

## Проблеми визначення статусу посадової особи місцевого самоврядування у практиці Верховного Суду

**Володимир Миколайович Божко\***

Полтавський юридичний інститут

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
Полтава, Україна

\*e-mail: v.m.bozhko@nlu.edu.ua

**Анна Сергіївна Сидоренко**

Полтавський юридичний інститут

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
Полтава, Україна

### Анотація

Статтю присвячено дослідженню впливу укладення строкового трудового договору (контракту) на правовий статус посадової особи місцевого самоврядування. Актуальність теми зумовлено неоднозначністю судової практики щодо застосування ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», реформою децентралізації, розширенням практики тимчасових призначень в умовах воєнного стану, а також необхідністю забезпечення правової визначеності у сфері публічної служби в контексті європейської інтеграції України. Метою дослідження є комплексний аналіз законодавства України, судової практики та європейського досвіду щодо визначення правового статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах укладення строкового трудового договору. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, зокрема, діалектичний, формально-юридичний, системно-структурний, метод правового моделювання, порівняльно-правовий. У статті здійснено комплексний аналіз законодавства України, правових позицій Великої Палати Верховного Суду, Верховного Суду та Національного агентства України з питань державної служби щодо визначення статусу осіб, які призначаються до органів місцевого самоврядування за строковими трудовими договорами. Проаналізовано наукові підходи до розуміння природи муніципальної служби та співвідношення формального і функціонального критеріїв визначення статусу публічного службовця. Особливу увагу приділено порівняльно-правовому аналізу законодавства Франції, Литовської Республіки та Федеративної Республіки Німеччина, який свідчить про поширення в європейських державах функціонального підходу до визначення статусу осіб, які

здійснюють публічно-владні функції в органах місцевого самоврядування. Обґрунтовано висновок, що строковий характер трудового договору сам по собі не повинен виключати набуття особою статусу посадової особи місцевого самоврядування, якщо така особа фактично здійснює організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції. Запропоновано переосмислення підходу судової практики, уточнення законодавства України з метою забезпечення правової визначеності й дотримання принципів рівності та належного публічного врядування.

**Ключові слова:** посадова особа місцевого самоврядування; строковий трудовий договір; публічна служба; служба в органах місцевого самоврядування; муніципальне право.

## **Issues Regarding the Determination of the Status of Local Government Officials in the Practice of the Supreme Court**

**Volodymyr M. Bozhko\***

*Poltava Law Institute of the Yaroslav Mudryi National Law University,  
Poltava, Ukraine*

*\*e-mail: v.m.bozhko@nlu.edu.ua*

**Anna S. Sydorenko**

*Poltava Law Institute of the Yaroslav Mudryi National Law University,  
Poltava, Ukraine*

### **Abstract**

*This article examines the impact of entering a fixed-term employment contract on the legal status of a local government official. The topic is relevant because of the ambiguity in judicial practice regarding the application of Article 10 of the Ukrainian Law on Service in Local Self-Government Bodies, the decentralization reform, the expansion of temporary appointments under martial law, and the need to ensure legal certainty in the public service sector in the context of Ukraine's European integration. This study aims to provide a thorough analysis of Ukrainian legislation, judicial practice, and European experience concerning the legal status of local government officials under fixed-term employment contracts. The study draws on a combination of general scientific and specialised legal research methods, including dialectical, formal-legal, systemic-structural, legal modelling, and comparative legal methods. The study provides a comprehensive analysis of Ukrainian legislation, legal positions of the Grand Chamber of the Supreme Court, the Supreme Court, and the National Agency of Ukraine on Civil Service regarding the status of individuals appointed to local self-government bodies under fixed-term employment contracts. The article also examines scholarly approaches to the nature of municipal service and the correlation between formal and functional criteria for determining the status of a public servant. Attention is devoted to*

*a comparative legal analysis of the legislation of France, the Republic of Lithuania, and the Federal Republic of Germany, which demonstrates the prevalence of a functional approach in European legal systems when determining the status of persons exercising public authority functions within local self-government bodies. The author substantiates the conclusion that the fixed-term nature of an employment contract should not, in itself, preclude a person from acquiring the status of a local self-government official where such a person performs organizational-administrative and advisory functions. The article proposes reconsidering the existing judicial approach and improving Ukrainian legislation to ensure legal certainty, equality, and compliance with the principles of good public governance.*

**Key words:** local government official; fixed-term employment contract; public service; service in local government bodies; municipal law.

## **Вступ**

Посадова особа місцевого самоврядування відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III (далі – Закон № 2493-III) – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, а також отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Водночас в органах місцевого самоврядування працюють дві групи осіб: не лише посадові особи місцевого самоврядування, а й працівники відповідного органу, які також виконують певні функції та отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Однак посадова особа місцевого самоврядування та працівник органу місцевого самоврядування мають не лише істотно відмінні підстави та порядок вступу на службу, а й різний правовий статус, структуру і розмір заробітної плати, порядок проходження служби, підстави для можливого звільнення, юридичну відповідальність, а також антикорупційні обмеження, які поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування навіть після припинення служби в органах місцевого самоврядування.

Зважаючи на наведене, важливо забезпечити правову визначеність щодо того, до якої саме групи належить та чи інша особа, яка працює в органі місцевого самоврядування: чи має вона статус працівника органу місцевого самоврядування, чи посадової особи місцевого самоврядування. Аналіз судової практики свідчить, що на приналежність особи до тієї чи іншої групи істотно впливають виконання нею обов'язків за посадою на підставі строкового трудового договору (контракту), укладеного, зокрема, на час відсутності основного працівника, й призначення її без проведення конкурсного відбору.

Актуальність теми дослідження зумовлена також здійсненням в Україні з 01.04.2014 р. реформи децентралізації, унаслідок якої органи місцевого самоврядування набули не лише значно ширших повноважень у різноманіт-

них сферах життєдіяльності територіальних громад, а й отримали додаткові фінансові ресурси та суттєво збільшили штатну чисельність працівників. Посилило актуальність теми дослідження й те, що в умовах повномасштабної агресії російської федерації Верховна Рада України 12.05.2022 р. прийняла Закон України № 2259-IX, яким внесла зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та уповноважила сільського, селищного, міського голову призначати осіб на посади в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, але лише на строк, що не може перевищувати 12 місяців із дня припинення чи скасування воєнного стану.

Окрім внутрішніх викликів, тема дослідження актуалізується й процесом європейської інтеграції України. У межах Плану Ukraine Facility 2024–2027 Україна взяла на себе зобов'язання впроваджувати ефективну, професійну та підзвітну систему публічного адміністрування. За таких умов невизначеність правового статусу осіб, які навіть тимчасово працюють в органах місцевого самоврядування, але можуть бути уповноважені на реалізацію організаційно-розпорядчих функцій, управління місцевими фінансами чи підготовку управлінських рішень, може негативно впливати на забезпечення належної підзвітності та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, а також ускладнювати виконання Україною своїх євроінтеграційних зобов'язань.

Наведене зумовлює актуальність пошуку відповіді на питання, якими ознаками володіє посадова особа місцевого самоврядування та чи може строковий характер призначення особи впливати на набуття або втрату нею такого статусу. Відповідь на це питання сприятиме забезпеченню правової визначеності у сфері публічної служби, особливо в умовах воєнного стану, коли органи місцевого самоврядування дедалі частіше використовують різноманітні гнучкі форми організації трудових відносин.

Метою дослідження є здійснення комплексного аналізу законодавства України, судової практики та європейського досвіду щодо визначення правового статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах укладення строкового трудового договору, а також обґрунтування позиції щодо необхідності переходу від суто формального до функціонального критерію визначення приналежності тієї чи іншої особи до групи посад, до наявності чи відсутності в неї спеціального статусу публічного службовця, незалежно від того, на який строк її призначено.

## **Огляд літератури**

У межах вітчизняної доктрини публічної служби досі не сформульовано спільну позицію науковців щодо наслідків можливого впливу строково-

сті призначення на правовий статус публічного службовця. Дослідники лише наголошують, що стабільність має стати основоположним принципом публічної служби. Використання строкових трудових договорів має бути винятком і не може застосовуватися для посад, які за своєю суттю є постійними.

У сучасній доктрині трудового права укладення строкового трудового договору розглядається не лише як юридичний факт, який зумовлює виникнення трудових відносин, а й як чинник, що впливає на обсяг правових гарантій особи. Так, у монографії, написаній за редакцією О. Ярошенка, наголошується, що контрактна форма трудових відносин змінює трудовправовий статус працівника лише в частині стабільності зайнятості та підстав припинення трудових відносин [1, с. 6–7]. Зазначені положення можуть бути застосовані й до аналізу статусу посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки укладення строкового договору не мало б змінювати публічно-правову природу службовця.

І. Назаренко та К. Мельник аналізують трансформацію трудових правовідносин в умовах воєнного стану. Автори досліджують особливості укладення та припинення трудових договорів, обмеження прав працівників і розширення дискреції роботодавця. Науковці наголошують, що воєнний стан не змінює правову природу трудового договору, а лише модифікує окремі гарантії [2, с. 70–71]. Цей висновок має принципове значення для оцінки того, чи може строковий трудовий договір, укладений у період воєнного стану, змінювати публічно-службовий статус особи.

У науковій літературі питання правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування дедалі частіше розглядається крізь призму трансформації публічної служби, децентралізації та європеїзації муніципального управління. При цьому дискусія поступово зміщується від суто формального розуміння муніципальної служби до функціонального підходу, за якого визначальним є характер виконуваних особою публічно-владних функцій. Теоретичне підґрунтя такого підходу значною мірою формується у працях, присвячених розвитку публічної служби в європейських та пострадянських державах. Зокрема, в колективній монографії за редакцією А. Байменова та П. Ліверакоса досліджено трансформацію моделей публічної служби в пострадянських країнах, еволюцію принципів, професіоналізацію та інституційну автономію публічної служби [3]. Автори звертають увагу на поступове відокремлення публічно-службових відносин від класичних трудових відносин та формування спеціального статусу осіб, які реалізують владні функції. Дослідники констатують, що сучасна публічна служба вирізняється

не лише способом призначення особи, а й характером її функцій та ступенем залученості до реалізації публічної влади.

Т. Рандма-Лів, С. Песті та К. Сарапуу аналізують естонський досвід реформування публічної служби [4]. Особливу увагу ними приділено розмежуванню політичних посад та професійного корпусу службовців, а також формуванню стабільного правового статусу осіб, які реалізують владні повноваження незалежно від форми їх залучення до служби.

У монографії за редакцією Г. Ендерлейна досліджено концепцію багаторівневого врядування, яка передбачає складну систему взаємодії між центральними, регіональними та муніципальними суб'єктами публічної влади [5]. У межах цієї концепції органи місцевого самоврядування розглядаються як повноцінні носії публічної влади, а службовці органів місцевого самоврядування – як суб'єкти реалізації публічного інтересу. Такий підхід має важливе значення для обґрунтування того, що правовий статус посадової особи повинен визначатися не строком дії трудового договору, а характером функцій, які вона виконує.

Європейський вимір місцевого самоврядування та муніципальної служби детально аналізується у статті А. Янтті, Г. Ваккалі та Лотто-Марії Сінерво [6]. Авторами досліджено імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування у законодавство Фінляндії та підкреслено, що ефективне місцеве самоврядування неможливе без професійного та стабільного корпусу муніципальних службовців. При цьому ключове значення має не формальний спосіб вступу на службу, а реальна участь особи у здійсненні функцій публічного адміністрування та наданні публічних послуг.

Подібний підхід поділяє О. Штефюк. Дослідник аналізує моделі муніципальної служби у країнах Європейського Союзу та доходить висновку, що в більшості європейських держав визначальною ознакою публічного службовця є реалізація ним публічно-службових повноважень [7]. Автор наголошує, що навіть тимчасове виконання владних функцій не усуває спеціального публічно-службового статусу особи, якщо вона фактично бере участь у здійсненні функцій публічної влади.

Принципи функціонування служби в органах місцевого самоврядування в умовах оновлення законодавства аналізує Н. Янюк. Авторка звертає увагу на посилення ролі принципів професіоналізму, добросовісності, політичної неупередженості та підзвітності в сучасній моделі муніципальної служби [8, с. 396–397].

Особливості функціонування служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану досліджують О. Письменна та О. Куран. Авторки

звертають увагу на розширення функціонального навантаження посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану та посилення їх ролі у забезпеченні публічного управління на місцевому рівні [9].

Окрему увагу на проблемі фрагментації правового регулювання публічної служби зосереджує В. Малиновський. Автор критично оцінює існування численних спеціальних режимів публічної служби та підкреслює необхідність вироблення єдиних підходів до визначення статусу публічного службовця [10].

Так, сучасні науковці загалом підтримують тенденцію до переосмислення природи муніципальної служби та поступового переходу від суто формального до функціонального критерію визначення статусу посадової особи місцевого самоврядування. У працях українських та європейських дослідників послідовно обґрунтовано підхід, відповідно до якого визначальним є не строк дії трудового договору чи процедура призначення особи, а фактичне здійснення нею публічно-владних, організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Водночас питання впливу строковості договору на статус посадової особи місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженим, що актуалізує здійснення подальшого аналізу вітчизняного законодавства та судової практики.

### **Матеріали та методи**

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою та предметом дослідження.

Діалектичний метод використано для дослідження правової природи служби в органах місцевого самоврядування, а також для аналізу трансформації підходів до визначення статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації, воєнного стану та європейської інтеграції України. Формально-юридичний метод застосовано під час аналізу положень Конституції України, законів України: «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про правовий режим воєнного стану», «Про запобігання корупції», а також інших нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відносин щодо проходження служби в органах місцевого самоврядування.

За допомогою системно-структурного методу досліджено співвідношення правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування та працівників органів місцевого самоврядування, визначено їх спільні та відмінні ознаки,

а також проаналізовано місце служби в органах місцевого самоврядування в системі публічної служби України. Метод правового моделювання використано для формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання статусу осіб, які виконують функції посадових осіб місцевого самоврядування на підставі строкових трудових договорів (контрактів).

Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу законодавства Французької Республіки, Литовської Республіки та Федеративної Республіки Німеччина, спрямованого на регулювання відносин щодо проходження муніципальної служби. Це дало змогу дослідити європейські підходи до визначення статусу осіб, які здійснюють публічно-владні функції в системі місцевого самоврядування, встановити співвідношення формального та функціонального критеріїв визначення статусу публічного службовця.

Емпіричну основу дослідження становлять правові позиції Великої Палати Верховного Суду, Верховного Суду, Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС), пов'язані із проходженням служби в органах місцевого самоврядування. Теоретичну основу дослідження становлять праці українських та зарубіжних учених, присвячені питанням муніципальної служби та правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

## **Результати та обговорення**

### ***Ознаки посадової особи місцевого самоврядування в Україні: законодавче регулювання та судова практика***

Згідно з ч. 5 ст. 10 Закону № 2493-III на час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень особи можуть прийматися на службу за строковим трудовим договором (контрактом). Велика Палата Верховного Суду у своїй постанові від 26.06.2019 р. у справі № 175/3283/18 роз'яснила зміст цієї норми так: «Прийняття на службу за строковим трудовим договором без проведення конкурсу не свідчить про набуття такою особою статусу посадової особи органу місцевого самоврядування, оскільки така служба не є діяльністю на постійній основі. Особа, прийнята на роботу за строковим трудовим договором поза межами конкурсу, не складає присягу посадових осіб місцевого самоврядування, їй не присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад посадових осіб місцевого самоврядування, також така особа не зобов'язана проходити атестацію» [11].

Аналіз подальшої судової практики свідчить, що суди досі дотримуються правової позиції, сформульованої Великою Палатою у справі № 175/3283/18.

Зокрема, в постанові третього апеляційного адміністративного суду від 25.11.2025 р. у справі № 160/28460/24 констатується: «Колегія суддів вважає, що прийняття на службу за строковим трудовим договором (контрактом) без проведення конкурсу не свідчить про набуття такою особою статусу посадової особи органу місцевого самоврядування, оскільки така служба не є діяльністю на постійній основі і особа, прийнята на роботу за строковим трудовим договором поза межами конкурсу, не складає присягу посадових осіб місцевого самоврядування, їй не присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад посадових осіб місцевого самоврядування, і така особа не зобов'язана проходити атестацію відповідно до вимог ст. 17 Закону № 2493-III» [12]. Як наслідок – особу, яка виконувала обов'язки заступника начальника відділу інспекційного контролю та моніторингу, державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель Інспекції з державного контролю за використанням та охороною земель Дніпровської міської ради на підставі контракту, укладеного з 18.04.2023 р. й до закінчення (скасування) воєнного стану, визнали такою, що не є посадовою особою місцевого самоврядування: «Колегія суддів вважає, що позивач не набув статусу посадової особи місцевого самоврядування, а його діяльність на посадах в Інспекції з державного контролю за використанням та охороною земель Дніпровської міської ради не можна вважати проходженням публічної служби. Тому з огляду на суб'єктний склад спору, предмет позову та характер спірних відносин колегія суддів вважає, що спір, який виник між сторонами у цій справі, не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, і цей спір підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства» [12].

Схожої позиції дотримано й Верховним Судом. У постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду від 19.11.2025 р. у справі № 464/3614/22 наголошено: «Апеляційний суд... не врахував, що не є публічно-правовими спори, які виникають із правовідносин, пов'язаних із прийняттям, звільненням, оплатою праці чи відшкодуванням шкоди, за позовом особи, яка прийнята на службу в органах місцевого самоврядування за строковим трудовим договором поза межами конкурсу, без складання присяги осіб місцевого самоврядування та без присвоєння рангу в межах відповідної категорії посад посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки така особа не набуває статусу посадової особи органу місцевого самоврядування, а її діяльність не можна вважати проходженням публічної служби.... Сам по собі факт зайняття позивачем відповідної посади в управлінні екологією та природних ресурсів департаменту містобудування Львівської міської ради не свідчить про проходження ним публічної служби у розумінні положень КАС України» [13].

У п. 112 постанови Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 06.12.2024 р. у справі № 420/15205/23 констатується: «Особи, прийняті на роботу на умовах строкового трудового договору (контракту), не набувають статусу посадових осіб місцевого самоврядування, а отже, їм не встановлюються ранг та надбавка за вислугу років, які враховуються при встановленні керівниками органів, зазначених у п. 1 постанови Кабінету Міністрів України № 268, надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи» [14]. «Отримання працівником, прийнятим на роботу на умовах строкового трудового договору (контракту), заробітної плати за рахунок місцевого бюджету та виконання відповідних посадових повноважень щодо здійснення організаційно-розпорядчих функцій, не прирівнює вказаних працівників до посадових осіб місцевого самоврядування» (п. 114 постанови Верховного Суду від 06.12.2024 р.).

«Верховний Суд вважає обґрунтованими доводи касатора про те, що оскільки працівники ОСОБА\_1, ОСОБА\_2, ОСОБА\_3 та ОСОБА\_4 не набули статусу посадових осіб органу місцевого самоврядування до них не можуть бути застосовані положення абз. 2 підп. «в» підп. 1 п. 2 постанови Кабінету Міністрів України № 268, яка передбачає встановлення надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи. Вказані працівники мають право на встановлення їм посадового окладу в межах затвердженого фонду оплати праці на рівні посадових окладів відповідних категорій спеціалістів та службовців та преміювання, розмір якого не може перевищувати максимальний розмір премії посадової особи за аналогічною посадою» (п. 123 постанови Верховного Суду від 06.12.2024 р.) [14].

Вищеназвану правову позицію Великої Палати Верховного Суду підтримало й НАДС. На своєму сайті 21.03.2022 р. НАДС оприлюднило таку інформацію: «...для виконання завдань... тимчасово відсутнього працівника, сільський, селищний, міський голова... може прийняти рішення про укладення строкового договору (контракту) відповідно до ст. 21 КЗпП України. Такий працівник не набуває статусу посадової особи місцевого самоврядування» [15].

На нашу думку, правова позиція Верховного Суду та НАДС не повною мірою відповідає українському законодавству, адже у жодному нормативно-правовому акті не втілено вимоги, адресованої або посадовій особі місцевого самоврядування, або сільському, селищному, міському голові, відповідно до якої передумовою набуття статусу посадової особи місцевого самоврядування є укладення безстрокового трудового договору, або призначення на невизначений строк. Натомість у ст. 2 Закону № 2493-III вказано такі ознаки

посадової особи місцевого самоврядування: 1) виконання роботи в органі місцевого самоврядування; 2) наявність повноважень щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій; 3) отримання заробітної плати за рахунок місцевого бюджету.

Можливо, Верховний Суд та НАДС сформулювали свою правову позицію через те, що відповідно до ст. 1 Закону № 2493-III служба в органах місцевого самоврядування – це не лише професійна діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, а й така, що здійснюється ними на постійній основі. Тобто, можливо, здійснення «постійної діяльності» є наслідком укладення саме трудового договору на невизначений строк або безстрокового призначення на посаду? На нашу думку, ні, жодних підстав для такого висновку українське законодавство не дає. Наприклад, згідно із ч. 1 ст. 78 Конституції України, народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі. Це означає, що вони не можуть мати іншого представницького мандата, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (ч. 2 ст. 78 Конституції України). Принагідно нагадуємо, що народні депутати обираються не безстроково, а на п'ять років (ч. 5 ст. 76 Конституції України). Також голова обласної, районної, районної у місті ради; сільський, селищний, міський голова; його заступник з питань діяльності виконавчих органів ради; секретар сільської, селищної, міської ради; керуючий справами (секретар) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради – усі ці особи обираються виборцями (або депутатами місцевих рад) на певний строк. Але така строковість обрання не унеможливила набуття ними статусу саме посадової особи місцевого самоврядування.

Парламент України 12.05.2022 р. прийняв Закон України № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», яким вніс зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» й уповноважив сільського, селищного, міського голову призначати осіб на посади в органі місцевого самоврядування без конкурсу, але таке призначення не повинно перевищувати 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану. Унаслідок такого призначення особа набуває статусу посадової особи місцевого самоврядування. Про це безпосередньо вказано в абз. 2 ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» й побічно – у частинах 6–9 ст. 10 цього ж Закону. Погоджується із таким висновком і НАДС, яке в своєму роз'ясненні від 25.10.2022 р. № 161 р/з констатує, що в умовах воєнного стану сільські, селищні, міські голови призначають без конкурсу саме посадових осіб місцевого самоврядування [16].

Можливо, під впливом Закону № 2259-IX НАДС змінило свою правову позицію щодо застосування ч. 5 ст. 10 Закону № 2493-III. Адже невдовзі, 02.11.2022 р., було оприлюднено роз'яснення НАДС, в якому наголошено: «Особи, які приймаються на посади в органи місцевого самоврядування за строковим трудовим договором (контрактом) і які мають виконувати повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та/або консультативно-дорадчих функцій, мають набути статусу посадових осіб місцевого самоврядування» [17].

На нашу думку, Велика Палата Верховного Суду не врахувала, що в ч. 5 ст. 10 Закону № 2493-III законодавець використав словосполучення «посадових осіб *органів* місцевого самоврядування» і це стало єдиним випадком вживання такого словосполучення в тексті цього Закону, тоді як словосполучення «посадова особа місцевого самоврядування» використано в Законі № 2493-III понад 70 разів. Тобто законодавець не мав наміру адресувати припис цієї норми посадовим особам місцевого самоврядування, а тим більше диференціювати статус, якого набувають особи унаслідок її застосування.

Упевнені, що реалізація правової позиції Великої Палати Верховного Суду призведе до порушення не лише принципу рівної плати за рівноцінну працю, а й рівної плати за однакову працю, які проголошені в низці міжнародних актів, згоду на обов'язковість яких надала Україна (зокрема, ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права; ст. 4 Європейської соціальної хартії; Конвенції МОП №100 про рівну винагороду тощо). Адже дві особи, які обіймають ту саму посаду в органі місцевого самоврядування, виконують ті самі функції, але лише через те, що одна з них безстроково призначена, а інша – на визначений строк, мають різний правовий статус та отримують відмінну винагороду за свою роботу (службу).

### ***Європейські підходи до визначення статусу муніципального службовця: порівняльно-правовий аналіз***

Порівняльно-правовий аналіз законодавства окремих держав – членів Європейського Союзу свідчить про наявність сталої тенденції до функціоналізації правового статусу осіб, які здійснюють діяльність у системі місцевого самоврядування. У більшості європейських країн визначальним критерієм приналежності особи до системи публічної служби виступає не спосіб її призначення чи строковість трудових відносин, а насамперед характер виконуваних нею публічно-владних функцій.

Показовою у цьому контексті є французька модель територіальної публічної служби (*fonction publique territoriale*). Її правове регулювання здійснюється Законом Французької Республіки від 26.01.1984 р. № 84-53 «Про положення

щодо територіальної публічної служби» (*Loi N° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique territoriale*) [18]. Французьке законодавство прямо передбачає існування не лише постійних муніципальних службовців (*fonctionnaires mérités*), а й контрактних працівників (*agents contractuels*). Зокрема, ст. 3 вказаного Закону допускає можливість призначення осіб за строковими контрактами для виконання функцій публічної служби.

При цьому французький законодавець не ототожнює контрактний характер служби із відсутністю публічно-службового статусу. Навпаки, навіть тимчасово призначені особи залишаються суб'єктами публічної служби, якщо вони здійснюють функції публічного адміністрування або реалізують владні повноваження органів місцевого самоврядування. Отже, французька модель виходить із функціонального підходу до визначення природи публічної служби, відповідно до якого ключове значення мають здійснювані ним функції, а не виключно форма її трудових відносин.

Особливий інтерес для України становить також досвід Литовської Республіки, правова система якої, як і українська, формувалася в умовах пострадянської трансформації та подальшої інтеграції до європейського правового простору. Основу правового регулювання муніципальної служби у Литві становлять закони Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» (*Lietuvos Respublikos Vietos Savivaldos Įstatymas*) та «Про публічну службу» (*Lietuvos Respublikos Valstybės Tarnybos Įstatymas*).

Відповідно до Закону Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування мають статус суб'єктів реалізації публічної влади, а їх виконавчі органи – суб'єктів публічного адміністрування [19]. Такий підхід дає підстави зробити висновок, що особа, яка фактично здійснює адміністративні чи організаційно-розпорядчі функції у структурі муніципалітету, набуває спеціального публічно-службового статусу незалежно від строковості її служби.

Згідно із п. 2 ст. 2 Закону Литовської Республіки «Про публічну службу», публічний службовець – це фізична особа, яка набула статусу публічного службовця, встановленого цим та іншими законами, та здійснює державні адміністративні, господарські або технічні функції в державних, муніципальних органах чи установах, або яка надає державні послуги населенню [20].

Цей Закон Литовської Республіки поширюється на декілька категорій публічних службовців, зокрема: службовців публічного адміністрування (*viešojo administravimo valstybės tarnautojas*), кар'єрних службовців (*karjeros valstybės tarnautojas*), статутних службовців (*statutinis valstybės tarnautojas*),

керівників установ (*įstaigos vadovas*), а також тимчасових службовців (*pakaitinis valstybės tarnautojas*). Особливий інтерес для нашого дослідження становить саме остання категорія службовців, під якою розуміється особа, призначена на службу тимчасово, як правило, на період відсутності основного службовця (п. 11 ст. 2 Закону). Попри строковий характер службових відносин, така особа вважається суб'єктом публічної служби, виконує функції публічного адміністрування, може реалізовувати організаційно-розпорядчі та владні повноваження, а її статус визначається насамперед змістом здійснюваних функцій, а не строком призначення [20].

Отже, законодавство Литви фактично пов'язує статус публічного службовця із виконанням функцій публічного адміністрування, а не із процедурою його призначення чи характером трудового договору.

Ще більш концептуалізованою є німецька модель публічної служби, яка ґрунтується на категорії спеціальних публічно-правових службових відносин (*öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis*). Відповідно до § 1 Закону про статус публічних службовців (*Beamtenstatusgesetz*), його дія спрямована на регулювання відносин щодо проходження публічної служби не лише державними службовцями, а й службовцями земель (*Länder*), громад (*Gemeinden*), об'єднань громад (*Gemeindeverbände*) та інших публічно-правових корпорацій, установ та фондів, які перебувають під наглядом земель [21]. У § 33 цього Закону визначено основні обов'язки таких службовців, котрі повинні «служити усьому народові, а не окремій партії» та зобов'язані виконувати свої обов'язки неупереджено, діючи в інтересах загального блага. При цьому німецьке законодавство допускає існування різних форм публічно-службових відносин, зокрема тимчасових (*Beamtenverhältnis auf Zeit*), що прямо передбачено § 6 *Beamtenstatusgesetz* [21]. Водночас навіть тимчасовий характер перебування особи на службі не позбавляє її спеціального публічно-правового статусу, якщо така особа здійснює владні функції або бере участь у реалізації публічної влади. Отже, німецький підхід також підтверджує пріоритет функціонального критерію над суто формальними ознаками трудових відносин.

Тож аналіз законодавства Франції, Литви та Німеччини дає підстави дійти висновку, що сучасні європейські моделі муніципальної та публічної служби загалом орієнтуються на функціональне розуміння статусу публічного службовця. Визначальне значення при цьому має не строк дії трудового договору чи форма залучення особи до служби, а фактичне здійснення нею публічно-владних, організаційно-розпорядчих або адміністративних функцій. Зазначений підхід створює підстави для критичного переосмислення пра-

вової позиції Великої Палати Верховного Суду, викладеної в постанові від 26.06.2019 р. у справі №175/3283/18, в якій строковий характер трудового договору фактично був використаний як одна з визначальних ознак відсутності статусу посадової особи місцевого самоврядування.

## **Висновки**

Аналіз законодавства України, судової практики, позицій НАДС, а також досвіду держав – членів Європейського Союзу свідчить про наявність проблеми правової невизначеності щодо статусу осіб, які здійснюють свої повноваження в органах місцевого самоврядування на підставі строкового трудового договору (контракту).

Велика Палата Верховного Суду в постанові від 26.06.2019 р. у справі № 175/3283/18 сформулювала правову позицію, відповідно до якої строковий характер трудового договору, відсутність конкурсного відбору, складення присяги, присвоєння рангу та проходження атестації свідчать про відсутність у особи статусу посадової особи місцевого самоврядування. Проте такий підхід ґрунтується переважно на формальних ознаках проходження служби та не враховує змісту фактично виконуваних особою функцій.

Водночас аналіз положень ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» дає підстави стверджувати, що законодавець пов'язує статус посадової особи місцевого самоврядування насамперед із виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, здійсненням діяльності в органі місцевого самоврядування та отриманням заробітної плати за рахунок місцевого бюджету. При цьому законодавство України не містить прямої вимоги щодо обов'язковості безстрокового характеру служби як передумови набуття статусу посадової особи місцевого самоврядування.

Порівняльно-правовий аналіз законодавства Французької Республіки, Литовської Республіки та Федеративної Республіки Німеччина свідчить, що сучасні європейські моделі публічної та муніципальної служби дедалі більше орієнтуються на функціональний підхід до визначення статусу публічного службовця. Визначальне значення при цьому має не форма чи строк трудових відносин, а фактичне здійснення особою публічно-владних, адміністративних, організаційно-розпорядчих або консультативно-дорадчих функцій.

Доцільним видається переосмислення сформованого у вітчизняній судовій практиці підходу до визначення статусу посадової особи місцевого самоврядування та поступовий перехід від виключно формального до функціонального критерію оцінки правового статусу особи. Такий підхід сприятиме

забезпеченню правової визначеності у сфері публічної служби, належному застосуванню антикорупційного законодавства, а також відповідатиме сучасним тенденціям розвитку європейського публічного адміністрування та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.

## **Рекомендації**

Для забезпечення правової визначеності в застосуванні ч. 5 ст. 10 Закону № 2493-III пропонуємо ініціювати відступ від правової позиції Великої Палати Верховного Суду, викладеної у справі № 192/1855/17, враховуючи зміни, внесені до українського законодавства в умовах воєнного стану. Судова влада має визнати, що використання критерію «постійна основа» є недостатнім для диференціації правового статусу особи, яка фактично здійснює владні повноваження. Це відповідатиме вимогам ефективної та підзвітної публічної служби й забезпечить правову визначеність щодо застосування ч. 5 ст. 10 Закону № 2493-III.

## **References**

- [1] Yaroshenko, O., Melnychuk, N., Sereda, O., Lutsenko, O., Hrebenuk, V., & Konopeltseva, O. (2024). *Grounds for termination of an employment contract: Theoretical and applied discourse*. Kharkiv: Yurait. Retrieved from: <https://dspace.nlu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/c185bb9f-aa1d-4c0f-aba4-f04e3be0b4f2/content>.
- [2] Nazarenko, I., & Melnyk, K. (2023). Problems of legal guarantees of employees' rights in the field of working time, rest time, and remuneration under martial law. *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*, 102(3, Part 1), 70-80. <https://doi.org/10.32631/v.2023.3.06>.
- [3] Baimenov, A., & Liverakos, P. (2022). *Public service evolution in the 15 post-Soviet countries: Diversity in transformation*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9>.
- [4] Randma-Liiv, T., Pesti, C., & Sarapuu, K. (2022). Public service development in Estonia: From patronage to meritocracy. In A. Baimenov & P. Liverakos (Eds.). *Public service evolution in the 15 post-Soviet countries* (pp. 135-166). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9\\_5](https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9_5).
- [5] Enderlein, H. (Ed.). (n.d.). *Handbook on multi-level governance*. Hertie School of Governance. Retrieved from: <https://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/53786/1/3.Henrik%20Enderlein.pdf>.
- [6] Jäntti, A., Vakkala, H.M., & Sinervo, L.-M. (2019). Challenges of the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Finnish legislation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 17(1), 23-33. [https://doi.org/https://doi.org/10.4335/17.1.23-33\(2019\)](https://doi.org/https://doi.org/10.4335/17.1.23-33(2019)).
- [7] Shtefiuk, O. (2025). Peculiarities of the legal regulation of public-service powers of local self-government bodies in the European Union member states. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2, 160-168. <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2025.2.22>.
- [8] Yaniuik, N.V. (2025). Principles of service in local self-government bodies: Novelty in the legislation of Ukraine. *Analytical and Comparative Jurisprudence*, 5(2), 392-398. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.61>.

- [9] Pysmenna, O.P., & Kuran, O.V. (2024). Service in local self-government bodies: Legal foundations and peculiarities under martial law. *Alfred Nobel University Journal of Law*, 2(9), 93-99. <https://doi.org/10.32342/3041-2218-2024-2-9-8>.
- [10] Malynovskyi, V. (2026). "Non-systemic" public service in Ukraine: Causes and consequences. *Public Administration: Concepts, Paradigm, Development, Improvement*, 15, 61-68. <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2026-15-61-68>.
- [11] Grand Chamber of the Supreme Court. (June 26, 2019). Resolution in Case No. 175/3283/18. *Unified State Register of Court Decisions*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82997491>.
- [12] Third Administrative Court of Appeal. (November 25, 2025). Resolution in Case No. 160/28460/24. *Unified State Register of Court Decisions*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132098438>.
- [13] Supreme Court, Third Judicial Chamber of the Civil Cassation Court. (November 19, 2025). Resolution in Case No. 464/3614/22. *Unified State Register of Court Decisions*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132391113>.
- [14] Supreme Court, Administrative Cassation Court. (December 6, 2024). Resolution in Case No. 420/15205/23. *Unified State Register of Court Decisions*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123584209>.
- [15] National Agency of Ukraine on Civil Service. (December 15, 2025). Information regarding the possibility of appointing an employee for the period of absence of local self-government officials. Retrieved from: <https://nads.gov.ua/news/informuyemoshchodo-mozhливosti-priznachiti-pracivnika-na-chas-vidсутности-vidпустки-posadovih-osib-organiv-miscevogo-samovryaduvannya>.
- [16] National Agency of Ukraine on Civil Service. (October 25, 2022). Clarification № 161 regarding the appointment of persons to positions in local self-government bodies during martial law. Retrieved from: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-pryznachennia-osib-na-posady-v-orhany-mistsevoho-samovriaduvannya-u-period-dii-voiennoho-stanu>.
- [17] National Agency of Ukraine on Civil Service. (n.d.). Status of a person employed in local self-government bodies under a fixed-term employment contract (contract): Clarification of the NACS. Retrieved from: <https://decentralization.ua/news/15712>.
- [18] French Republic. (1984). *Loi № 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique territoriale*. Légifrance. Retrieved from: [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000028534435?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000028534435?utm_source=chatgpt.com).
- [19] Republic of Lithuania. (1994). *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas Nr. I-533, 1994 m. liepos 7 d.* Retrieved from: [https://www.e-tar.lt/portal/it/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS\\_57115](https://www.e-tar.lt/portal/it/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_57115).
- [20] Republic of Lithuania. (1999). *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas Nr. VIII-1316, 1999 m. liepos 8 d.* Retrieved from: <https://www.e-tar.lt/portal/ru/legalAct/TAR.D3ED3792F52B>.
- [21] Federal Republic of Germany. (2008). *Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG)*. Retrieved from: <https://www.gesetze-im-internet.de/beamstg/index.html#BJNR101000008BJNE000902311>.

**Володимир Миколайович Божко**

доктор юридичних наук, професор  
завідувач кафедри конституційного, адміністративного, екологічного  
та трудового права

Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

36011, просп. Віталія Грицаєнка, 5, Полтава, Україна

e-mail: v.m.bozhko@nlu.edu.ua

ORCID 0000-0002-3963-8461

**Анна Сергіївна Сидоренко**

кандидатка юридичних наук, доцентка  
доцентка кафедри конституційного, адміністративного, екологічного  
та трудового права

Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

36011, просп. Віталія Грицаєнка, 5, Полтава, Україна

e-mail: ann.s.sydorenko@nlu.edu.ua

ORCID 0000-0002-3947-3863

**Volodymyr M. Bozhko**

Doctor of Law, Professor

Head of the Department of Constitutional, Administrative, Environmental, and Labor Law  
Poltava Law Institute of Yaroslav Mudryi National Law University

36011, 5 Vitaliia Hrytsaiienka Ave., Poltava, Ukraine

e-mail: v.m.bozhko@nlu.edu.ua

ORCID 0000-0002-3963-8461

**Anna S. Sydorenko**

Ph.D. in Law, Associate Professor

Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative, Environmental,  
and Labor Law

Poltava Law Institute of Yaroslav Mudryi National Law University

36011, 5 Vitaliia Hrytsaiienka Ave., Poltava, Ukraine

e-mail: ann.s.sydorenko@nlu.edu.ua

ORCID 0000-0002-3947-3863

**Рекомендоване цитування:** Божко В. М., Сидоренко А. С. Проблеми визначення статусу посадової особи місцевого самоврядування у практиці Верховного Суду. *Проблеми законності*. 2026. Вип. 173. С. 60–77. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.173.361190>.

**Suggested Citation:** Bozhko, V.M., & Sydorenko, A.S. (2026). Issues Regarding the Determination of the Status of Local Government Officials in the Practice of the Supreme Court. *Problems of Legality*, 173, 60-77. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.173.361190>.

Статтю подано / Submitted: 10.04.2026

Доопрацьовано / Revised: 19.05.2026

Схвалено до друку / Accepted: 28.05.2026

Опубліковано / Published: 29.05.2026