

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 352.075:303.446

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.3/15>

Лазор М.О.

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

Із трансформацією чинного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування зазнають змін і засадничі положення організації службової діяльності. У зв'язку з цим розглянуто сучасний стан та розвиток основних принципів служби в органах місцевого самоврядування як вихідних положень з урахуванням прийнятих законів в означеній сфері, а також ухваленого Верховною Радою України законопроекту № 6504.

Обґрунтовано потребу у комплексному дослідженні принципів служби в органах місцевого самоврядування, їх системи, правової природи, засад їх регулюючого впливу з використанням компаративного аналізу.

Досліджено чинники, які впливають на формування принципів, теоретичних підходів науковців. Принципи службової діяльності проаналізовано у зв'язку із історичними умовами розвитку суспільства та держави, державно-службовими відносинами з позицій тісного взаємозв'язку та взаємовпливу, взаємоузгодженості та взаємодії.

Розглянуто трансформацію основних положень служби в органах місцевого самоврядування як важливої складової інституту публічної служби.

Встановлено відсутність у чинному законодавстві визначення змісту «принципи служби в органах місцевого самоврядування», як і сутності «принципи державної служби», хоча ними послуговуються у різних законах та інших нормативно-правових актах. Обґрунтовано, що засадничі положення служби в органах місцевого самоврядування є нормами регулювання службово-правових відносин, які відображають зміст цієї діяльності, істотні риси, особливості бажаного її стану та напрями розвитку; є обов'язковими для виконання службовцями та виборними посадовими особами; стосуються саме цього інституту служби як важливої складової публічної служби та мають гармонізувати із принципами державної служби; охоплюють різні аспекти організації та функціонування цієї діяльності та слугують її науково-методологічним підґрунтям.

Кожний із принципів служби в органах місцевого самоврядування визначає обмежене коло об'єктивних закономірностей діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, має взаємопов'язуватись та взаємоузгоджуватись із іншими принципами цілісної системи служби як підсистеми, зокрема, та місцевого самоврядування, загалом.

Представлені у законопроекті № 6504 принципи вирізняються чіткістю із розкриттям змісту кожного із наведених, без синонімічних рядів та розмитості, які властиві означеним домінантам чинного законодавства. Проаналізовано переваги та недоліки пропонувананих положень законопроекту № 6504 та обґрунтовано відповідні висновки та пропозиції.

Ключові слова: засадничі положення, принципи діяльності, службова діяльність, закон, порівняльний аналіз, служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, публічна служба.

Постановка проблеми. Сучасне місцеве самоврядування розглядають не лише як один із видів органів публічної влади, але й як особливу діяльність із організації та розвитку територій і суспільного життя на первинному (базовому) рівні. Процес формування територіальних інфраструк-

тур залежить від рівня розвитку місцевого самоврядування, на що спрямована діяльність посадових осіб місцевого самоврядування. У свою чергу, без орієнтації на більш потужний рух на центральному та загальнодержавному рівнях публічного управління, місцеве самоврядування неспро-

можне розвиватись. Це означає, що місцева влада не може діяти у замкнених територіальних межах, а тому, побудова спільних зв'язків і відносин між об'єднаними територіальними громадами, яких станом на 10.01.2022 р. було створено 1470 одиниць, без урахування тимчасово окупованих територій [11], є необхідною умовою розвитку ефективного місцевого самоврядування.

У сучасних демократичних державах необхідна наявність інституту місцевого самоврядування, систем органів влади на місцях, через які жителі сіл, селищ та міст мають реальну можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення. У постанові першочергових місцевих проблем завжди існують чинники, які зумовлюють розбіжності між інтересами держави (загальнонаціональні інтереси) та конкретної територіальної громади. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи покликані, дотримуючись певних принципів службової діяльності, узгоджувати ці розходження.

Неможливо нормативно врегулювати всі без винятку проблеми, що можуть виникати. Тому, законодавче закріплення найзагальніших, засадничих положень (принципів) діяльності як органів місцевого самоврядування, так і службовців місцевого самоврядування, є необхідним.

У представлених на загал різними авторами [13, 21] новелах законопроекту № 6504 недостатньо відображено засадничі положення служби в органах місцевого самоврядування у частині її організації, що формують її теоретико-методологічне підґрунтя, а фактично актуалізовано наслідки цього процесу. Тобто, автори, здебільшого, акцентують на прозорості процедури конкурсного відбору чи кар'єрного зростання, деполітизації процесів управління та ін., не пов'язуючи ці процеси зі зміною принципів служби загалом як підґрунтя її організації та функціонування, трансформацією сутності теоретико-методологічних основ самої служби, що й стало предметом дослідження публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Недостатній аналіз означених питань стає перепорою у вирішенні багатьох проблем, що стосуються подальшого розвитку місцевого самоврядування, службового права у частині служби в органах місцевого самоврядування. Деякі аспекти зазначеного питання висвітлювали у своїх працях: О.В. Батанов, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, В.І. Борденюк, А.М. Колодій, В.В. Кравченко, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, О.Ю. Лялюк, П.М. Любченко, К.М. Москальчук, Г.В. Падалко, О.С. Петренко,

О.В. Петришин, С.Г. Серьогіна, О.О. Фролов, А.А. Шарая та інші вітчизняні науковці.

Серед ґрунтовних дисертаційних досліджень, присвячених принципам служби в органах місцевого самоврядування, можна виокремити доробки: О.І. Бедного «Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні» (2003 р.) [2], К.М. Москальчука «Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» (2013 р.) [12], Г.В. Падалка «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування» (2013 р.) [15]. Указані розвідки авторів сприяли ґрунтовнішому осмисленню сутності принципів служби в органах місцевого самоврядування та їх систематизації, слугували основою для проведення подальших наукових досліджень.

Необхідно акцентувати і на останніх публікаціях з означеної проблематики В.В. Баштанника [1, с. 13], де проаналізовано сучасні тенденції формування та змістовного наповнення інституту службової діяльності та систематизації сучасних нормативних визначень поняття «служба», а також визначено основні інституційні виклики в системі проходження служби і службової діяльності, детерміновані поняттями: 1) мінливість (variability); 2) несталість (changeability); 3) несумісність (inconsistency); 4) ненадійність (uncertainty); 5) чергування (циклічність) (vicissitude); 6) неспроможність (inequality), що в умовах правового режиму воєнного стану та системних реформ є актуальним. Вартими уваги є публікації Т.О. Коломоєць [6] щодо службового права, Н.А. Липовської [9, 10] присвячені теоретико-методологічним підходам до системогенезу державної служби.

Однак, на сьогодні відсутні сучасні наукові розвідки, присвячені проблематиці теоретико-правового розуміння принципів служби в органах місцевого самоврядування у порівняльному аспекті, з урахуванням нових змін законодавства, осмислення служби в органах місцевого самоврядування через роль засадничих положень.

Метою статті є охарактеризувати сучасний стан теоретико-правових засад служби в органах місцевого самоврядування та виявити вектори змін службових правовідносин в умовах її реформування.

Виклад основного матеріалу. Актуальність означеної теми є безумовною, зокрема в частині завершення здійснюваної адміністративно-територіальної реформи та прийнятті нової редакції

Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (законопроект № 6504). Позаяк трансформація існуючої моделі публічної служби повинна базуватись на чітко обґрунтованій науково-методологічній основі, закріпленні нормативно позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Відповідно до ст. 7 чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [18], посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності низкою міжнародних актів у цій сфері, Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Загалом, засадничі принципи служби в органах місцевого самоврядування визначають і «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [4], локальні акти нормотворчості органів місцевого самоврядування.

Пропоноване дослідження присвячене теоретичному опрацюванню сутності основних положень – принципів служби в органах місцевого самоврядування, зафіксованих у діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у взаємозв'язку із відповідним законопроектом № 6504, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про державну службу» (2015 р.).

Наведені аргументи вказують на необхідність ретельного наукового переосмислення принципів служби в органах місцевого самоврядування, вироблення відповідної їх класифікації та у взаємозв'язку із принципами місцевого самоврядування, аналізу їх практичного втілення, що уможливило б формування ефективної та впорядкованої системи принципів у досліджуваній сфері. Цим питанням останнім часом не приділялось достатньої уваги дослідниками місцевого самоврядування, зокрема в умовах указаних вище змін.

З метою формування оптимальної моделі публічної влади на місцях, в умовах активізації євроінтеграційних процесів у воєнний період, адаптації євростандартів у чинному законодавстві України – проблеми формування принци-

пів служби в органах місцевого самоврядування як засадничих положень та розкриття їх сутності залишаються актуальними. Служба є одним із основних видів суспільно-корисної праці. Поняття «служба» можна тлумачити як адміністративно-правову діяльність щодо реалізації управлінських функцій службовцями, які перебувають на посадах у державних органах, об'єднаннях громадян, органах місцевого самоврядування, недержавних структурах за призначенням, обранням, конкурсом, контрактом.

Службовець – особа, яка працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування. Це також і діяльність, пов'язана з керівництвом, управлінням, контролем, наглядом, обліком. Службовці реалізують управлінські функції у різних сферах та галузях життєдіяльності суспільства. Аналогічно до поділу права, службу можна розмежувати на публічну (діяльність на якій регулюються нормами публічного права, зокрема законами «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну службу», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про дипломатичну службу тощо») і цивільну (діяльність на якій регулюється нормами приватного права) [8, с. 30, 38].

Виклики у царині місцевого самоврядування, зокрема у сфері служби в органах місцевого самоврядування в умовах війни, потребують належного вибору адекватних рішень органів публічної влади в частині формування її моделі з урахуванням нових чинників. Сьогодні в Україні відбувається трансформація служби в органах місцевого самоврядування як важливої складової інституту публічної служби. Загальновідомо, що діючий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [18] не відповідає сучасним запитам суспільства та потребує нагальних змін.

Законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 6504 [19], напрацьований Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС), після тривалого обговорення з громадськістю, органами публічної влади та залученими до цього процесу міжнародними партнерами, поданий Кабінетом Міністрів України 31.12.2021 р., зареєстрований 05.01.2022 р. та прийнятий 02.05.2023 р. Верховною Радою України в другому читанні та загалом – переданий Президентові на підпис. Головною метою означеного законопроекту є побудова ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування.

Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 6504 є досить потужним

за структурою та обсягом (13 розділів, 86 статей), на відміну від діючого закону (7 розділів, 24 статті). За змістом, за оцінкою голови НАДС, законопроект є «самодостатнім» і передбачає низку новацій, зокрема:

- розмежування посад і правових статусів посадових осіб місцевого самоврядування на службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб;

- закріплення принципу політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування, із збереженням за ними конституційного права обиратися та гарантій передбачених виборчим законодавством;

- створення інституту керівника служби в органі місцевого самоврядування, закріплення його повноважень;

- формування окремого структурного підрозділу або однієї уповноваженої посадової особи з питань персоналу;

- уможливлення переведення службовця місцевого самоврядування на державну службу без обов'язкового оголошення конкурсу;

- забезпечення прозорого відбору і призначення на посади з огляду на персональні досягнення і здобутки;

- запровадження механізмів кар'єрного просування службовців;

- професійне навчання службовців місцевого самоврядування впродовж проходження служби шляхом підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіти;

- оцінювання результатів службової діяльності відповідно до поставлених завдань та індикаторів до нього – КРІ;

- закладення правової основи для організації конкурсів, формування кадрового резерву;

- розроблення нової системи оплати праці в органах місцевого самоврядування, зокрема встановлення рамок посадових окладів;

- встановлення дисциплінарної та матеріальної відповідальності [13].

Засадничі принципи служби в органах місцевого самоврядування, як головні ідеї інституту служби в органах місцевого самоврядування, не були достатньо актуальним предметом наукових пошуків, і навіть, із прийняттям у 2001 р. ще діючого на сьогодні закону вважалися «малодослідженими та дискусійними питаннями» [14, с. 171]. Хоча, на визначній, стабілізуючій ролі принципів організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування, що відображають головні, об'єктивно детерміновані закономірності

та взаємозв'язки у досліджуваній системі, неодноразово наголошувало чимало дослідників.

Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*» (початок, основа, джерело) та означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, що визначають природу і соціальну сутність явища. Принципи є продуктом (результатом) людської діяльності, це соціальні явища, що зумовлені потребами суспільного розвитку і відображають його закономірності. Тому, основними джерелами їх виникнення є соціально-політичне життя суспільства, стан економічного розвитку держави, ідеологія, традиції, відношення суспільства до релігії, мораль тощо.

Важливу роль на формування принципів, на думку Колодій А.М. [5, с. 42], має ідеологія. Будь-які дії людини переслідують певну мету, а ідеологія – як вербальна модель, що передбачає мету та оцінює діяльність людини, інших соціальних суб'єктів з точки зору загальносуспільних інтересів. Саме звідси беруть початок такі принципи: не вбий, не вкради, піклуйся про дітей, поважай старших. Можна однозначно стверджувати, що принципи формуються через закономірності розвитку суспільства.

Історичні умови розвитку суспільства та держави відповідають певним принципам і є визначальними та взаємопов'язаними: адже вони такі, якими є епоха, рівень розвитку людських відносин, потреб, способу життя, мислення. Врешті, визначені у нормативно-правових актах принципи вказують і на певний рівень розвитку цих відносин, якого суспільство має набути впродовж певного часового проміжку та досягнення якого зумовлює їх перегляд.

У системі служби в органах місцевого самоврядування за аналогією як і в системі публічної служби необхідно розглядати принципи як прояви закономірностей, соціально-політичних взаємозв'язків між її елементами та зовнішнього середовища, відображені у вигляді обґрунтованих наукових положень та зафіксовані у чинному законодавстві, якими керуються в управлінській діяльності публічні службовці, зокрема і службовців органів місцевого самоврядування.

Законодавець у переліку визначених термінів у згаданих вище законах не надає визначення сутності «принципи служби в органах місцевого самоврядування» як і сутності «принципи державної служби», проте, використовує їх у різних законодавчих та інших нормативно-правових актах. У суспільних науках під принципами розуміють конститутивні базові положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють закономірності, напрямки розвитку.

У своїх дослідженнях Ю.П. Битяк [3, с. 13], обґрунтовуючи принципи державної служби, акцентує на тому, що вихідними ідеями цього інституту є державно-службові відносини. Принципи державної служби будуються на принципах адміністративного права, яке регулює ці відносини.

Обґрунтовуючи принципи державної служби, науковці характеризують їх як обов'язкові вимоги для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою:

- стосуються державної служби;
- поширюються на всі види державної служби та є в цих межах всезагальними;
- охоплюють усі організаційні, правові та інші аспекти, які вкладені у зміст державної служби [20, с. 54].

На нашу думку, принципи служби в органах місцевого самоврядування, з однієї сторони, мають гармонізувати із принципами державної служби, не порушуючи тим самим єдність публічної служби, а з другої – відображати специфіку принципів організації та функціонування місцевого самоврядування.

Деякі науковці, зокрема О.І. Бедний [2, с. 8], розглядаючи принципи служби в органах місцевого самоврядування, визначені у базовому законі схиляється до думки, що вони стали продуктом синтезу принципів державного управління і державної служби.

У своїй теоретичній розробці Падалко Г.В. [14, с. 171], беручи за основу запропоновану Ю.П. Битяком [3, с. 13] концептуальну позицію (щодо принципів державної служби та їх впливу на відповідний інститут) та екстраполюючи її на систему служби в органах місцевого самоврядування, робить висновок, що «принципи служби в органах місцевого самоврядування тісно пов'язані з принципами місцевого самоврядування (муніципального управління), а останні впливають на формування системи муніципального права», акцентує на їх тісному взаємозв'язку та взаємовпливі, функціонуванні в межах одного механізму та однієї системи.

Виходячи із сутності природи місцевого самоврядування, під означеними принципами можна розуміти основу, засадничі положення для його формування та функціонування. Принципи служби в органах місцевого самоврядування, керуючись науково-теоретичними та прагматичними підходами, доцільно виокремлювати через призму визначальних позицій місцевого самоврядування у системі засадничих принципів організації державного ладу та політичної системи суспільства в країні.

Принципи служби в органах місцевого самоврядування мають відображати її сутність, найбільш істотні риси, які розкривають загальну природу управлінської, виконавчої та іншої адміністративної діяльності, зокрема і надання фізичним та юридичним особам публічних послуг. Стосовно публічних послуг необхідно мати на увазі, що органи місцевого самоврядування, окрім власних, реалізують також і низку делегованих від органів державної влади повноважень.

Принципи служби в органах місцевого самоврядування – це конститутивні ідеї, положення, засадничі настанови, які виражаючи об'єктивні закономірності, визначають науково обґрунтовані напрямки її організації та функціонування, зокрема завдань, функцій, компетенцій та повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування. Вони є обов'язковими для органів місцевого самоврядування та службовців, які належать до цього інституту. Принципи служби в органах місцевого самоврядування є нормами регулювання службово-правових відносин, квінтесенцією базових рис та цінностей, найбільш загальні, що характеризують сутність служби як системи та кожної з її підсистем, а також визначають головні напрямки розвитку.

Кожний окремих принцип служби в органах місцевого самоврядування визначає обмежене коло об'єктивних закономірностей діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування. У своїй практичній діяльності вони керуються визначеними у чинному законодавстві принципами, які мають бути взаємопов'язаними: додержання одного – спонукає дотримання іншого, та навпаки, окреслюючи відповідно умови реалізації визначених завдань і функцій.

Значення принципів служби в органах місцевого самоврядування проявляється також через їх взаємоузгодженість та взаємодію в межах цієї підсистеми, а також у взаємозв'язку з іншими підсистемами місцевого самоврядування у контексті його становлення та розвитку. Системність принципів служби в органах місцевого самоврядування полягає у формуванні моделей прав, обов'язків, обмежень, функцій і повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, поєднанні різних процедур атестацій, оцінювання діяльності, заохочень посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Порівняльний аналіз принципів місцевого самоврядування [17], принципів служби у чинних законах [16, 18] та викладених у законопроекті [19], зокрема щодо їх кількості, назв та змісту, дійсно підтверджують взаємозв'язок та взаємовп-

лив, рівнозначно демонструючи динамічність та інноваційність процесу служби в органах місцевого самоврядування (табл. 1). У силу сказаного, актуалізується проблематика аналізу засадничих принципів становлення, розвитку організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування, що в умовах сьогодення вирішує складну проблематику взаємодії суб'єктів публічної влади, суб'єктів місцевого самоврядування та членів територіальної громади.

Щодо кількісного виміру принципів, то у Законі України «Про державну службу» їх визначено 10, така ж кількість зазначена й у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Діючий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить 14 принципів, а законопроектом № 6504 «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено 15 принципів.

У чинних законах, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.), а також у попередній версії Закону України «Про державну службу» (1993 р.) – визначено лише переліки принципів, не кажучи вже про механізми їх реалізації, у нових, зокрема «Про державну службу» (2015 р.) і в законопроекті № 6504 – розкрито їх зміст. Аналітичний огляд засвідчив [7, с. 229-231], що основою принципів служби в органах місцевого самоврядування, пропонованих у законопроекті, є конкретні принципи, визначені у Законі України «Про державну службу» (2015 р.), з єдиною різницею стосовно забезпечення рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, замість державної. Хоча трактування самих принципів, наведених у чинному Законі України «Про державну службу» та законопроекті – дещо інше (табл. 2), до змісту яких є запитання.

Таблиця 1

Основні принципи публічної служби: порівняльний аналіз

Закони України			Законопроект № 6504 «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [19]
«Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [18]	«Про державну службу» (ст. 4) [16]	«Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [17]	
<p>служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.</p>	<p>верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; добросовісності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності.</p>	<p>народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.</p>	<p>верховенства права; законності; патріотизму; служіння територіальним громадам; поєднання місцевих і державних інтересів; добросовісності; ефективності; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; професіоналізму; політичної неупередженості; прозорості; відкритості; стабільності; самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування; відповідальності.</p>

Джерело: укладено автором на основі [16–19]

Загалом, представлені у законопроекті № 6504 принципи вирізняються чіткістю із розкриттям змісту кожного із наведених, без синонімічних рядів та розмитості, які властиві означеним домінантам чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Із детальнішим вивченням принципів служби в органах місцевого самоврядування, пропонувані у законопроекті № 6504 та зафіксовані у Законі України «Про державну службу» (2015 р.), виявлено деякі розбіжності у трактуванні самих принципів. Так, аналізуючи їх зміст у законопроекті, постійно виникають запитання: кого це

стосується, кому, ким? Тобто у цих принципах спостерігається така собі безсторонність (невизначеність, безособовість), не вказується: чи це стосується посадових осіб територіальної громади, а чи всіх службовців органів місцевого самоврядування.

На нашу думку у цій частині, аналізуючи з позиції взаємозв'язку принципів, втрачається не тільки раціональне зерно, але й навіть те, що є позитивним у законопроекті – нівелюється, зокрема фіксування принципу відповідальності, який відсутній у переліку принципів, наведених у ст. 4 Закону України «Про державну службу».

Таблиця 2

Сутність принципів служби: порівняльний аналіз

Закон України «Про державну службу» (ст. 4) [16]:	Законопроект № 6504 «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [19]
1	2
1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;	1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності (кого?) під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;
2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;	2) законності – обов'язок діяти (кого?) лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;	9) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення (ким?) рівня професійної компетентності;
4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;	3) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;
5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;	6) доброчесності – спрямованість дій (кого?) на захист публічних інтересів та відмова (кого?) від превалювання приватного інтересу під час здійснення посадових повноважень;
6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;	7) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів (ким?) для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом
7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;	8) рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження;
8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;	10) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення (кого?), а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

1	2
9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;	11) прозорості – системне інформування про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування;
10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.	13) стабільності – призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників служби або керівника виконавчого органу місцевого самоврядування;
	4) служіння територіальним громадам – спрямованість діяльності (кого?) на реалізацію та захист права територіальних громад на місцеве самоврядування, забезпечення їх законних інтересів визначених Конституцією та законами України; 5) поєднання місцевих і державних інтересів – обов’язок (чий?) під час виконання посадових повноважень враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері); 12) відкритості – залучення громадськості, у тому числі шляхом проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення, прийняття та виконання актів органів місцевого самоврядування, реалізації інших повноважень органів місцевого самоврядування; 14) самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування – невтручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень з управління службою в органах місцевого самоврядування; 15) відповідальності – персональна юридична відповідальність (кого?) за неналежне виконання та невиконання посадових обов’язків.

Джерело: укладено автором на основі [16, 19]; курсивом виокремлено відмінності

Необхідно зауважити, що у наведеному переліку принципів служби в органах місцевого самоврядування, викладеному у ст. 4 законопроекту [19], вдалося також уникнути їх сутнісної тотожності або дублювання. Зокрема, це стосувалося принципів служіння територіальній громаді, дотримання прав місцевого самоврядування та захисту інтересів відповідної територіальної громади; професіоналізму та компетентності – сформульованих у ст. 4 діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Отже, запропонований перелік принципів служби в органах місцевого самоврядування є достатнім для визначення меж організації та функціонування інституту служби в реаліях сьогодення, але не є вичерпним. На думку А.А. Шарої [22, с. 117] такий підхід до фіксації сутності та

змісту принципів державної служби на законодавчому рівні, використаний у законопроекті № 6504, «спрошує їх розуміння та сприйняття, усуває можливості прояву суб’єктивізму у тлумаченні змісту таких принципів».

Попри переваги, у ст. 4 законопроекту не взято до уваги принцип соціально-правової захищеності службовців, як і за чий кошт відбуватиметься ресурсне забезпечення служби, тобто принцип фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби – також відсутній, як і джерело її фінансування.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, принципи служби в органах місцевого самоврядування можна трактувати як:

– основні положення, які відображають об’єктивні закономірності, що склались у системі службових правовідносин, та визначають напрями

реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

– науково обґрунтовані положення, які відображають особливості служби в органах місцевого самоврядування, закріплені у чинному законодавстві та обов’язкові до виконання їх посадовими особами;

– вимоги до організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування як системи та інституту публічної служби, статусу та проходження її посадовими особами органів місцевого самоврядування у процесі своєї діяльності;

– універсальні цінності, відповідно до яких служба в органах місцевого самоврядування

має формуватись, функціонувати та розвиватись у найближчій перспективі.

Вважаємо, що представлений у законопроекті № 6504 перелік принципів служби в органах місцевого самоврядування є прогресивнішим за попередній нормативний варіант, викладений у діючому законі, засвідчує розвиток основоположних принципів у контексті адаптації міжнародних стандартів місцевого самоврядування. Очевидними є потреби в комплексному дослідженні сутності принципів служби в органах місцевого самоврядування, їх характеристики та формування системи.

Список літератури:

1. Баштанник В. В. Служба і службові відносини в умовах інституціональних викликів: постановка проблеми наукового дослідження. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Вип. 1, 2023. С. 9–15.

2. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.07. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2003. 19 с.

3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д. ю. н. : 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 40 с.

4. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 р. № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28.04.2021 р. № 72–21. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

5. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. № 3. С. 42–46.

6. Коломоець Т. О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph*. Lublin : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 149–166.

7. Лазор М.О. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: теоретико-правові аспекти. *Світ наукових досліджень. Випуск 12* : матер. міжнар. мультидисциплінарної наук. інтернет-конф. (м. Тернопіль, Україна – м. Переворськ, Польща; 29–30 верес. 2022 р.). ГО «Наукова спільнота»; WSSG w Przeworsku. Тернопіль : ФО-П Шпак В.Б., 2022. С. 228–232.

8. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні : навч. посіб. : у 4 ч. Ч. 1, вид. 3-тє, доп. і переробл. К. : Дакор, 2009. 560 с. (Серія: Публічна служба). (Рек. МОН).

9. Липовська Н.А. Інтерпретація концепту «державна служба»: методологічна полеміка. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Вип. 3 (10). URL : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_3/11lnasmp.pdf

10. Липовська Н.А. Системогенез державної служби: теоретичні підходи. URL : http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/pdf/510.pdf

11. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади : Міністерство розвитку громад та територій України. URL : <https://decentralization.gov.ua>

12. Москальчук К. М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.02. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 20 с.

13. НАДС презентувало проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». URL : <https://www.kmu.gov.ua>

14. Падалко Г. В. Конституційні принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: система та видова характеристика. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 170–176.

15. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д. ю. н. : 12.00.02. Нац. ун.-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2013. 39 с.

16. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

18. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
19. Про службу в органах місцевого самоврядування : законопроект № 6504. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
20. Пузанова Т.А. Поняття та значення принципів державної служби. *Право і безпека*. 2009. № 5. С. 53–56.
21. Служба в органах місцевого самоврядування: законопроект № 6504 прийняли в цілому. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/16515>
22. Шарая А.А. Принципи державної служби за законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 115–118.

Lazor M.O. THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: A COMPARATIVE ANALYSIS

With the transformation of the current legislation on service in local self-government bodies, the fundamental provisions for organizing service activities will also undergo changes. In this regard, the current state and development of the basic principles of service in local self-government bodies are considered the initial provisions, taking into account the laws adopted in this area and the draft law No. 6504 adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine.

The article substantiates the need for a comprehensive study of the principles of service in local self-government bodies, their system, legal nature, and the basis of their regulatory impact using comparative analysis.

The factors that influence the formation of principles and theoretical approaches of scientists are investigated. The principles of official activity are analyzed concerning the historical conditions of the development of society and the state, and public-service relations, from the standpoint of close interconnection and mutual influence, coherence, and interaction.

The transformation of the basic service provisions in local self-government bodies as an essential component of the public service institution is considered.

The author establishes that the current legislation does not define the content of the “principles of service in local self-government bodies”, as well as the essence of the “principles of civil service”, although they are used in various laws and other legal acts. It is substantiated that the fundamental provisions of service in local self-government bodies are the norms of regulation of service and legal relations which reflect the content of this activity, essential features, peculiarities of its desired state and directions of development; are binding on employees and elected officials; relate to this particular institution of service as an essential component of public service and should be harmonized with the principles of civil service; cover various aspects of organization and functioning of this activity and serve as its scientific and methodological basis.

Each of the principles of service in local self-government bodies defines a limited range of objective laws of activity of local self-government officials, and should be interconnected and mutually consistent with other principles of the integral system of service as a subsystem, in particular, and local self-government in general.

The principles presented in draft law No. 6504 are distinguished by their clarity and disclosure of the content of each of them, without synonyms and vagueness that are characteristic of the dominant principles of the current legislation. The article analyzes the advantages and disadvantages of the proposed provisions of draft law No. 6504 and substantiates the relevant conclusions and proposals.

Key words: *fundamental provisions, activity principles, service activity, law, comparative analysis, service, civil service, service in local self-government bodies, public service.*