ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ГУДИМА Назар Петрович - аспірант Західноукраїнського національного університету

ORCID: https://orcid.org/0009-0006-8891-2929

ГРЕЧАНЮК Роксолана Володимирівна - д.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного права та судочинства Західноукраїнського національного університету

ORCID: 0009-0001-5102-3718

УДК 342.9

DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.81

Метою дослідження є аналіз принципів служби в органах місцевого самоврядування як адміністративно-правової категорії, визначення їхньої сутності, системи та значення в умовах децентралізації влади. Методика дослідження ґрунтується на використанні загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, зокрема формально-юридичного, системно-структурного, порівняльно-правового та логіко-юридичного методів. У результаті дослідження розкрито адміністративно-правову природу принципів муніципальної служби, проаналізовано їхнє нормативне закріплення, охарактеризовано зміст основних принципів та визначено особливості їхньої реалізації у практичній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Встановлено основні проблеми реалізації принципів служби, пов'язані з кадровим забезпеченням територіальних громад та потребою посилення професіоналізації муніципальної служби. Обґрунтовано необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування шляхом розвитку кадрового потенціалу, підвищення професійної компетентності та зміцнення гарантій стабільності службової діяльності.

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, принципи служби, муніципальна служба, посадові особи місцевого самоврядування, адміністративно-правове регулювання, децентралізація, кадрове забезпечення.

Постановка проблеми

В умовах сучасного реформування системи публічної влади в Україні особливого значення набуває вдосконалення служби в органах місцевого самоврядування як важливого елементу механізму реалізації функцій місцевої демократії та забезпечення належного рівня публічного управління на місцевому рівні. Реалізація реформи децентралізації, передача значного обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, розширення їхньої компетенції та фінансової самостійності обумовлюють необхідність формування професійного кадрового корпусу посадових осіб місцевого самоврядування, здатного ефективно реалізовувати покладені на нього завдання та функції. У таких умовах особливої актуальності набуває дослідження принципів служби в органах місцевого самоврядування як фундаментальних засад організації та функціонування муніципальної служби.

Принципи служби в органах місцевого самоврядування визначають загальну спрямованість правового регулювання службових відносин, формують основу правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечують належне функціонування всієї системи муніципальної служби. Саме через систему принципів забезпечується реалізація таких ключових засад публічного управління, як верховен-

ство права, законність, професіоналізм, політична неупередженість, доброчесність, відкритість та орієнтація на потреби територіальної громади. Значення принципів полягає також у тому, що вони виступають основою формування єдиних стандартів службової діяльності, визначають межі дискреційних повноважень посадових осіб, сприяють підвищенню рівня довіри населення до органів місцевого самоврядування та забезпечують стабільність функціонування системи публічної служби на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Проблематика принципів служби в органах місцевого самоврядування неодноразово ставала предметом наукових досліджень представників науки адміністративного права. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування та функціонування муніципальної служби досліджувалися у працях таких науковців, як: В. І. Пилипів, В. В. Тильчик [1], Л. Р. Біла-Тіунова [2], Н. В. Янюк [3], О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик [4] та Н. В. Мішина [5]. Водночас, сучасні процеси реформування системи місцевого самоврядування та оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування обумовлюють необхідність подальшого комплексного дослідження принципів муніципальної служби як адміністративно-правової категорії.

Метою статті є аналіз принципів служби в органах місцевого самоврядування як адміністративно-правової категорії, визначення їх сутності, системи та значення для функціонування муніципальної служби в умовах децентралізації влади.

Для досягнення поставленої мети у статті передбачається вирішення таких завдань: дослідити теоретико-правові підходи до розуміння принципів служби в органах місцевого самоврядування; проаналізувати нормативно-правові засади закріплення принципів муніципальної служби; охарактеризувати систему основних принципів служби в органах місцевого самоврядування; визначити особливості реалізації окремих принципів у практичній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування; окреслити проблеми реалізації принципів служби в органах місцевого самоврядування та запропонувати напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання у відповідній сфері.

Виклад основного матеріалу

Принципи у теорії адміністративного права традиційно розглядаються як «фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, за кріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління» [6, с. 21]. Саме через систему принципів забезпечується внутрішня узгодженість правового регулювання, формуються межі реалізації владних повноважень суб'єктів публічного адміністрування та визначаються основні стандарти діяльності органів публічної влади.

Особливе місце у системі принципів публічної служби займають принципи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які мають спільну адміністративно-правову природу, однак відрізняються особливостями правового статусу суб'єктів відповідної служби та характером реалізації владних повноважень. Спільність зазначених принципів обумовлена належністю державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до єдиної системи публічної служби. Для обох видів служби характерними є принципи верховенства права, законності, професіоналізму, політичної неупередженості, доброчесності, прозорості та рівного доступу до служби. Водночас, служба в органах місцевого самоврядування має власну специфіку, що обумовлена особливостями правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів локальної

публічної влади та необхідністю забезпечення реалізації інтересів територіальних громад.

Нормативне закріплення системи принципів служби в органах місцевого самоврядування здійснюється, насамперед, у Конституції України [7], Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [9] та Законі України «Про запобігання корупції» [10]. Особливе значення у цьому аспекті має стаття 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка безпосередньо визначає систему основних принципів муніципальної служби. Відповідно до положень зазначеної статті, служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на принципах: «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» [9]. Закріплення системи принципів у спеціальному Законі свідчить про їхнє визначальне значення для функціонування служби в органах місцевого самоврядування як самостійного інституту публічної служби.

Одним із базових принципів служби в органах місцевого самоврядування є принцип верховенства права, який визначає пріоритет прав і свобод людини та громадянина у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Реалізація цього принципу передбачає здійснення владних повноважень виключно на основі Конституції та законів України, недопущення свавільного використання владних повноважень, забезпечення правової визначеності та дотримання принципу справедливості у службовій діяльності [7]. Принцип верховенства права виступає основою демократичного функціонування всієї системи публічної влади та визначає зміст інших принципів муніципальної служби.

Тісно пов'язаним із принципом верховенства права є принцип законності, який передбачає обов'язок посадових осіб місцевого самоврядування діяти у межах та у спосіб, визначених законодавством [2, с. 70]. Його зміст полягає у забезпеченні правомірності діяльності органів місцевого самоврядування, дотриманні встановлених адміністративних процедур, недопущенні перевищення службових повноважень та забезпеченні належного рівня відповідальності посадових осіб.

Особливе місце у системі принципів служби в органах місцевого самоврядування займає принцип служіння територіальній громаді, який відображає специфіку муніципальної служби як різновиду публічної служби. На відміну від державної служби, основним призначенням якої є забезпечення реалізації функцій держави, служба в органах місцевого самоврядування спрямована, насамперед, на задоволення локальних публічних інтересів та забезпечення життєдіяльності територіальної громади. Саме тому, діяльність посадових осіб місцевого самоврядування повинна мати виражений людиноцентричний та сервісний характер. Реалізація цього принципу проявляється у забезпеченні доступності адміністративних послуг, відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, врахуванні потреб населення та належному рівні комунікації з громадою.

Не менш важливими є принципи професіоналізму, компетентності та ініціативності, які визначають вимоги до рівня професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, їхньої здатності

ефективно виконувати службові обов'язки та забезпечувати реалізацію функцій місцевого самоврядування [3, с. 396]. Реалізація зазначених принципів безпосередньо пов'язана із конкурсними процедурами вступу на службу, професійним навчанням, підвищенням кваліфікації та системою оцінювання службової діяльності. У сучасних умовах реформування місцевого самоврядування професіоналізм посадових осіб виступає необхідною умовою ефективного функціонування територіальних громад та належного рівня публічного адміністрування.

Важливе значення у системі принципів служби в органах місцевого самоврядування мають принципи підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків. Їхній зміст полягає у забезпеченні прозорості діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, недопущенні використання службового становища у приватних інтересах, забезпеченні належного рівня відповідальності за результати службової діяльності та дотриманні антикорупційних стандартів. Реалізація цих принципів забезпечується, зокрема, положеннями Закону України «Про запобігання корупції», який встановлює систему обмежень, вимог фінансового контролю та механізмів запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування [10].

Самостійне значення у системі принципів служби в органах місцевого самоврядування має принцип рівного доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування. Його зміст полягає у забезпеченні рівних можливостей вступу на службу незалежно від статі, раси, політичних чи релігійних переконань, майнового стану та інших ознак [11, с. 174]. Реалізація цього принципу спрямована на формування професійного та політично нейтрального кадрового складу органів місцевого самоврядування та забезпечення об'єктивності кадрових процедур.

Однією з найбільш актуальних проблем реалізації принципів служби в органах місцевого самоврядування є недостатній рівень кадрового забезпечення територіальних громад в умовах децентралізації та воєнного стану. Після передачі значного обсягу повноважень органам місцевого самоврядування суттєво зросли вимоги до професійної компетентності посадових осіб, однак значна частина територіальних громад, особливо сільських та селищних, продовжує відчувати дефіцит кваліфікованих кадрів. Це негативно впливає на реалізацію принципів професіоналізму, компетентності та ефективності муніципальної служби. У наукових дослідженнях зазначається, що однією з ключових проблем децентралізації стало недостатнє кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування, складність формування професійного кадрового резерву та нерівномірний рівень інституційної спроможності територіальних громад [12, с. 65]. Відтак, доцільним є посилення професіоналізації муніципальної служби шляхом удосконалення конкурсних процедур, розвитку системи безперервного професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та формування ефективного кадрового резерву на місцевому рівні. Важливого значення набуває також необхідність нормативного удосконалення гарантій політичної неупередженості та стабільності служби в органах місцевого самоврядування, особливо в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення територіальних громад.

Висновки

Принципи служби в органах місцевого самоврядування становлять фундаментальні адміністративно-правові засади організації та функціонування муніципальної служби, які визначають зміст службової діяльності посадових осіб, межі реалізації їхніх владних повноважень та основні стандарти професійної поведінки. Їхня адміністративно-правова природа проявляється у нормативному закріпленні базових вимог до проходження служби, забезпеченні реалізації конституційних засад місцевого самоврядування та формуванні ефективного механізму кадрового забезпечення органів місцевої влади. Особливістю принципів муніципальної служби є їхнє поєднання із

завданням забезпечення інтересів територіальних громад, що зумовлює виражений людиноцентричний та сервісний характер діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас, сучасний стан розвитку місцевого самоврядування в Україні свідчить про наявність низки проблем у реалізації принципів муніципальної служби, пов'язаних насамперед із недостатнім кадровим забезпеченням територіальних громад, нерівномірним рівнем професійної підготовки посадових осіб та потребою посилення гарантій політичної неупередженості службової діяльності. У зв'язку із зазначеним, перспективними напрямами вдосконалення адміністративно-правового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування є подальша професіоналізація муніципальної служби, удосконалення конкурсних процедур добору кадрів, розвиток системи безперервного професійного навчання, формування кадрового резерву та посилення нормативних гарантій стабільності проходження служби в умовах воєнного стану й післявоєнного відновлення територіальних громад.

Література

1. Пилипів В.І., Тильчик В.В. Служба в органах місцевого самоврядування: підгрунтя адміністративно-правових досліджень. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2021. Том 32 (71), № 3. С. 57-62.

2. Біла-Тіунова Л. Р., Даниленко Ю. С., Негара Р. В. Службове право України : навч.-метод. посібник / Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. С. Даниленко, Р. В. Негара ; НУ «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2022. 360 с.

3. Янюк Н.В. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: новели у законодавстві України. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2025. Випуск № 05, частина 2. С. 392-398.

4. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Передмова І. Б. Коліушка. Київ: ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.

5. Мішина Н.В. Участь населення у місцевому самоврядуванні: регламентація в концепціях української муніципальної реформи. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2019. № 20. С. 48–53.

6. Остапенко О.І. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.; вид. 2-е, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.

7. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text

Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

11. Падалко Г.В. Конституційні принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: система та видова характеристика. Держава і право. Випуск 56. С. 170-176. URL: https://nasplib.isofts.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/a5f5b70e-c89c-46bc-8a9e-e08b73e379c6/content

12. Положешна І.В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2021. № 1 (71). С. 63-68.

References

1. Pylypiv, V.I., & Tylchyk, V.V. (2021). Sluzhba v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: pidgruntia administratyvno-pravovykh doslidzhen [Service in local self-government bodies: the foundation of administrative and legal research]. Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriia: Yurydychni nauky – Scientific Notes of V.I. Vernadsky Taurida National University. Series: Legal Sciences, 32(71), 3, 57–62 [in Ukrainian].

2. Bila-Tiunova, L.R., Danylenko, Yu.S., & Nehara, R.V. (2022). Sluzhbove pravo Ukrainy [Service law of Ukraine]. Odesa: Feniks [in Ukrainian].

3. Yaniuk, N.V. (2025). Pryntsypy sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: novely u zakonodavstvi Ukrainy [Principles of service in local self-government bodies: legislative novelties in Ukraine]. Analitychno-porivnialne pravoznavstvo – Analytical and Comparative Jurisprudence, 5(2), 392–398 [in Ukrainian].

4. Boryslavska, O.M., Zaiets, A.P., Ilnytskyi, O.V., Kuibida, V.S., & Maidanyk, R.A. (2024). Hromada yak yurydychna osoba publichnoho prava: Ukraina v konteksti yevropeiskoho i svitovoho dosvidu [Community as a legal entity of public law: Ukraine in the context of European and world experience]. A.P. Zaiets (Ed.). Kyiv: TsPPR, TOV «Franko Pak» [in Ukrainian].

5. Mishyna, N.V. (2019). Uchast naselennia u mistsevomu samovriaduvanni: rehlamentatsiia v kontseptsiiakh ukrainskoi munitsypalnoi reformy [Public participation in local self-government: regulation in the concepts of Ukrainian municipal reform]. Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, 20, 48–53 [in Ukrainian].

6. Ostapenko, O.I., Kovaliv, M.V., Yesimov, S.S., et al. (2021). Administratyvne pravo Ukrainy (zahalna chastyna) [Administrative law of Ukraine (general part)] (2nd ed., rev.). Lviv: SPOLOM [in Ukrainian].

7. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of June 28, 1996 No. 254k/96-VR]. (1996). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text [in Ukrainian].

8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997 No. 280/97-VR]. (1997). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text [in Ukrainian].

9. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 7 chervnia 2001 r. № 2493-III [On service in local self-government bodies: Law of Ukraine of June 7, 2001 No. 2493-III]. (2001). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text [in Ukrainian].

10. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1700-VII [On prevention of corruption: Law of Ukraine of October 14, 2014 No. 1700-VII]. (2014). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text [in Ukrainian].

11. Padalko, H.V. (2012). Konstytutsiini pryntsypy sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: systema ta vydova kharakterystyka [Constitutional principles of service in local self-government bodies in Ukraine: system and classification characteristics]. Derzhava i pravo – State and Law, 56, 170–176. Retrieved from https://nasplib.isofts.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/a5f5b70e-c89c-46bc-8a9e-e08b73e379c6/content [in Ukrainian].

12. Polozheshna, I.V. (2021). Zastosuvannia kadrovoho mekhanizmu dlia stvorennia instytutsiino spromozhnykh terytorialnykh hromad [Application of the personnel mechanism for creating institutionally capable territorial communities]. Derzhava ta rehiony. Seriia: Derzhavne upravlinnia – State and Regions. Series: Public Administration, 1(71), 63–68 [in Ukrainian].

Nazar Petrovych Hudyma,
PhD student at the West Ukrainian National University, ORCID: https://orcid.org/0009-0006-8891-2929
Roksolana Volodymyrivna Hrechaniuk,
Doctor of Science of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Process of West Ukrainian National University, ORCID: 0009-0001-5102-3718

PRINCIPLES OF SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

The article examines the principles of service in local self-government bodies as a fundamental administrative and legal basis for the functioning of municipal service in Ukraine. The purpose of the study is to determine the essence, system, and significance of these principles in the context of decentralization and the development of local democracy.

The research methodology is based on the use of formal-legal, system-structural, comparative-legal, and logical-legal methods. These methods made it possible to analyse the legislative framework governing municipal service and to identify the specific features of its principles.

The study establishes that the principles of service in local self-government bodies define the content of official activities, standards of professional conduct, and the limits of exercising public powers. Particular attention is paid to such principles as service to the territorial community, the rule of law, legality, professionalism, competence, accountability, responsibility, and equal access to service. It is emphasized that municipal service is characterized by a human-centred and service-oriented approach aimed at meeting the needs of territorial communities.

The article identifies current challenges in implementing these principles, including insufficient staffing of local self-government bodies, uneven professional training of officials, and the need to strengthen guarantees of political neutrality and service stability. It is concluded that improving the administrative and legal regulation of municipal service requires further professionalization of personnel, development of continuous training mechanisms, enhancement of recruitment procedures, and strengthening of institutional capacity at the local level.

Keywords: municipal service, local self-government, principles of service, local government officials, administrative and legal regulation, decentralization.