробити аналіз, як розуміється суміщення посад у трудовому праві, чи є аналогічним таке розуміння в галузях публічного права, зокрема в муніципально-правових відносинах. Роз'яснення сутності суміщення посад за трудовим законодавством надано Державною службою з питань праці [1].

Заборона суміщення посад у межах публічних правовідносин запроваджена у вигляді певного запобіжника для зловживання обсягом повноважень, виконання яких передбачає відповідна посада.

Посади можуть мати різні правові характеристики, порядок набуття і обсяг повноважень. Так, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» закріплює такий перелік посад: 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.

Крім того, класифікація посад за обсягом повноважень може бути: 1) на керівні посади певних категорій; 2) на виконавчі посади. Як свідчать положення законів, які містять обмеження щодо суміщення посад, вони сто-

суються саме керівних посад, або осіб, які наділені конкретним правовим статусом. До останніх, зокрема, належать депутати, які не є публічними службовцями. У зв'язку з цим обмеження відбуваються або стосовно осіб, які в результаті суміщення поєднують декілька видів владної діяльності, наприклад, представницьку і виконавчу, або відповідна посада передбачає значний обсяг повноважень і її поєднання з іншими видами діяльності може викликати можливості до потенційних порушень.

Водночас досить часто на практиці виникають порушення принципу суміщення посади з іншими видами діяльності, що вимагало навіть запровадження окремих санкцій в Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 172⁴) та віднесення її до числа адміністративних порушень, пов'язаних із корупцією.

Метою цієї статті є аналіз положень сучасного законодавства у сфері місцевого самоврядування, які встановлюють вимоги до обмеження суміщення відповідних посад чи статусів, а також виявлення посад, які, на наше переконання, потребують запровадження обмежень суміщення, пропозиція щодо напрямів подальшої модернізації механізму запобігання суміщенню посад у сфері місцевого самоврядування .

Для досягнення поставленої мети у статті передбачено виконання таких завдань: 1) дослідити сучасну конституційну та законодавчу бази щодо специфіки регламентації в них принципів заборони суміщення посад та статусів; 2) виявити суб'єктний склад системи місцевого самоврядування, на які поширюється дія закріплених принципів; 3) визначити модель регламентації принципу заборони сумісності посад та статусів, яку застосовує законодавець, з'ясувати її недоліки та запропонувати напрями її вдосконалення; 4) запропонувати критерії для віднесення посади до таких, на які мають поширюватися обмеження щодо суміщення.

Огляд літератури

Проблематиці суміщення посад приділяли увагу такі дослідники трудового права, як А. І. Мотрич [2], А. Ю. Коротких [3]. Питання службової діяльності та суміщення у цій сфері досліджували І. Г. Бухтіярова, О. А. Бухтіяров [4], Ю. Шовкун [5], В. Козіна, Л. Федченко [6], Л. Кравченко [7], А. В. Андрушко [8], І. Хомишин, З. Грицяк [9], О. В. Валецька [10], О. Лялюк, С. Серьогіна та ін. [11].

Проте інститут суміщення посад залишається недостатньо дослідженим. Необхідно розробити критерії, за якими певні посади підпадуть під обмеження щодо суміщення. Також слід проаналізувати можливі наслідки публіч-

но-правового характеру, які мають наставати для відповідного суб'єкта у разі виявлення ознак суміщення посад. Водночас на сьогодні не запропоновані такі вичерпні критерії, за наявності яких посада підпадає під заборону суміщення.

Саме тому законодавець намагається передбачити всі випадки можливого суміщення посад і встановити відповідні заборони для цього. Водночас законодавча техніка та недосконалі підходи до формування правової основи, а також значна динаміка суспільних відносин у цій сфері не завжди дають можливість унормувати всі випадки, коли доцільно й потрібно вимагати дотримання принципу несумісності діяльності у сфері місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що проблема суміщення посад є загрозою забезпечення ефективного управління відповідною галуззю, загрозою виникнення корупційних аспектів та зловживання під час прийняття рішень. Проте до її вирішення слід підходити розважливо і не робити абсолютною таку заборону. Потрібно запропонувати дієвий механізм, що дасть змогу визначити, за яких умов ця заборона є необхідною, а коли суміщення є допустимим і навіть доцільним.

Матеріали та методи

Методологія дослідження обраної проблематики передбачає застосування різного арсеналу методів – загальнофілософських, наукових та спеціально-правових. Центральне місце в роботі посідають загальнонаукові підходи, які дозволяють зробити обґрунтовані висновки і пропозиції. Зокрема, системний метод дав змогу виокремити випадки встановлення законодавцем обмежень щодо суміщення посад, а також запропонувати критерії, які мають визначати необхідність запровадження обмежень.

За допомогою методу логічного аналізу встановлено взаємозв'язок відповідної посади з критеріями, які мають визначати обмеження її суміщення з іншими видами діяльності. Порівняльно-правовий метод дав можливість навести приклади зарубіжного досвіду запровадження обмежень щодо суміщення посад на місцевому рівні.

У статті широко використані методи аналізу й синтезу, а також узагальнення і класифікації.

Результати та обговорення

Конституційні підвалини суміщення посад і статусів

Принцип несумісності посади є одним із ключових в організації і діяльності органів публічної влади. Він має конституційне підґрунтя. Відповідні поло-

ження стосовно статусу народного депутата можна знайти в частинах 3, 4 ст. 78 та п. 5 ч. 1 ст. 81 Основного Закону. Такі самі положення стосовно членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади закріплені у ст. 120, а вимоги щодо несумісності правового статусу судді містяться у ст. 126, судді Конституційного Суду України – у ст. 149¹, а прокурора – у ст. 131 Конституції України [12].

Водночас для системи місцевого самоврядування, яка регламентована в розд. XI Основного Закону, відповідні конституційні норми не передбачені. Це викликає певні питання до конституцієдавця, оскільки конституційні засади для реалізації цього принципу є важливими та необхідними. Саме вони мають бути підвалинами для законодавчого регулювання цих питань, яке приділяє їм достатньо велику увагу.

Особливості законодавчої регламентації питань суміщення посад і статусів

Ці питання регулює як загальний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], так і низка спеціальних законів – «Про статус депутатів місцевих рад» [14], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [15], «Про органи самоорганізації населення» [16] та ін.

Відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», такі вимоги установлені для сільського, селищного, міського голови (ч. 4 ст. 12). Зокрема, такий голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, а саме: на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Згідно з ч. 2 ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» аналогічні до голови (проте більш широкі за обсягом) вимоги висуваються до секретаря сільської, селищної, міської ради, який не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у 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.

За ч. 7 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для сільського, селищного, міського голови.

Вимоги обмеження сумісності діяльності з іншою роботою (діяльністю) встановлені і для старости та відповідають встановленим законом для сільського, селищного, міського голови (ч. 2 ст. 54¹ вказаного Закону).

Згідно з ч. 3 ст. 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», голова районної, обласної, районної в місті ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службу діяльністю з іншою роботою, зокрема на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді)).

Також за ч. 8 ст. 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» заступник голови районної у місті, районної ради, перший заступник, заступник голови обласної ради працюють у раді на постійній основі та мають обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для голови ради.

Низку обмежень передбачено для депутатів місцевих рад, які не є посадовими особами і обмеження для яких є досить розмитими. Там, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково у разі обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 вказаного Закону депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі й не може суміщати свою службу діяльністю з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

За ч. 1 ст. 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службу діяльністю на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського

голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

Доцільно зауважити, що факти суміщення чи сумісництва посади з іншою діяльністю є корупційним адміністративним правопорушенням, склад якого визначено ст. 172⁴ КУпАП [17]. Тому норма цієї статті поширюється на всіх осіб (за вказаними в ній винятками), перелік яких закріплено у ст. 3 ч. 1 п. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [18]. Проте, як свідчить аналіз вказаної норми, вона не містить усього переліку осіб (зокрема, з числа представників державної влади), які мали би підпадати під обмеження суміщення. Наприклад, відсутні низка посад у структурі Офісу Президента України (його представники, керівники самостійних структурних підрозділів).

Стосовно місцевого самоврядування, на якому і сконцентровано цей аналіз, то підп. «в» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює, що суб'єктами, на яких поширюється його дія, є посадові особи місцевого самоврядування. При цьому Закон не наводить перелік таких осіб, маючи на увазі всіх посадових осіб місцевого самоврядування в аспекті їх регламентації Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Цей Закон у ст. 2 закріплює, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, що працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Тобто наявність сукупності вказаних трьох ознак у особи дає змогу віднести її до числа посадових і автоматично поширює на неї заборону суміщення чи сумісництва цієї посади. Таке обмеження є загальним, не враховує диференціації посад та їх функціональних особливостей. Тому для системи місцевого самоврядування сам факт «суміщення» не розглядається як можливий елемент правового статусу та інструмент, завдяки якому можливе залучення особи до іншої посади чи діяльності для покращення роботи, або економії кадрів. Цей принцип представлений більше як негативне явище сфери публічної діяльності. Цікаво, що загальний Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не закріплює такого підходу до всіх посадових осіб місцевого самоврядування, але містить вибіркові заборони для суміщення посад лише окремих осіб. Вважаємо, принцип суміщення посад чи статусу варто оцінювати не лише як негативний чинник, а й з погляду його потенціалу для забезпечення ефективності управління, оптимізації кадрового потенціалу в умовах можливого кадрового голоду, як спосіб обміну досвідом тощо. Проте до таких випадків має бути застосований належний, підвищений контроль за здійсненням повноважень та за результатами діяльності.

Недоліки законодавчої регламентації обмежень суміщення посад і статусів

На перший погляд здається, що передбачені законодавством випадки заборони суміщення посад вичерпують усі можливі варіанти та становлять глибинну перепону для імовірних зловживань.

Проте слід звернути увагу на деякі аспекти. Насамперед система виконавчих органів сільської, селищної, міської ради є досить розгалуженою і, окрім виконавчого комітету такої ради, який є органом загальної компетенції, включає низку галузевих виконавчих органів – відділів, управлінь, головних управлінь, департаментів тощо. Аналіз ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить, що йдеться про обмеження сумісності саме для тих осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради. При цьому обмеження для них є аналогічними, як і для сільського, селищного, міського голови, зокрема: 1) не може бути депутатом будь-якої ради; 2) не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах; 3) не може займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. При цьому суміщати депутатську діяльність (яка не є оплачуваною) з посадою в іншому виконавчому органі ради не заборонено.

Не містить таких обмежень і Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», який вказує на таку заборону лише для депутата місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва. Тобто в інших випадках, зокрема, якщо йдеться про галузеві виконавчі органи ради, вимоги щодо несуміщення посади на депутатів ради не поширюються.

Доцільно детальніше проаналізувати причини важливості забезпечення несуміщення окремих посад і статусів. Насамперед ідеться про такі посади і статуси, що дають змогу одній особі одночасно здійснювати і представницькі, і виконавчі повноваження, самостійно забезпечуючи весь цикл управлінської діяльності, замикаючи на собі різні управлінські функції. З огляду на це зникають система будь-яких стримувань такої особи у прийнятті рішень, плюралізм підходів і думок при прийнятті рішень та відповідальність такого суб'єкта. Де-факто, особа, яка є керівником виконавчого органу міської ради і депутатом цієї ж ради, як представник територіальної громади голосує в раді за відповідні рішення, зокрема у сфері діяльності того виконавчого органу, який він очолює. Під час роботи в раді вона має право брати участь

у всіх організаційних формах її роботи, зокрема, ініціювати і вносити пропозиції змін до порядку денного ради, брати участь у засіданнях постійних і тимчасових комісій ради. Це дає можливість такій особі як депутату формувати рішення ради та їх ухвалювати. У подальшому як керівник виконавчого органу ради така особа виконує рішення, які вона сама ініціювала та брала участь у їх прийнятті.

Аналогічна ситуація виникає у містах із районним поділом, які відмовилися від утворення районних у місті рад та міські ради яких врегулювали механізм управління такими районами шляхом утворення адміністрацій районів. Ці адміністрації також сформовані як виконавчі органи відповідної міської ради, що дозволяє посідати посади голів цих адміністрацій депутатам ради.

Комунальні підприємства, установи і організації тісно пов'язані із системою місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, як засновники таких підприємств, здійснюють регулювання їх діяльності, призначають їх керівників.

На сьогодні загальні положення діяльності комунальних підприємств тимчасово встановлюються Законом України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [19]. Також, згідно ч. 8 ст. 3 цього Закону, особливості діяльності та управління комунальними підприємствами визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а особливості діяльності та управління спільними комунальними підприємствами – Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [20]. Згідно з цим Законом відносини органів місцевого самоврядування з юридичними особами, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 10 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, керівників юридичних осіб, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім випадків, якщо призначення керівників юридичних осіб віднесено законом до компетенції наглядових рад таких юридичних осіб, а також крім випадку, передбаченого ч. 2 ст. 21 Закону України «Про культуру». При цьому обмежень щодо призначення на посаду керівника комунального підприємства депутатів відповідної ради немає.

Відсутність обмежень суміщення вищевказаних посад для депутатів місцевих рад пов'язана насамперед із тим, що депутати місцевої ради не працюють

у раді на постійній основі й не отримують заробітну плату. Тобто місцева рада не є їх основним і постійним місцем роботи, тому законодавець дає їм можливість для роботи. У зв'язку з цим депутатський статус не належить до посади в системі місцевого самоврядування, а є окремим правовим статусом виборної особи.

Водночас законодавство містить обмеження щодо суміщення статусу депутата. І вони пов'язані не лише з випадками, коли особа-депутат стає конкретно посадовою особою, суміщення якої і обмежується, а конкретні випадки нами наведені вище. Тому, на наш погляд, слід передбачити неможливість депутата суміщати цей статус із посадою керівника (директора) комунального підприємства та його заступників, а також керівника виконавчого органу ради, зокрема, голів районних адміністрацій у містах із районним поділом та їх заступників. До речі, такі вимоги створюють перепони для голови формувати провладну більшість у місцевій раді з осіб, які очолюють виконавчі органи.

Напрями вирішення наявних проблем правового регулювання суміщення посад та статусів

На сьогодні одним із способів вирішення проблем правового регулювання суміщення посад та статусів пропонують запровадити для депутатів роботу в раді як їх основне місце роботи, на постійній основі, з відповідною оплатою їхньої праці [21; 22]. Такі зміни мають перетворити правовий статус депутата на посаду в раді. Безперечно, існує і зворотний бік цього питання: надмірна чисельність депутатів місцевих рад (незважаючи на зменшення кількості самих рад у результаті децентралізаційних трансформацій), що потребуватиме значних фінансових витрат та додаткових джерел надходжень.

Крім того, на наш погляд, описану вище ситуацію частково дозволить вирішити набрання чинності Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», ухваленого 02.05.2023 р. [23]. Саме цей Закон широко запроваджує принцип політичної неупередженості в механізм здійснення муніципальної служби та закріплює вимоги обмеження членства в політичних партіях службовців, які займають посади категорії І. До цієї категорії, з-поміж інших, належать посади керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників.

Окремої уваги потребує питання заборони суміщення посад сільським, селищним, міським головою. Ми вже вказували на положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачено заборону голови суміщати посаду зі статусом депутата місцевої ради та з іншою

посадою, в тому числі на громадських засадах. Водночас у статус самої посади голови закладено повноваження, які свідчать про поєднання в ній і представницьких, і виконавчих повноважень. Тому голові й не потрібно мати статус депутата, оскільки він і так бере участь у голосуванні та є частиною місцевої ради, організовуючи її роботу в цілому та головуючи на її засіданнях. Отже, голова формує порядок денний ради, координує роботу її апарату та постійних комісій. Крім того, він очолює виконавчі органи ради. Фактично в наявній моделі місцевого самоврядування голова є особою, яка інтегрує представницьку та виконавчу владу, що не свідчить про ефективність останньої, оскільки одна особа є відповідальною і за розроблення та прийняття правового акта, і за його реалізацію. Як правильно вказує Ю. П. Максименко, «ці функції визначають сільського, селищного, міського голову передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради [24, с. 146].

Це зменшує ефективність контролю за реалізацією рішення, посилює елементи суб'єктивізму, можливості маніпуляції в процесі його виконання. У зв'язку з цим висловлюємо пропозицію про те, що систему виконавчих органів ради має очолювати інша, відмінна від голови особа, яка призначається на цю посаду радою. Так само голова має зосередити свою діяльність на організації роботи місцевої ради.

Проблемною слід вважати ситуацію із суміщенням посади заступника голови по роботі з виконавчими органами ради із статусом депутата [25]. Зокрема, йдеться про необхідність входження такого заступника голови за посадою до складу виконавчого комітету ради. При цьому, якщо він має статус депутата, то йому заборонено суміщати цей статус із роботою у виконавчому комітеті ради. З цього приводу було надано роз'яснення НАДС [26], результатом яких є позиція органу про обов'язковість входження заступника голови за посадою до складу виконкому. Це означає, що така особа має відмовитись або від статусу депутата ради, або від посади заступника голови, яка і викликає потребу членства у виконавчому комітеті ради.

Вважаючи в цілому принцип несумісності посад у сфері місцевого самоврядування позитивним і необхідним, слід урахувувати, що законодавство все-таки має містити деякі винятки із загального правила. Так, йдеться про надання можливості суміщати діяльність у тих місцевостях, де кількість населення є незначною і осіб, які мають управлінський досвід небагато, зокрема, у гірських населених пунктах чи невеликих селах (проте в умовах укрупнених територіальних громад та збільшеної їх чисельності, така ситуація є більше теоретичною моделлю, ніж практичною реальністю).

Деякі приклади зарубіжного досвіду суміщення посад і статусів

Окремо хочемо звернути увагу на зарубіжний досвід реалізації принципу несумісності посад у системі місцевого самоврядування.

Законодавство Італії є більш суворим порівняно із вітчизняним. В Італії обіймання кількох посад у місцевому самоврядуванні суворо обмежене. Зведений закон про місцеві органи влади (TUEL) № 267/2000 забороняє одночасне обіймання таких посад, як мер та радник, у різних юрисдикціях або поєднання будь-яких виконавчих та представницьких функцій для запобігання конфлікту інтересів [27].

У Польщі Закон про самоврядування гмін також забороняє поєднання певних посад, проте є більш ліберальним, аніж в Україні. Наприклад, голова гміни (войт) не може бути членом ради, проте це стосується лише власної гміни. Також він не може бути виконавчою посадовою особою в іншій одиниці місцевого самоврядування [28].

У Франції існує традиційна практика, яка дозволяє політикам одночасно обіймати кілька виборних посад на різних рівнях влади (місцевому, департаментському, регіональному, національному або європейському). Водночас сучасне реформування спрямоване на обмеження обіймання кількох посад (наприклад, мера та депутата), проте окремі особи все ще можуть поєднувати місцевий мандат із регіональними або національними ролями, що часто розглядається як посилення місцевого впливу. Схожим є підхід у Німеччині.

Висновки

Принцип несумісності посад і статусів у системі місцевого самоврядування регламентований у законодавстві недостатньо повно, не враховує всіх випадків та обставин, коли його слід застосовувати.

На сучасному етапі розвитку України доцільно відмовитися від моделі, коли для певної конкретної посади прописуються вимоги щодо обмеження її суміщення з іншими посадами або видами діяльності. Потрібно виробити універсальні критерії, підпадаючи під які, посада вважатиметься такою, що не може бути поєднана з іншими посадами чи видами діяльності.

Вважаємо, що критеріями можуть такі: 1) у разі суміщення кількох посад відбудеться злиття двох і більше владних функцій (представницької, виконавчої, розпорядчої, судової); 2) посада є керівною у відповідній системі органів влади та здійснюється на постійній основі; 3) наявність владних повноважень, тобто можливість ухвалювати обов'язкові для виконання третіми особами рішення, що передбачають можливість настання конфлікту

інтересів; 4) обсяг владних повноважень, реалізацію яких передбачає відповідна посада, пов'язаний із доступом до стратегічної інформації, зокрема, робота з державною таємницею або конфіденційними даними, які можуть бути використані для отримання переваг у приватній діяльності; 5) посада належить до посад із корупційним ризиком; 6) до предмета відання посади належить розпорядження публічними ресурсами, наприклад, управління комунальною власністю; 7) до предмета відання посади належать контрольні та наглядові функції; 8) інтенсивність та специфіка режиму роботи, де побічна діяльність може зашкодити об'єктивності або фізичній спроможності виконувати основні обов'язки; 9) посади з високим ступенем відповідальності.

Список використаних джерел

- [1] Що таке суміщення посад? *Управління інспекційної діяльності у Чернігівській області Центрального міжрегіонального управління Державної служби з питань праці*. 20.02.2025 р. URL: <https://cn.dsp.gov.ua/news/shcho-take-sumishchennia-posad/> (дата звернення: 02.03.2026).
- [2] Мотрич А. І. Сумісництво та суміщення професій (посад) як правові форми організації праці: сутність та особливості. *Форум права*. 2014. № 2. С. 286–290. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_2_50 (дата звернення: 02.03.2026).
- [3] Коротких А. Ю. Державні службовці – суб'єкти трудового права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 4. С. 42–47. URL: https://www.dnu.dp.ua/docs/visnik/fjur/program_5c4720b7efe16.pdf (дата звернення: 02.03.2026).
- [4] Бухтіярова І. Г., Бухтіяров О. А. Порівняльно-правова характеристика суміщення посад та сумісництва під час проходження публічної служби. *Наука і техніка сьогодні. Серія: Право*. 2024. № 6(34). С. 70–83. [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-70-83](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-70-83).
- [5] Шовкун Ю. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в сфері публічної служби: правове регулювання та специфіка його реалізації. *Юридичний вісник*. 2024. № 4. С. 127–134. <https://doi.org/10.32782/yuv.v4.2024.16>.
- [6] Козіна В., Федченко Л. Сумісництво та суміщення посад в органах місцевого самоврядування: узагальнюючі роз'яснення. *Децентралізація*. 2020. URL: <https://decentralization.ua/news/12982> (дата звернення: 02.03.2026).
- [7] Кравченко Л. Сумісництво і суміщення держслужбовців в умовах воєнного стану: роз'яснює НАДС. *Головбух*. 2023. № 2. URL: https://ebudget.expertus.com.ua/10003948?utm_source=oblikbudget.com.ua&utm_medium=refer&utm_campaign=red_block_content_link_frame&utm_term=5483&utm_content=news (дата звернення: 02.03.2026).
- [8] Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2005. 21 с.
- [9] Хомишин І., Грицяк З. Поняття, елементи та особливості правового статусу державного службовця. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2022. № 1. С. 129–135. <http://doi.org/10.23939/law2022.33.129>.

- [10] Валецька О. В. Особливості проходження державної служби в сучасний період державотворення (аналіз службово-трудових відносин). *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2025. № 2(50). С. 33–45. <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2025-50-2-33-45>.
- [11] Serohin V., Serohina S., Harashchuk I., Lialiuk O., Kopotun I. The role of state control in ensuring the implementation of legislation on local self-government. The Role of State. *Pakistan Journal of Criminology*. 2024. No. 16(1). P. 145–159. <http://doi.org/10.62271/pjc.16.1.145.159>
- [12] Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [13] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [14] Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [15] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [16] Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [17] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073-10#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [18] Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [19] Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб : Закон України від 09.01.2025 р. № 4196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [20] Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [21] Латись І. Чому депутати місцевих рад повинні отримувати зарплату? URL: <https://www.chesno.org/post/4860/> (дата звернення: 02.03.2026).
- [22] Любарець А. Хто ефективніший для громади: депутат-волонтер, чи депутат-професіонал? URL: <https://www.chesno.org/post/4818/> (дата звернення: 02.03.2026).
- [23] 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#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
- [24] Максименко Ю. П. Статус і повноваження сільських, селищних, міських голів у системі місцевого самоврядування України. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 144–150. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2020.25>.
- [25] Линник Л. Депутат, член виконкому та заступник голови в одній особі: «семиділ» чи порушник? URL: <https://ibuhgalter.net/articles/429> (дата звернення: 02.03.2026).

- [26] Роз'яснення НАДС від 07.07.2021 р. № 135-п/з. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/uploads/public/60e/588/b7c/60e588b7ca0cf527620006.pdf>
- [27] Testo Unico degli Enti Locali - TUEL No. 267/2000. URL: <https://www.brocardi.it/testo-unico-enti-locali/> (дата звернення: 02.03.2026).
- [28] Про гмінне самоврядування : Закон Польщі від 08.03.1990 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення: 02.03.2026).

References

- [1] What Is Combination of Positions? (February 20, 2025). Retrieved from <https://cn.dsp.gov.ua/news/shcho-take-sumishchennia-posad/>.
- [2] Motrych, A.I. (2014). Moonlighting and Combination of Trades (Positions) as Legal Forms of Work Organization: The Nature and Characteristics. *Forum Prava*, 2, 286-290. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_2_50.
- [3] Korotkykh, A.Yu. (2016). Civil Servants – Subject of Labor Law. *Current Problems of Domestic Jurisprudence*, 4, 42-47. Retrieved from https://www.dnu.dp.ua/docs/visnik/fjur/program_5c4720b7efe16.pdf.
- [4] Bukhtiiarova, I.G., & Bukhtiiarov, O.A. (2024). Comparative-Legal Characteristics of Combination of Positions and Combination During Public Service. *Science and Technology Today. Series: Pedagogy, Law, Economics, Physical and Mathematical Sciences, Engineering*, 6(34), 70-83. [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-70-83](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-70-83).
- [5] Shovkun, Yu. (2024). Restrictions on overlapping and dual jobholding with other types of activities in the field of public service: legal regulation and specifics of its implementation. *Legal Bulletin*, 4, 127-134. <https://doi.org/10.32782/yuv.v4.2024.16>.
- [6] Kozina, V., & Fedchenko, L. (2020). Concurrent Employment and Combination of Positions in Local Self-Government Bodies: Generalizing Explanations. *Decentralization*. Retrieved from <https://decentralization.ua/news/12982>.
- [7] Kravchenko, L. (2023). Concurrent Employment and Combination of Positions of Civil Servants under Martial Law: Clarifications by the National Agency of Ukraine on Civil Service. *Holovbukh*, 2. Retrieved from https://ebudget.expertus.com.ua/10003948?utm_source=oblikbudget.com.ua&utm_medium=refer&utm_campaign=red_block_content_link_frame&utm_term=5483&utm_content=news.
- [8] Andrushko, A.V. (2005). *Emergence of Employment Legal Relations with Civil Servants*. Ph.D. Thesis. Kyiv.
- [9] Khomyshyn, I., & Grytsiak, Z. (2022). Concepts, Elements and Features of the Legal Status of Civil Servants. *Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, 1, 129-135. <http://doi.org/10.23939/law2022.33.129>.
- [10] Valetska, O.V. (2025). Features of Passing the Public Service in the Modern Period of State-Building (Analysis of Service-Labor Relations). *Actual Problems of Law: Theory and Practice*, 2(50), 33-45. <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2025-50-2-33-45>.
- [11] Serohin, V., Serohina, S., Harashchuk, I., Lialiuk, O., & Kopotun, I. (2024). The role of state control in ensuring the implementation of legislation on local self-government. *The Role of State. Pakistan Journal of Criminology*, 16(1), 145-159. <http://doi.org/10.62271/pjc.16.1.145.159>
- [12] Constitution of Ukraine. (June 28, 1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

- [13] Law of Ukraine No. 280/97-VR "On Local Self-Government in Ukraine". (May 21, 1997). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- [14] Law of Ukraine No. 93-IV "On the Status of Deputies of Local Councils". (July 11, 2002). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.
- [15] Law of Ukraine No. 2493-III "On Service in Local Self-Government Bodies". (June 7, 2001). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
- [16] Law of Ukraine No. 2625-III "On Bodies of Self-Organization of the Population". (July 11, 2001). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
- [17] Code of Ukraine on Administrative Offenses No. 8073-X. (December 7, 1984). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073-10#Text>.
- [18] Law of Ukraine No. 1700-VII "On Prevention of Corruption". (November 14, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
- [19] Law of Ukraine No. 4196-IX "On the Peculiarities of Regulation of the Activities of Legal Entities of Certain Organizational and Legal Forms during the Transitional Period and Associations of Legal Entities". (January 9, 2025). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text>.
- [20] Law of Ukraine No. 1508-VII "On Cooperation of Territorial Communities". (June 17, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
- [21] Latysh, I. *Why Should Local Council Deputies Receive Salaries?* Retrieved from <https://www.chesno.org/post/4860/>.
- [22] Liubarets, A. *Who is more effective for a community: a volunteer-deputy or a professional-deputy?* Retrieved from <https://www.chesno.org/post/4818/>.
- [23] Law of Ukraine No. 3077-IX "On Service in Local Self-Government Bodies". (May 2, 2023). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.
- [24] Maksimenko, Yu. (2020). Status and powers of village, settlement, city mayors in the system of local self-government of Ukraine. *Law Review of Kyiv University of Law*, 4, 144-150, 146. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2020.25>.
- [25] Lynnyk L. *Deputy, Member of the Executive Committee, and Deputy Mayor in One Person: "Sevenfold Role" or Violation?* Retrieved from <https://ibuhgalter.net/articles/429>.
- [26] Clarification by the National Agency of Ukraine on Civil Service (NACS) No. 135-r/z. (July 7, 2021). Retrieved from <https://nads.gov.ua/storage/app/uploads/public/60e/588/b7c/60e588b7ca0cf527620006.pdf>.
- [27] Testo Unico degli Enti Locali - TUEL No. 267/2000. Retrieved from <https://www.brocardi.it/testo-unico-enti-locali/>.
- [28] Law of Poland "On Municipal Self-Government". (March 8, 1990). Retrieved from <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>.

Олексій Юрійович Лялюк

доктор юридичних наук, доцент

завідувач кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна

e-mail: o.yu.lyalyuk@nlu.edu.ua

ORCID 0000-0003-1214-0580

Oleksii Yu. Lialiuk

Doctor of Law, Associate Professor
Head of the State Building's Department
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: o.yu.lyalyuk@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-1214-0580

Рекомендоване цитування: Лялюк О. Ю. Теоретико-прикладні проблеми суміщення посад та статусів у системі місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2026. Вип. 173. С. 78–95. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.173.360196>.

Suggested Citation: Lialiuk, O.Yu. (2026). Theoretical and Practical Issues of the Concurrence of Positions and Statuses in the Local Self-Government System. *Problems of Legality*, 173, 78-95. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.173.360196>.

Статтю подано / Submitted: 05.04.2026
Доопрацьовано / Revised: 05.05.2026
Схвалено до друку / Accepted: 28.05.2026
Опубліковано / Published: 29.05.2026