

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.61>

ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОВЕЛИ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Янюк Н.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцентка кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка
ORCID: 0000-0001-6427-2599
e-mail: nataliya.yanyuk@lnu.edu.ua

Янюк Н.В. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: новели у законодавстві України.

У статті викладено концептуальні проблеми принципів служби в органах місцевого самоврядування України. Досліджено співвідношення принципів організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування та принципів державної служби, проведено порівняння з принципами публічної служби окремих країн Європейського Союзу. Визначено поняття та систему принципів. У статті визначено зміни, які відбулися в системі принципів служби в органах місцевого самоврядування після прийняття нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023); оцінено їх роль у конкурентноспроможності та підвищенні авторитету служби в органах місцевого самоврядування. Принципи проаналізовано на відповідність стандартам Європейського Союзу щодо муніципальної служби.

Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) встановлює професійний підхід до формування служби. Дія Закону поширюється на всю службу в органах місцевого самоврядування – як на службовців, які призначаються за конкурсом, так і на виборних посадових осіб. Закон узгоджується з положеннями Закону України «Про державну службу» (2015). Було врегульовано перехід публічних службовців з посад одного виду служби на посади іншого виду із збереженням службового стажу і їх публічно-правового статусу. У такий спосіб забезпечено принцип професіоналізму служби. Проаналізовано зміни, які містить новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) у порівнянні з чинним Законом 2001 року. Деякі принципи є новими (наприклад, верховенства права, політичної неупередженості, стабільності, доброчесності), деякі були уточнені і вдосконалені.

При вдосконаленні системи принципів законодавець врахував як усталені для вітчизняної моделі служби положення, так і нові, що відповідають європейським стандартам професійної публічної служби, зокрема принципи верховенства права, політичної неупередженості, стабільності, доброчесності тощо. Водночас науковців висунули слушні пропозиції щодо розширення цього переліку з урахуванням принципів гендерної рівності, а також лояльності до легітимно сформованої влади, про що йдеться в Модельному кодексі поведінки публічних службовців. Останній із названих принципів покликаний забезпечувати баланс між місцевими та державними інтересами, що є умовою децентралізації.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, публічний інтерес, місцеве самоврядування, децентралізація, неупередженість, професіоналізм, доброчесність.

Yaniuk N.V. Principles of service in local self-government bodies in the news legislation of Ukraine.

In the article states conceptual problems principles of service in local self-government bodies of Ukraine. The correlation between the principles of organization and functioning of the service in local self-government bodies and the principles of the State service was investigated and a comparison was made with the principles of the public service of some countries of the European Union. The article defines the concept of principles and their system. This article identifies changes in the system of principles of service in local self-government bodies after the adoption of the new Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» (2023); was provided an assessment of the competitiveness and increasing the authority of the service in local government bodies. The principles were analyzed for compliance with European Union standards for municipal services.

The new Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» (2023) establishes a professional approach to the formation of the service. The Law extends to the entire service in local self-government bodies – both to employees appointed through competition and to elected officials.

Analyzes the changes contained in the new Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» (2023), and compares them with the current Law of 2001. Some principles are quite new (e.g., rule of law, political impartiality, stability, official integrity). Other principles were already enshrined in Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» 2001, but they have been improved and clarified in new legislation.

In improving the system of principles, the legislator took into account both those established within the domestic model of public service and new ones that correspond to European standards of professional public service, in particular the principles of the rule of law, political impartiality, stability, integrity, and others. At the same time, scholars have put forward proposals to expand this list by including the principles gender equality, and loyalty to legitimately constituted authority. The latter principle is intended to ensure a balance between local and state interests, which is consistent with the provisions of the Model Code of Conduct for Public Officials and is a condition for decentralization in Ukraine.

Key words: public service, state service, public interest, local self-government, decentralization, impartiality, professionalism, official integrity.

Постановка проблеми. Визначення концептуальних засад і принципів є основою для формування будь-якого правового інституту, оскільки вони задають вектори у провозасуванні і його розвитку. Принципи мають не лише науково-теоретичний характер, а є практичною необхідністю для належного функціонування всієї публічної служби загалом, а також і служби в місцевому самоврядуванні. В умовах децентралізації публічної влади все більшого значення набуває діяльність службовців органів місцевого самоврядування, які мають бути професійно готовими оперативно приймати рішення і надавати публічні послуги. Важливим кроком на шляху децентралізації публічної влади є прийняття 2 травня 2023 року нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі – Закон (2023) [1]. Сфера дії Закону поширена на професійну (конкурсну) службу і службу на виборних посадах. Новий закон уточнив вже діючі принципи, а також закріпив нові, які спрямовані на зміцнення авторитету цього виду публічної служби.

Мета статті. Оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування зумовило потребу глибше з'ясувати окремі аспекти питання:

- визначити, які зміни відбулися в системі принципів служби в органах місцевого самоврядування;
- оцінити роль принципів у забезпеченні конкурентноспроможності служби в органах місцевого самоврядування на ринку праці і напями підвищення її авторитету у молодих кваліфікованих спеціалістів;
- проаналізувати, чи враховує новий закон стандарти Європейського Союзу щодо муніципальної служби.

Стан опрацювання проблематики. Тема принципів служби в органах місцевого самоврядування вже була предметом наукових досліджень у контексті принципів публічної служби чи питань інституту місцевого самоврядування. Наукові погляди викладені у працях багатьох вчених, зокрема В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Я.В. Лазура, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, С.Д. Дубенко, Т.О. Коломєць, О.В. Петришина, Н.Г. Плахотнюк, Г.Й. Ткач та ін. Науковці робили акцент переважно на принципах державної служби, а питання служби в органах місцевого самоврядування розглядали у контексті порівняльного аналізу. Окрему увагу принципам служби в органах місцевого самоврядування приділяв О.І. Бєдний, але з того часу законодавство оновилося.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вітчизняний досвід і практика країн-членів ЄС свідчать, що на успіх децентралізації значний вплив має публічна служба. При цьому йдеться про дві рівнозначні її складові – державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, як це визначено ч. 2 ст. 38 Конституції України [2]. Процес формування місцевого самоврядування в Україні розпочався практично з часу проголошення незалежності і на початку 90-х років були проведені деякі заходи щодо розподілу повноважень між місцевими радами і місцевими державними адміністраціями. Безперечно зміни в системі органів завжди пов'язані з безпосередніми виконавцями компетенції – службовцями. Проте розвиток служби в органах місцевого самоврядування відбувався із значним відставанням у порівнянні із законодавством про державну службу.

Сьогодні в Україні продовжує діяти Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у редакції 2001 року» [3]. Він став першим законом, який заклав основи цього виду служби, але, не применшуючи його роль, до закону є низка зауважень: обмежена сфера регулювання, оскільки він поширюється лише на посадових осіб місцевого самоврядування; відсутність чіткої позиції законодавця щодо публічної природи служби в органах місцевого самоврядування; підміна принципів служби обов'язками службовців, що зумовлює втрату значимості принципів служби і од-

ночасно недостатність дисциплінарно-правових регуляторів щодо виконання службових обов'язків; недостатність системи принципів служби.

Новий Закон (2023) є основою для професійної служби, яка готова реалізувати завдання територіальної громади, і готова до нових викликів в місцевому самоврядуванні. Оскільки прийняття стратегічного для місцевого самоврядування закону відбулося в умовах правового режиму воєнного стану, то це зумовило відтермінування у набранні ним чинності. У п. 1 Розділу XII Прикінцевих та перехідних положень визначено, що закон «набирає чинності через 6 місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX» [1]. А законодавчі положення щодо виборних посадових осіб місцевого самоврядування – ще пізніше. Тож це відтермінування можна використати для додаткового доопрацювання закону, у тому числі й щодо принципів служби в органах місцевого самоврядування, з метою приведення їх у відповідність до європейських стандартів. Цей час варто використати для підготовки нормативної бази у розвиток положень Закону.

В Україні служба в органах державної влади і служба в органах місцевого самоврядування тривалий час регулювалася спільним актом – Законом України «Про державну службу» 1993 року [4]. Відповідно до п. 2 Постанови Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» [5], дія Закону поширювалася на працівників державних органів, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого та регіонального самоврядування. Крім спільної правової основи існував і єдиний орган управління – Головне управління державної служби України (тепер – Національного агентства України з питань державної служби). Для обох видів служби були визначені однакові принципи (ст. 3 Закону), які за своїм змістом переважно орієнтувалися на державну службу, а не на потреби місцевого самоврядування. Зміни відбулися з прийняттям Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) [3], який констатував її відокремленість від державної служби і став початком формування окремого інституту. Проте й досі залишаються питання, які регулюються законодавством про державну службу і це підтверджується у п. 2 Прикінцевих та Перехідних положень Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001).

При створенні інституту служби в органах місцевого самоврядування законодавець намагався врахувати засади Європейської Хартії місцевого самоврядування [6], згідно з чим добір «вискокваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності» має відбуватися із забезпеченням для службовців відповідної «можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» (ч. 2 ст. 6).

Важливе значення надавалося принципам, оскільки їх застосування може сприяти вирішенню певних ситуацій навіть за відсутності чіткого нормативного припису чи існуючої прогалини у регулюванні певних відносин. Незважаючи на те, чи це принципи права, чи окремого інституту, у тому числі й служби в органах місцевого самоврядування, принципи завжди є основоположними ідеями, які розкривають суть певного явища, його об'єктивні закономірності, що дозволяють визначити подальший розвиток і вдосконалення. Слушну думку висловила А.А. Шарая, у контексті поняття принципів адміністративного права вона зауважила, що «принципи, у їх первісному вигляді (до моменту сформованості) є світоглядними ідеями, наслідком панівних у суспільстві поглядів, переконань, уявлень, ідеалів, життєвих або науково-доктринальних спрямувань», а «суб'єктами формування таких ідей є окремі індивіди, їх об'єднання, суспільство в цілому [7, с. 69]. Водночас, варто врахувати, що при наданні таким ідеям правової форми певним чином спрацьовує суб'єктивний фактор, оскільки законодавче закріплення залежить від особистої підтримки парламентарями і схвалення їх більшістю на пленарному засіданні. Тож, принципи «формулюються законодавцем, виходячи з конкретного правового досвіду і правової культури в країні і базуються на основних положеннях правової системи, як з урахуванням досягнутого рівня, так і з урахуванням перспективи розвитку у відповідній сфері [8, с. 154]. Принципи служби в органах місцевого самоврядування, як інституту адміністративного права, встановлюють основні засади формування та функціонування цієї служби і визначають публічно-правовий статус службовців органів самоврядування.

На розвиток служби в органах місцевого самоврядування вплинуло конституційний принцип рівного доступу до державної служби і в служби органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38 Конституції України). Рівність передбачає однакові умови при прийнятті на посаду у відповідні органи, а відтак і наперед окреслені вимоги щодо критеріїв професійної підготовки для кандидатів у межах певного виду служби та посади. Принцип рівності врахований у чинному законодавстві про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Також у науковій літературі слушно наголошено на необхідності законодавчого закріплення додаткової принципу – гендерної

рівності, як це визначено у ст. 16 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», і встановлення механізму «дотримання рівного представництва на службі кандидатур кожної статі» [9, с. 241].

У Законі України «Про державну службу» (1993) містився принцип «дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування», який у подальшому став засадничим для системи принципів служби місцевого самоврядування. У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) було використано принципи, які містила ст. 3 Закону України «Про державну службу» (1993), так і нові, які відображали соціально-правову природу служби в органах місцевого самоврядування. У ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) визначено систему принципів. Як видається, цей перелік є надто широким і стосується не лише принципів, але й обов'язків службовців, зокрема: підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків дотримання прав місцевого самоврядування, захист інтересів відповідної територіальної громади. Деякі зауваження викликає і принцип «самостійності кадрової політики в територіальній громаді», а саме – «яким чином територіальна громада може брати участь у формуванні професійно підготовленого службового апарату органів місцевого самоврядування, так як служба в органах місцевого самоврядування не обмежується лише діяльністю сільського, селищного чи міського голови, який, дійсно, обирається територіальною громадою» [8, с. 155]. Це показало потребу відокремити конкурсну службу і службу на виборних посадах.

У ст. 4 Закону (2023) [1] закріплена нова система принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) патріотизму; 4) служіння територіальним громадам; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) доброчесності; 7) ефективності; 8) рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, тобто заборони всіх форм та проявів дискримінації; 9) професіоналізму; 10) політичної неупередженості; 11) прозорості; 12) відкритості; 13) стабільності; 14) самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування; 15) відповідальності, тобто персональної юридичної відповідальності за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків. На систему принципів вплинули європейські стандарти служби і концепція «доброго врядування» (good governance), зокрема «результатоорієнтовності, сервісного та антикорупційного спрямування, інформатизації доброго врядування» [10, с. 41]. Публічно-сервісне спрямування діяльності всіх органів публічної адміністрації, зокрема й органів місцевого самоврядування, зумовлює нові вимоги до службовців, наприклад, професіоналізму і відповідальності, дотримання антикорупційного законодавства, що включає забезпечення пріоритету публічного інтересу над приватним. Про деякі з цих принципів йшлося в Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 років – «підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування», «рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування», надання переваг конкурсному способу заміщення посад і «стимулювання кар'єрного зростання» [11]. Все це відповідає Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців – зосередженості службовців на «належному виконанні завдань», «належних навичках», «підвищенні ефективності продуктивності роботи та стандартів обслуговування громадян», «лояльності до інститутів демократії» [12].

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів при виконанні службовцем завдань служби полягає у розумному врахуванні інтересів територіальної громади і держави, що узгоджується з положенням п.п. 4 і 5 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо розподілу повноважень і «можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» [6]. Службовець має використовувати професійні знання і власну компетентність, щоб знайти оптимальний варіант рішення (проявляти певну креативність і оперативність) і бути готовим нести персональну відповідальність за виконання доручення. При цьому службовці мають дотримуватися принципу доброчесності, визнаючи і захищаючи пріоритет публічного інтересу над приватним при виконанні завдань служби (п. 6 ст. 4 нового Закону), що є елементом запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. Вимоги доброчесності сформульовані в Європейському кодексі поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, який ухвалив Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи 7 листопада 2018 року [13]. Службовці органів місцевого самоврядування і виборні посадові особи мають дотримуватися безсторонності (неупередженості) при виконанні службових повноважень уникати «будь-яких форм упередження та фаворитизму, включаючи кумівство» (ст. 8). Вони не мають допускати виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів (ст. 9), і це перегукується з вимогами національного законодавства – ст. 29 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) і ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» [14]. Антикорупційні заходи спрямовані на усунення загроз для демократичного розвитку місцевого самоврядування і підвищення рівня довіри до служби в органах місцевого самоврядування.

Принцип професіоналізму забезпечується застосуванням конкурсної процедури вступу на посади, навчанням і періодичним підвищенням кваліфікації службовця, стажуванням у встановленому порядку (ст. 39 Закону (2023)). З ним тісно пов'язаний принцип стабільності, елементом якого є удосконалення системи оплати службовців з метою підвищення конкурентноспроможності служби та особистої заінтересованості службовців у результатах своєї діяльності. Новелою є положення ст. 43 Закону (2023), в якому визначено алгоритм дій у разі зміни істотних умов служби, у тому числі при організаційно-штатних змінах. Наголошено, що до таких підстав не належить зміна назви органу/ підрозділу, але без зміни посадових обов'язків службовця. Сподіваємось, що ці новели зупинять відтік фахівців в більш оплачувані сфери, а також привабить для служби молодих спеціалістів. В умовах режиму воєнного стану додатково виникає потреба у вирішенні питання щодо виїзду за кордон жінок-службовців органів місцевого самоврядування, на яких сьогодні актами Уряду поширено такі обмеження.

Не менш проблемним виявилось питання щодо продовження роботи і оплати праці тих службовців, які перебувають на території України, яка захоплена агресором під час збройної агресії проти України, або в межах районів воєнних (бойових) дій або блокованих районів. Постановою Кабміну [15] було рекомендовано керівникам органів місцевого самоврядування застосовувати положення цієї Постанови та «здійснювати його виконання в межах фондів заробітної плати, передбачених у кошторисах відповідних органів». У Постанові був використаний термін «керівники органів місцевого самоврядування», але його не містить чинне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, натомість у п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону (2023) [1] міститься поняття «керівник служби в органі місцевого самоврядування». Згідно з етимологічним змістом слова «керівник» його не можна застосовувати до місцевої ради чи виконавчого комітету, оскільки це колегіальні органи. Відповідні голови (сільський, селищний, міський, голова районної чи обласної ради, голова виконавчого комітету) організовують проведення засідань і виконують представницькі функції, але не здійснюють одноособове управління органом, на відміну від управлінь чи департаментів місцевого самоврядування.

До нових належить принцип політичної неупередженості, який спрямований на запобігання політичного впливу на службу і підвищення її професіоналізму та неупередженості службовців. У ст. 4 Закону (2023) його визначено як «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків». Але потребує уточнення: «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення службовців органів місцевого самоврядування». Його зміст відповідає ст. 4 Закону України «Про державну службу» (2015). Порівнюючи обмеження, які випливають з принципу політичної неупередженості на підставі ст. 12 Закону (2023) і ст. 10 Закону України «Про державну службу» (2015), бачимо відсутність інформації про обмеження участі у страйках, хоча останні не мають політичної мети, але питання щодо обмеження потребує чіткого врегулювання.

Принцип політичної неупередженості відмінний від принципу позапартійності, тобто заборони формального членства у політичній партії. Також він відмінний від принципу політичної нейтральності, згідно чого службовець не має права бути ні членом політичної партії, ні вчиняти жодних дій в інтересах партії, якій він виявляє особисту симпатію. Принцип політичної неупередженості більш «гнучкий» і спрямований на недопущення впливу політичних поглядів службовця на виконання його повноважень. Дискусійною є припис про те, що на виборних посадових осіб не поширюються положення закону щодо політичної неупередженості (п. 8 ч. 2 ст. 80). На жаль, у вітчизняному законодавстві не знаходимо єдиного підходу у розумінні цих двох принципів, а відтак і їх чіткого розмежування. Наприклад, зміст поняття «принцип політичної неупередженості», закріпленого у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) відповідає змісту поняття «принцип політичної нейтральності, який міститься у ст. 40 Закону України «Про запобігання корупції» [14]. А в п. 2 Розділу IV Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016) [16] щодо обох принципів подається одне пояснення – «уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів», що за своїм змістом може стосуватися лише принципу «політичної неупередженості». Цей принцип варто поширити на виборних посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідатиме Преамбулі цього ж Закону (2023), де йдеться про політично неупереджений характер всієї служби в органах місцевого самоврядування, тобто як професійної, так і на виборних посадах.

Ще один аргумент некоректності положення п. 8 ч. 2 ст. 80 Закону (2023) полягає в тому, що виборні посадові охоплюються поняттям «адміністративний орган», у розумінні п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» [17]. Відповідно, при здійсненні своїх повноважень і прийнятті актів вони не можуть допускати «впливу політичних поглядів на дії та рішення», тобто зобов'язані дотримуватися політичної неупередженості.

Вартими уваги є наукової підходи щодо принципу релігійної нейтральності/неупередженості на публічній службі. Вивчаючи проблематику, С.А. Федчишин дійшов висновку про те, що принцип релігійної нейтральності «включає також так звану «антидискримінаційну складову» – заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг громадянам з огляду на їх належність або неналежність до релігійних організацій, релігійні переконання або ставлення до релігії» [18, с. 157]. Хоча дослідження стосуються переважно державної служби, але є передумови застосувати цей принцип і для служби в органах місцевого самоврядування.

Аналіз судової практики свідчить, що при розгляді деяких публічно-правових спорів простежується упереджене ставлення посадових осіб місцевого самоврядування до представників окремих релігійних громад. Наприклад, у справі № 1805/8386/2012 про оскарження відмови у проведенні богослужіння релігійною громадою оскаржувалося не лише рішення виконавчого комітету, але й дії заступника міського голови та керуючого справи виконавчого комітету міської ради. Суд встановив, що виконавчий комітет і посадові особи органів місцевого самоврядування допустили порушення статей 35 і 39 Конституції України [19]. А в справі 876/10943/17 оскаржувалося розпорядження міського голови «Про утворення робочої групи з питань конфесійної приналежності» однієї з церков. Суд дійшов висновку, що таке розпорядження не містить достатнього обґрунтування, а відповідач діяв з порушенням ч. 2 ст. 19 Конституції України [20].

Принцип релігійної неупередженості простежується і в контексті принципу доброчесності у п. 1 Розділу III Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування 2016 р., де визначено, що свої обов'язки названі особи мають виконувати «незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди» та «не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій» [16]. Підсумовуємо, виборні посадові особи, «приймаючи адміністративні акти чи розглядаючи адміністративну скаргу, мають виявляти неупереджене ставлення до всіх членів територіальної громади чи інших осіб, незалежно від їхньої національної чи релігійної приналежності, або політичних поглядів» [21, с. 203]. Ця вимога впливає з принципу верховенства права як визначального для служби (п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону (2023)).

Систему принципів варто доповнити принципом лояльності до легітимно обраної національної, регіональної чи місцевої влади. У такий спосіб можна забезпечити дотримання балансу між місцевими і державними інтересами, що запобігатиме виникненню «двовладдя» на місцевому рівні. Такий принцип міститься у Модельному кодексі поведінки публічних службовців (Рекомендації Ради Європи № R (2000) і визначений у законодавстві багатьох країн [22]. Тож час, допоки Закон (2023) вступить в дію, варто використати для його змістового доопрацювання.

Висновки. Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) визначив основи для формування професійної служби в органах місцевого самоврядування як повноцінної складової в системі публічної служби. Проаналізовано новели, які містить цей Закон, у порівнянні з чинним. У Законі (2023) враховані принципи, які вже є усталеними для вітчизняної моделі служби в органах місцевого самоврядування, а також нові, які відповідають європейським стандартам професійної служби, наприклад, верховенства права, політичної неупередженості, стабільності, доброчесності. Водночас, науковцями висловлені слушні пропозиції щодо розширення переліку шляхом зарахування ще й інших, наприклад, принципу гендерної рівності та лояльності до легітимно сформованої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата доступу 11.09.2025).
2. Конституції України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата доступу 11.09.2025).
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата доступу 11.09.2025).
4. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата доступу 11.09.2025).
5. Постанова Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3724-12#Text> (дата доступу 11.09.2025).
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування, (м. Страсбург, 15.10.1985). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата доступу 11.09.2025).
7. Шарая А.А. Принципи адміністративного права: характеристика загальних ознак. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2018. № 4. С. 66–72.

8. Янюк Н.В. Принципи публічної служби в національному законодавстві України: європейський вимір. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 153–157. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2014/42.pdf.
9. Галус О.О. До питання про впровадження принципу гендерної рівності при прийнятті на муніципальну службу / *збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р. м. Львів) «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи»* / [за наук.ред.проф. О.В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р.Б. Бедрія]. – Львів, Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 241–246.
10. Зливко С.В., Коваленко В.В., Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 54. Том 1. С. 38–42. URL: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc54/part_1/9.pdf.
11. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07. 2021 р. № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80?find=1&text=#w1_1 (дата доступу 11.09.2025).
12. Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe URL: <https://rm.coe.int/native/09000016804c3142> (дата доступу 11.09.2025).
13. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухвалений Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи 07.11.2018. URL: <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808d3295> (дата доступу 11.09.2025).
14. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата доступу 11.09.2025).
15. Постанова КМУ «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» від 07.03. 2022. № 221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2022-%D0%BF#Text> (дата доступу 11.09.2025).
16. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затв. наказом Національного агентства з питань державної служби від 05.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата доступу 11.09.2025).
17. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата доступу 11.09.2025).
18. Федчишин С.А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення: монографія. Харків: Право, 2020. 528 с.
19. Постанова Зарічного районного суду м. Суми у справі № 805/8386/2012. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/25378206> (дата доступу 11.09.2025).
20. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду у справі 876/10943/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72000849> (дата доступу 11.09.2025).
21. Янюк Н.В. Служба виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування: плюси і мінуси нового законодавства / *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди Дня державної служби (м. Харків, 19 черв. 2025 р.)*. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2025. С. 201–204. (324 с.). URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovykh-konferencij> (дата доступу 11.09.2025).
22. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. URL: <https://rm.coe.int/16805e2e52> (дата доступу 11.09.2025).