

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Кваліфікаційна робота

на тему: **«ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ:ВИКЛИКИ ТА
ПРІОРИТЕТИ»**

Виконав:

студент академічної групи 401ПУ
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»

_____ І. В. Порохня

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного управління,
адміністрування та права, кандидат наук з
державного управління

_____ Г. П. Трегубенко

ЗАВДАННЯ

Бібліографічний опис та анотація кваліфікаційної роботи

Бібліографічний опис: Порохня Ілля Вікторович. Проходження служби в системі місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: виклики та пріоритети. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Трегубенко Галина Петрівна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права. Полтава. 2026 рік.

Зміст роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

Анотація. У роботі розглянуто виклики та пріоритети проходження служби в системі місцевого самоврядування у період дії воєнного стану; охарактеризовано поняття, сутність та принципи служби в органах місцевого самоврядування; проаналізовано нормативно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні; визначено організаційно-кадрові засади функціонування служби в органах місцевого самоврядування; проаналізовано правові зміни у проходженні служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану; проаналізовано організаційні особливості діяльності посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану; визначено основні виклики та проблеми проходження служби в умовах воєнного стану; проаналізовано удосконалення нормативно-правового забезпечення проходження служби в органах місцевого самоврядування; запропоновано порядок підвищення ефективності кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, воєнний стан, служба в органах місцевого самоврядування, публічне управління.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	9
1.1. Сутність та нормативно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні.....	9
1.2. Організаційно-кадрові засади функціонування служби в органах місцевого самоврядування.....	20
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ: АНАЛІЗ ТА ВИКЛИКИ.....	26
2.1. Правові зміни та організаційні особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.....	26
2.2. Основні виклики та проблеми проходження служби в умовах воєнного стану.....	43
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТА ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	50
3.1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення проходження служби в органах місцевого самоврядування.....	50
3.2. Підвищення ефективності кадрової політики в органах місцевого самоврядування.....	56
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	63
ДОДАТКИ.....	69

ВСТУП

Актуальність дослідження. Повномасштабна збройна агресія проти України кардинально трансформувала функціонування публічного управління, висунувши на передній план роль органів місцевого самоврядування як ключових суб'єктів забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Саме на рівні громад зосереджується вирішення найбільш нагальних питань, пов'язаних із безпекою населення, організацією гуманітарної допомоги, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, відновленням інфраструктури та координацією взаємодії з військовими адміністраціями. За таких умов особливого значення набуває ефективність проходження служби посадовими особами місцевого самоврядування, адже від їх професійності, здатності діяти в умовах невизначеності та підвищеного навантаження залежить стабільність функціонування громад.

Тривалий характер воєнного стану зумовлює необхідність переосмислення традиційних підходів до організації служби в органах місцевого самоврядування. Сучасні виклики вимагають не лише оперативного реагування на кризові ситуації, але й формування стійких управлінських механізмів, здатних забезпечити безперервність управлінських процесів навіть у надзвичайних умовах. Питання правового статусу посадових осіб, меж їх повноважень, особливостей кадрового забезпечення та організації праці набувають нових змістовних характеристик, що потребують наукового осмислення та узагальнення.

У зв'язку з цим дослідження проходження служби в системі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану набуває особливої ваги, оскільки дозволяє виявити системні проблеми та суперечності, які проявилися або загострилися під впливом війни. Аналіз практики діяльності органів місцевого самоврядування дає змогу окреслити пріоритетні напрями вдосконалення

кадрової політики, підвищення управлінської спроможності та забезпечення належного рівня правового регулювання служби.

Стан наукової розробки. Питання розвитку служби в органах місцевого самоврядування отримало висвітлення у працях низки вітчизняних науковців, які досліджують правові, організаційні та інституційні аспекти функціонування публічного управління на місцевому рівні. Зокрема, проблематика реформування місцевого самоврядування та його розвитку в контексті європейських стандартів розглядається у працях О. Бойка, М. Примуша та Я. Яроша, де увага акцентується на трансформаційних процесах, впливі політичних інститутів та пошуку ефективних моделей управління в умовах децентралізації.

Правові засади проходження служби в органах місцевого самоврядування, а також проблеми недосконалості чинного законодавства та забезпечення політичної нейтральності посадових осіб знайшли відображення у дослідженнях І. Лопушинського, В. Філіпової та Р. Плюща. У межах зазначених наукових підходів аналізуються питання організації служби, особливості правового статусу посадових осіб та напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання.

Окрему увагу приділено питанням забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, а також розвитку муніципальних фінансів, що розкривається у працях М. Демченка. Водночас проблематика відповідності національної системи місцевого самоврядування європейським стандартам, зокрема положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, досліджується І. Щебетуном та К. Волошиною, які також аналізують процеси децентралізації та розширення повноважень територіальних громад.

Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, наукові розвідки переважно зосереджені на функціонуванні служби в умовах стабільного розвитку публічного управління та впровадження реформ. Питання проходження служби в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, з урахуванням нових викликів, підвищеного рівня навантаження та

трансформації управлінських процесів, досліджені фрагментарно, що зумовлює необхідність їх подальшого комплексного опрацювання.

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі особливостей проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, виявленні основних викликів та обґрунтуванні пріоритетних напрямів її удосконалення.

Відповідно до поставленої мети, можна запропонувати наступні **завдання**:

- охарактеризувати поняття, сутність та принципи служби в органах місцевого самоврядування;
- проаналізувати нормативно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні;
- визначити організаційно-кадрові засади функціонування служби в органах місцевого самоврядування;
- проаналізувати правові зміни у проходженні служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
- проаналізувати організаційні особливості діяльності посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану;
- визначити основні виклики та проблеми проходження служби в умовах воєнного стану;
- запропонувати удосконалення нормативно-правового забезпечення проходження служби в органах місцевого самоврядування;
- запропонувати порядок підвищення ефективності кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування служби в органах місцевого самоврядування.

Предметом дослідження особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, пов'язані виклики та напрями їх вирішення.

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання, що забезпечують

комплексний і системний аналіз проблематики надання адміністративних послуг в умовах інформаційного суспільства. Досягнення поставленої мети та реалізація дослідницьких завдань здійснюється шляхом застосування аналізу, синтезу, узагальнення, порівняння й класифікації, які у взаємозв'язку дозволяють всебічно розкрити правові, організаційні й технологічні аспекти функціонування адміністративних послуг.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному теоретико-правовому та прикладному моделюванні процесів трансформації служби в органах місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості безпосереднього впровадження сформульованих рекомендацій, прикладних пропозицій та аналітичних інструментів для оптимізації кадрового забезпечення в територіальних громадах під час дії воєнного стану та у відбудовний період.

Структура роботи. Робота складається із змісту, вступу, основної частини, висновків та списку використаних джерел. Основна частина сформована з трьох розділів, поділених на підрозділи відповідно до логіки наукового аналізу. Загальний обсяг роботи становить 67 сторінок. Список використаних джерел і літератури налічує 48 найменувань.

У першому розділі досліджено теоретико-правову природу й організаційно-кадрові засади муніципальної служби в ординарних умовах крізь призму принципів меритократії, законодавчих вимог та європейських стандартів врядування. Другий розділ присвячено аналізу масштабної трансформації правового й організаційного регулювання службових відносин під впливом воєнного стану, де виокремлено ключові практичні виклики, компетенційні колізії та фінансово-кадрові деструкції в територіальних громадах. У третьому розділі сформульовано стратегічні пріоритети нормативно-правового розвитку та обґрунтовано інноваційні підходи до модернізації кадрової політики шляхом створення HR-департаментів і цифрових платформ випереджувального навчання задля ефективної повоєнної відбудови держави.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутність та нормативно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні

Становлення незалежної України супроводжувалося формуванням нових інституційних основ публічного управління, серед яких вагоме місце посідає місцеве самоврядування як один із ключових елементів демократичного ладу та розвитку громадянського суспільства. Розвиток зазначеного інституту зумовив появу та утвердження служби в органах місцевого самоврядування як особливого виду професійної діяльності, спрямованої на реалізацію завдань і функцій управління на рівні територіальних громад. Значущість зазначеної служби проявляється через забезпечення реальної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, реалізацію прав та інтересів жителів, а також підтримання належного рівня організації життєдіяльності громад.

Для поглибленого розуміння сутності служби в органах місцевого самоврядування необхідно звернутися до ширших категорій, які формують її змістовне наповнення. Передусім йдеться про місцеве самоврядування як форму публічної влади, що ґрунтується на самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення в межах законодавства. Водночас важливим є аналіз поняття публічної служби як ширшої категорії, у межах якої функціонує служба в органах місцевого самоврядування, що дає змогу окреслити її спільні риси з іншими видами служби та визначити специфічні ознаки.

Формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування пов'язане з необхідністю забезпечення балансу між автономією територіальних громад та загальнодержавними інтересами, що передбачає встановлення відповідних правових гарантій, які сприяють захисту прав і свобод громад, а також визначення обов'язків посадових осіб перед державою і

суспільством. Від належного правового та організаційного забезпечення залежить узгодженість управлінських процесів, стабільність функціонування місцевих інституцій і спроможність громад ефективно реагувати на сучасні виклики.

Місцеве самоврядування є складною, багатогранною системою, котра визначає засади організації та життєдіяльності територіальних спільнот. Згаданий інститут забезпечує населенню можливість автономного управління, володіння муніципальною власністю, а також самостійного розв'язання питань локального значення. Україна, утверджуючись як демократична держава, визнає та гарантує функціонування самоврядних механізмів. Слід підкреслити, що органи територіального самоврядування діють у межах визначених повноважень автономно, а їхні структури не належать до загальної системи органів державної влади. Реалізація владних функцій відбувається безпосередньо через інструменти народовладдя, зокрема вибори та референдуми, або за допомогою обраних представницьких інституцій.

У науковій літературі виокремлено сукупність концептуальних підходів до розуміння природи муніципального управління, що сформувалися переважно протягом дев'ятнадцятого сторіччя у Бельгії та Франції. Громадська теорія, котра первинно виникла у формі вчення про вільну громаду, спирається на розмежування загальнодержавних та общинних інтересів. У межах означеного вчення обґрунтовувалася необхідність визнання четвертої гілки влади – общинної. В. Мельничук стверджував, що община володіє правом на незалежність від центрального апарату за своєю внутрішньою природою, причому держава лише фіксує існування громади, а не виступає її творцем [28, с. 304-306].

Розвиток правової доктрини призвів до появи господарської теорії, прихильники котрої протиставляли державні інститути та локальні спільноти. Відповідно до наведеного підходу, справи економічного чи господарського характеру мають вирішуватися населенням без зовнішнього втручання. У юридичній теорії розглядається автономію місцевих органів як результат

делегування державою певних урядових прерогатив у повному обсязі, хоча суб'єкти самоврядування при цьому не набувають статусу державних структур. Політичне вчення розкриває сутність самоврядування через призму самостійності громадян, котрі виявляють власну волю без обмежень.

Як пише все той же В. Мельничук, популярність державної теорії зросла у другій половині двадцятого століття. Дослідники вказаного напрямку тлумачать муніципальне управління як невід'ємну частку загального державного устрою, де общинні потреби розглядаються як складові загальнодержавних справ, переданих для виконання на місця. Значне місце у доктрині посідає дуалістична концепція, що поєднує державно-суспільні начала. Згідно з наведеним баченням, територіальні об'єднання опікуються як власними справами, так і виконують завдання загальнонаціонального масштабу. У подібних випадках органи місцевого самоврядування виступають агентами держави, перебуваючи під її постійним наглядом та контролем [28, с. 306-307].

У вітчизняному правовому просторі знайшли практичне втілення елементи громадського та державного підходів, які по-різному інтерпретуються дослідниками. На сучасному етапі відсутній уніфікований погляд на зміст муніципальної діяльності, що породжує дискусії щодо термінологічного апарату. Я. Волошина розглядала зазначену категорію як особливу форму організації влади, котра передбачає автономне вирішення питань локального характеру. Вчена характеризувала самоврядування як специфічний вид децентралізації, що забезпечує життєздатність механізму народовладдя та його гармонійну інтеграцію у систему соціальних зв'язків [9, с. 117-119]. О.А. Кавилін визначав муніципальне управління способом реалізації народної волі та фундаментом життя людей в умовах розвиненого громадянського суспільства [19, с. 248-250].

Р.С. Титикало запропонував аналізувати вказане явище як елемент загальної політичної архітектури суспільства, що має власне функціональне призначення. На думку дослідника, роль самоврядування полягає у легітимній участі в розподілі суспільних благ та виконанні владних повноважень відповідно

до конституційного поділу [45, с. 288-289]. І.О. Кравченко трактує муніципальне самоврядування процесом керування територіальними спільнотами, що базується на збалансованому поєднанні представницьких структур та інститутів безпосередньої демократії. Дослідник також наголошувала на тому, що самоврядний інститут органічно вплетений у конкретну соціальну тканину буття. Кожна із запропонованих дефініцій містить вагомі наукові аргументи, проте для досягнення глибинної суті явища необхідно розглядати їх у сукупності, оскільки жодне окреме визначення не охоплює повний спектр муніципальних відносин [25, с. 9].

На основі проведеного аналізу теоретичних доктрин та нормативно-правового масиву, власне визначення досліджуваної категорії можливо сформулювати наступним чином.

Органи місцевого самоврядування – автономна сукупність публічно-владних суб'єктів, утворених територіальними громадами безпосередньо або через інститути представницької демократії, що наділені правосуб'єктністю для управління муніципальними активами та розв'язання питань локального значення. Діяльність згаданих інституцій провадиться поза межами ієрархії державного апарату, проте в рамках нормативно визначених повноважень, що забезпечує баланс між суспільними інтересами населення та загальнодержавною законністю. Функціонування подібних структур базується на поєднанні професійної підготовки кадрів із високим рівнем підзвітності жителям, що дозволяє ефективно реалізовувати право на самоврядування як фундаментальну основу демократичного устрою.

Служба в органах місцевого самоврядування у правовій системі України розглядається як самостійний різновид професійної діяльності у сфері публічного управління, що має організаційно-правову природу та спрямована на реалізацію завдань місцевого рівня публічної влади. Відповідно до положень Закону України № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування», службова діяльність у цій сфері охоплює професійну, постійну діяльність громадян України, які займають відповідні посади в органах місцевого

самоврядування, забезпечуючи реалізацію територіальною громадою права на самоврядування, а також виконання окремих делегованих законом повноважень органів виконавчої влади [40].

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба трактується як ширша категорія, у межах якої служба в органах місцевого самоврядування займає важливе місце як складова системи публічного управління [22]. З урахуванням зазначеного служба в органах місцевого самоврядування виступає однією з форм реалізації публічної служби, однак характеризується специфічним суб'єктним складом і функціональною спрямованістю. Її зміст полягає у професійному виконанні посадових обов'язків посадовими особами місцевого рівня, діяльність яких орієнтована на забезпечення інтересів територіальних громад, організацію надання публічних послуг, управління місцевими справами та реалізацію делегованих державою повноважень.

У науковій літературі підкреслюється, що публічна служба охоплює діяльність, яка фінансується з бюджетних джерел, функціонує на засадах професійності та здебільшого політичної нейтральності, а також здійснюється в межах правового регулювання, встановленого Конституцією та законами України. У цьому контексті служба в органах місцевого самоврядування характеризується подвійною спрямованістю: з одного боку, реалізація власних повноважень територіальної громади, з іншого виконання функцій, делегованих державою [12, с. 20].

Сутнісною ознакою служби в органах місцевого самоврядування виступає її спрямованість на забезпечення публічного інтересу на локальному рівні. Діяльність посадових осіб передбачає організацію управлінських процесів у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, прийняття та реалізацію рішень, що мають значення для життєдіяльності громади, а також взаємодію з населенням у процесі надання адміністративних і соціальних послуг.

Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування становить важливий елемент системи публічної служби, поєднуючи професійний характер

діяльності, нормативну визначеність, фінансування з публічних джерел та орієнтацію на реалізацію інтересів територіальних громад. Її місце в системі публічного управління визначається необхідністю забезпечення ефективного функціонування місцевої демократії, реалізації принципу децентралізації влади та наближення управлінських рішень до потреб населення.

Сучасне розуміння місцевого самоврядування закріплюється на рівні конституційних положень і розглядається як одна з ключових засад державного устрою України. Відповідно до ст. 140 Конституції України, територіальна громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Така форма публічної влади виступає найбільш наближеною до населення, оскільки забезпечує реалізацію та захист інтересів громадян на локальному рівні [24].

Формування сучасної системи місцевого самоврядування в незалежній Україні відбувається поступово та не має одномоментного характеру. У наукових підходах виділяються три ключові етапи розвитку: період 1990–1996 років, пов'язаний зі становленням інституту до прийняття Конституції України; етап 1996–2014 років, що характеризується реалізацією конституційних норм; а також період, який розпочався з 2014 року і триває дотепер, для якого притаманне активне реформування, зокрема у межах децентралізаційних процесів [16, с. 107-108].

Ухвалення Конституції України у 1996 році стало відправною точкою якісно нового етапу еволюції системи місцевого самоврядування. Конституційне закріплення правових засад функціонування місцевої влади забезпечило формування стабільної нормативної основи для розвитку відповідного інституту, визначило принципи територіальної організації публічної влади на місцях, а також окреслило напрями діяльності виконавчих структур на місцевому рівні. Регламентація питань місцевого самоврядування міститься у положеннях статей 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 Конституції України, а також у Розділі XI, присвяченому організації місцевої влади. Нормативне положення статті 7

закріплює визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні [24], що визначає його як конституційно захищений інститут публічної влади.

Подальше становлення та розвиток системи місцевого самоврядування стало можливим завдяки формуванню розгалуженої законодавчої бази, яка забезпечила практичне впровадження принципів місцевої автономії. Законодавче регулювання створило умови для переходу від загальних конституційних положень до конкретних механізмів організації та функціонування органів місцевої влади, що сприяло зміцненню їх інституційної спроможності.

Кардинальні зміни у підходах до організації місцевого самоврядування розпочалися у квітні 2014 року після затвердження Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. З цього моменту стартував етап комплексної трансформації системи публічного управління, який охопив як інститути місцевого самоврядування, так і місцеві органи державної виконавчої влади [42, с. 45-46].

Реформування спрямоване на підвищення ефективності управлінських процесів, розширення повноважень територіальних громад та оптимізацію механізмів надання публічних послуг. Важливим завданням визначено формування якісного життєвого середовища для населення, забезпечення доступності адміністративних і соціальних послуг, а також досягнення збалансованого поєднання державних інтересів із потребами місцевих громад.

У результаті впровадження зазначених змін відбувається поступове формування сучасної моделі місцевого самоврядування, орієнтованої на принципи децентралізації, ефективності та наближення публічної влади до потреб громадян.

На сьогодні, у нормативно-правовому полі України місцеве самоврядування визначено положеннями статей 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 Конституції України, а також у Розділі XI статтями 140–146 та регламентовано положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до пунктів 2 статті 2, пунктів 1 і 2 статті 10 згаданого закону,

функціонування самоврядних механізмів забезпечується як безпосередньо територіальними громадами, так і через створені ними органи. До системи самоврядних органів належать:

- сільські ради;
- селищні ради;
- міські ради та їхні виконавчі структури;
- районні ради;
- обласні ради, які представляють інтереси кількох територіальних громад

на рівні відповідної області або району [24, 37].

Правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування здійснюється на підставі Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року, який започаткував формування відповідного правового інституту. Нормативний акт визначає ключові засади організації та функціонування служби на місцевому рівні, формуючи основу для діяльності посадових осіб у системі місцевого самоврядування.

Зміст закону охоплює широке коло питань, пов'язаних із проходженням служби. Нормами врегульовано правовий статус посадових осіб, порядок вступу на посади, особливості проходження служби та підстави її припинення. Окрему увагу приділено питанням юридичної відповідальності, соціального та матеріального забезпечення, а також гарантіям діяльності службовців. Водночас сфера дії обмежується лише посадовими особами органів місцевого самоврядування, що зумовлює певну вузькість правового регулювання.

Структура закону характеризується чіткою системністю та внутрішньою логікою побудови. Документ складається з 7 розділів і містить 24 статті. До його складу входять: Розділ I «Загальні положення», Розділ II «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування», Розділ III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра», Розділ IV «Припинення служби в органах місцевого самоврядування», Розділ V «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування», Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах

місцевого самоврядування», Розділ VII «Прикінцеві та перехідні положення»[40]. Структура закону забезпечує комплексне врегулювання основних аспектів служби.

У 2023 році Верховна Рада України прийняла новий Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» як відповідь на потребу модернізації правового регулювання у сфері публічної служби на місцевому рівні. Необхідність ухвалення зумовлювалася застарілістю попереднього законодавства, його невідповідністю сучасним умовам розвитку місцевого самоврядування, а також потребою гармонізації національного правового поля з європейськими стандартами публічного управління. Особливу роль відіграли процеси децентралізації, які вимагали підвищення професійного рівня службовців, удосконалення механізмів їх добору, просування по службі та забезпечення належних гарантій діяльності.

Законодавчий акт регулює широке коло питань, пов'язаних із функціонуванням служби в органах місцевого самоврядування. Його положення визначають правовий статус службовців, умови вступу на службу, порядок її проходження, оцінювання результатів діяльності, просування по службі, припинення службових відносин, а також питання дисциплінарної відповідальності, оплати праці, соціального та пенсійного забезпечення. Значна увага приділяється запровадженню прозорих процедур добору кадрів, розвитку професійної компетентності та формуванню ефективної системи управління персоналом [48, с. 394-395].

Структура закону відзначається комплексністю та системністю. Нормативний акт складається з 12 розділів і містить 90 статей. Серед основних структурних елементів виділяються: Розділ I «Загальні положення», Розділ II «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування», Розділ III «Управління службою в органах місцевого самоврядування», Розділ IV «Вступ на службу», Розділ V «Проходження служби», Розділ VI «Оцінювання службової діяльності», Розділ VII «Службова кар'єра», Розділ VIII «Припинення служби», Розділ IX «Оплата праці та соціальні гарантії», Розділ X «Дисциплінарна

відповідальність», Розділ XI «Професійний розвиток службовців», Розділ XII «Прикінцеві та перехідні положення» [14].

Набрання чинності законом має відкладений характер, що пов'язано з умовами правового режиму воєнного стану. Відповідно до п. 1 Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» передбачено, 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» [41].

Окремі положення, що регулюють статус виборних посадових осіб місцевого самоврядування, вводяться у дію пізніше, що продовжує перехідний період адаптації до нових умов. Встановлений часовий проміжок до повного введення закону в дію відкриває можливості для його подальшого вдосконалення, зокрема щодо уточнення принципів служби в органах місцевого самоврядування та приведення їх у відповідність до європейських стандартів публічного управління.

Для кращого порівняння чинного та нового законодавства, доцільніше відобразити у вигляді таблиці 1.2.

Як видно з таблиці, законодавче регулювання служби в органах місцевого самоврядування зазнало суттєвої еволюції: від базового нормативного акте 2001 року до комплексного та сучасного закону 2023 року. Раніше прийнятий закон відіграв важливу роль у становленні відповідного інституту, однак мав обмежену сферу застосування, недостатньо чітко визначення природи служби та не повною мірою врегульовані питання професійного розвитку й кар'єрного зростання. Натомість новий закон спрямований на формування ефективної, професійної та прозорої системи служби, враховує потреби децентралізації, передбачає детальне регулювання вступу, проходження служби, оцінювання діяльності, соціальних гарантій і дисциплінарної відповідальності.

Таблиця 1.1

Порівняння Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 та 2023 (авторська розробка)

Критерій	Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001)	Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023)
Рік прийняття	2001	2023
Причини прийняття	Формування базових засад служби на місцевому рівні після становлення незалежності	Необхідність модернізації, врахування децентралізації та європейських стандартів
Сфера регулювання	Лише посадові особи місцевого самоврядування	Ширше регулювання: статус, добір, оцінювання, кар'єра, професійний розвиток
Підхід до служби	Обмежений, недостатньо розкрито публічно-правову природу	Системний, орієнтований на професійну та ефективну публічну службу
Кількість розділів	7	12
Назви розділів	«Загальні положення»; «Правовий статус посадових осіб»; «Проходження служби та службова кар'єра»; «Припинення служби»; «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення»; «Відповідальність»; «Прикінцеві та перехідні положення»	«Загальні положення»; «Правовий статус»; «Управління службою»; «Вступ на службу»; «Проходження служби»; «Оцінювання діяльності»; «Службова кар'єра»; «Припинення служби»; «Оплата праці та гарантії»; «Дисциплінарна відповідальність»; «Професійний розвиток»; «Прикінцеві та перехідні положення»
Кількість статей	24	90
Регулювання кар'єри	Обмежене	Детально врегульоване (просування, оцінювання, розвиток)
Принципи служби	Недостатньо розвинені, частково підмінені обов'язками	Чіткіші підходи, орієнтація на професійність і ефективність
Соціальні гарантії	Передбачені, але обмежені	Розширені, системно врегульовані
Набрання чинності	Набрав чинності після прийняття	Відкладене: відповідно до п. 1 Розділу XII (через 6 місяців після опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців після припинення воєнного стану)
Загальна оцінка	Базовий закон, що заклав основу інституту	Сучасний комплексний акт, спрямований на реформування служби

Під час становлення інституту служби на місцевому рівні законодавець орієнтувався на положення Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 зазначеного міжнародного документа, формування кадрового складу повинно забезпечувати добір висококваліфікованих працівників з урахуванням їхніх особистих якостей і професійної компетентності. Одночасно гарантується створення належних умов для професійної підготовки, справедливої оплати праці та кар'єрного зростання службовців, що має сприяти ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування [15].

1.2. Організаційно-кадрові засади функціонування служби в органах місцевого самоврядування

Формування системної кадрової політики в органах місцевого самоврядування (далі ОМС) за умов перманентного реформування економічних інститутів держави стає вирішальним чинником подолання деструктивних процесів у соціальній та господарській площинах. Здатність влади результативно здійснювати владні повноваження прямо детермінована кваліфікаційним рівнем керівного складу та виконавців. Посадові особи ОМС представляють собою механізм управління, від якого залежить глибина впровадження державних вимог та обґрунтованість адміністративних рішень [5, с. 14].

З метою побудови прозорого публічного адміністрування в Україні виникає нагальна потреба у впровадженні інноваційних концептуальних підходів до роботи з персоналом. Оскільки наявні інструментарії ефективного менеджменту розроблялися переважно для приватного сектору, особливої актуальності набуває не лише адаптація згаданих механізмів до державної сфери, а й виявлення специфічних рис функціонування кадрів у публічно-правових відносинах. Головною метою управління людськими ресурсами виступає досягнення максимальної відповідності між вектором розвитку організації та професійними прагненнями працівників.

У науковій літературі категорія «персонал» (від латинського *persona* — особистість) тлумачиться як сукупність осіб, котрі реалізують трудові функції на підставі відповідного договору. Наявність юридично закріплених відносин з

роботодавцем вважається суттєвою ознакою персоналу. Попри те, що згадані взаємозв'язки зазвичай оформлюються контрактом, існують випадки відсутності формального закріплення найму, що фактично позбавляє працівника гарантій, передбачених законодавством про працю. Слід проводити чітку диференціацію між термінами «персонал» та «кадри». Перший термін охоплює всіх працівників (постійних, тимчасових, виробничих та управлінських), за участю котрих здійснюється діяльність суб'єкта. Натомість поняття «кадри» охоплює штатних, досвідчених фахівців, які володіють спеціальними знаннями та професійною підготовкою в обраній галузі [5, с. 14-15].

Після проведеного аналізу поглядів Є. Бородіна та І. Шумляєва щодо кадрового забезпечення публічної служби, варто підкреслити доцільність їх думки про те, що службовець ОМС має володіти особливим правовим статусом, який поєднує професіоналізм із високим рівнем моральної відповідальності перед громадою [5, с. 15-20]. З подібним твердженням варто погодитися, адже специфіка муніципальної служби передбачає не лише виконання технічних завдань, а й репрезентацію інтересів населення, що неможливо без відповідного етичного фундаменту.

Продовжуючи розгляд організаційно-кадрових засад, логічно перейти до детального вивчення правової природи суб'єктного складу та процедурних аспектів заповнення вакантних посад. Зasadничим принципом формування кадрового потенціалу виступає конституційне положення, закріплене статтею 38 Основного Закону, згідно з яким громадянам гарантується рівний доступ до муніципальної служби. Після проведеного аналізу слід відзначити, що правовий статус посадової особи місцевого самоврядування детермінується характером здійснюваних функцій та джерелом фінансування. Відповідно до статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», до вказаної категорії належать особи, які працюють у відповідних структурах, наділені організаційно-розпорядчими чи консультативно-дорадчими повноваженнями та отримують заробітну плату з коштів місцевого бюджету [40].

Юридична конструкція права на службу базується на принципах недискримінації. Стаття 5 профільного закону постулює можливість реалізації права на працю в муніципальних органах громадянами України незалежно від расової належності, релігійних переконань, статі чи майнового стану. У контексті суб'єктних вимог особливе місце посідає наявність громадянства [40]. Згідно зі статтею 3 Закону України «Про громадянство України», статус громадянина підтверджується фактом постійного проживання на території держави на момент проголошення незалежності або набуттям приналежності до держави у передбаченому законом порядку. Вказана вимога є імперативною, оскільки виконання владних функцій від імені територіальної громади вимагає стійкого правового зв'язку з державою.

С. М. Задорожна обґрунтовує тезу, що кадрове забезпечення ОМС повинно розглядатися через призму професійної придатності та політичної нейтральності[17, с. 38-40]. Погодження з наведеною думкою виглядає цілком обґрунтованим, адже муніципальна служба має забезпечувати сталість управлінських процесів незалежно від зміни політичних еліт у раді. Доцільність такого підходу підтверджується необхідністю фахового виконання специфічного кола повноважень, які потребують спеціальних знань у галузі права, економіки та публічного адміністрування.

Процес вступу на службу супроводжується низкою нормативних обмежень, спрямованих на запобігання деструктивним явищам в управлінському апараті. Стаття 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює перелік застережень, що унеможливають зайняття посади. Зокрема, забороняється спільна праця близьких осіб у разі їх безпосереднього підпорядкування чи підконтрольності [40]. Наведена норма корелює з антикорупційним законодавством, оскільки запобігає виникненню конфлікту інтересів та протекціонізму. Окрім того, посадові особи позбавлені права бути організаторами страйків, що забезпечує безперервність реалізації владних повноважень.

Особливої уваги заслуговують фінансові вимоги до кандидатів. Стаття 13 профільного закону зобов'язує осіб, які претендують на посади різних категорій, надавати відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру. Для претендентів на посади першої та другої категорій встановлений розширений обсяг декларування, що включає інформацію про нерухоме майно, цінні папери та вклади у банківських установах. Реалізація згаданих приписів дозволяє забезпечити прозорість майнового стану службовців та запобігти незаконному збагаченню [40].

Граничний вік перебування на службі становить 65 років, проте існують застереження щодо виборних посад, де віковий ценз не застосовується у подібний спосіб. Після проведеного аналізу слід відзначити, що встановлення вікових меж спрямоване на забезпечення динамічного оновлення кадрового складу, хоча в умовах воєнного стану вказане питання набуває специфічного забарвлення через дефіцит кваліфікованих фахівців.

Вступ на посаду в ОМС здійснюється шляхом обрання громадою або радою, призначення за конкурсом або за іншою процедурою, передбаченою актами законодавства. Конкурсна процедура визнається ключовим інструментом забезпечення відкритості та змагальності. Стаття 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає, що проведення конкурсу базується на засадах державної служби. Метою вказаного заходу є відбір найбільш підготовлених фахівців, здатних результативно виконувати завдання публічної влади [40].

Організація конкурсу покладається на керівника відповідного органу (голову ради чи міського голову), який приймає рішення про умови проведення випробувань. Порядок проведення конкурсного відбору передбачає кілька послідовних етапів. Початковим кроком виступає публікація оголошення в офіційних засобах масової інформації. Нормативне визначення масової інформації включає як друковані видання, так і аудіовізуальні ресурси. Слід наголосити на важливості дотримання 30-денного терміну для прийому

документів, оскільки скорочення вказаного проміжку часу обмежує коло потенційних учасників та порушує принцип рівного доступу.

Перелік документів, що подаються до конкурсної комісії, є чітко регламентованим. Учасник має надати заяву, заповнену особову картку за формою П-2 ДС, копії документів про освіту, фотокартки та фінансову звітність. Відсутність будь-якого з наведених елементів або невідповідність встановленим кваліфікаційним вимогам стає підставою для відмови у допуску до іспиту. Кваліфікаційні параметри (освітній рівень, стаж роботи) визначаються посадовими інструкціями, які розробляються на основі типових характеристик, затверджених на загальнодержавному рівні [40].

Етап проведення іспиту є вирішальним у структурі конкурсу. Кандидати демонструють рівень знання Конституції України, актів законодавства про місцеве самоврядування, державну службу та протидію корупції. Результати письмових відповідей оцінюються конкурсною комісією, що оформлюється відповідним протоколом. Після проведеного аналізу слід відзначити, що недотримання процедурних вимог, як-от відсутність підпису кандидата на аркуші відповідей або не ознайомлення учасників з оцінками, тягне за собою ризик оскарження результатів у судовому порядку.

В. Малиновський вказує на те, що конкурсний відбір має доповнюватися співбесідою для виявлення психологічних та лідерських якостей кандидата. З вказаним твердженням варто погодитися, оскільки суто теоретична перевірка знань не завжди дозволяє спрогнозувати ефективність особи у практичній управлінській діяльності. Доцільність проведення інтерв'ю полягає у можливості оцінити комунікативні навички та стресостійкість майбутнього службовця [26, с. 24-26].

Іншим важливим механізмом перевірки професійної придатності є стажування. Постанова Кабінету Міністрів України № 804 регулює порядок проходження вказаної процедури, тривалість якої не перевищує двох місяців. Стажування дозволяє претенденту набути практичного досвіду безпосередньо на робочому місці. Результати виконання індивідуального плану фіксуються у

доповідній записці керівнику органу. Цікавим аспектом виступає те, що успішне стажування надає особі перевагу під час подальшого конкурсу, а діючі посадові особи можуть бути переведені на вищу посаду без конкурсного відбору за рішенням керівника, що стимулює кар'єрне зростання всередині апарату [35].

Функціонування кадрового резерву, передбачене статтею 16 профільного закону, спрямоване на підготовку потенційних кандидатів для просування по службі. Кадровий резерв формується на основі щорічного планування, при цьому на керівні посади рекомендується зараховувати не менше двох осіб. Список резервістів підлягає регулярному перегляду, що забезпечує актуальність бази даних про людські ресурси. Наявність дієвого резерву дозволяє оперативно замішувати вакансії у разі звільнення працівників, мінімізуючи ризики для стабільності роботи органу [40].

Призначення на виборні посади має специфічний правовий режим, де голови рад обираються відповідним колегіальним органом шляхом таємного голосування. Сільські, селищні та міські голови набувають повноважень у результаті прямих виборів територіальною громадою. Наступний крок у процедурі легітимізації – це прийняття присяги, текст якої містить зобов'язання вірно служити громаді та дотримуватися законів держави. Порушення присяги визнається самотійною підставою для припинення службових відносин, що підкреслює високу відповідальність муніципального посадовця.

Отже, організаційно-кадрові засади функціонування служби в ОМС являють собою комплексну систему, що поєднує конституційні гарантії, суворі професійні вимоги та деталізовані процедури відбору. Ефективність вказаної системи забезпечується балансом між відкритістю для нових кадрів та захищеністю досвідчених фахівців. Лише за умови дотримання всіх нормативних приписів та впровадження науково обґрунтованих методів управління можливе створення компетентного апарату, здатного адекватно відповідати на виклики сучасності.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ : АНАЛІЗ ТА ВИКЛИКИ

2.1. Правові зміни та організаційні особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Новітня історія суверенної України зазнала кардинальних трансформацій унаслідок безпрецедентних безпекових викликів. Повномасштабна збройна агресія проти держави, яка почалась 24.02.2022 року, грубо порушила фундаментальні принципи міжнародного права та загрожувала самому існуванню національної державності. Російське військове вторгнення зумовило необхідність невідкладного застосування екстремальних правових засобів самооборони відповідно до статті 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй [4]. Реагуючи на безпосередню небезпеку ліквідації конституційного ладу, Президент ухвалив Указ № 64/2022, котрим запровадив особливі правові умови функціонування суспільства. Верховна Рада невідкладно затвердила відповідне рішення, що ознаменувало перехід національної правової системи у стан особливого функціонування [39].

Подальша ескалація воєнних дій вимагала консолідації зусиль усього державного апарату та переформатування ключових управлінських процесів. Переведення економіки на військові рейки, мобілізаційні заходи, евакуація підприємств та цивільних осіб із зони ведення бойових дій сформували нове правове поле. Оборонна спроможність вийшла на рівень найвищого національного пріоритету, підпорядкувавши собі поточну діяльність міністерств, відомств та локальних органів влади. Нормативно-правова база зазнала масштабної ревізії, оскільки базові інститути мирного періоду виявилися недостатньо гнучкими для оперативного відбиття загроз. Унаслідок зовнішніх руйнівних чинників держава була змушена розробити алгоритми швидкого

реагування, здатні забезпечити життєдіяльність соціуму у критичних умовах. Юридична спільнота отримала завдання терміново адаптувати чинне законодавство до вимог оборони, що зумовило глибоку трансформацію публічного адміністрування.

Розглядаючи теоретико-правову сутність впровадженого режиму, першочергово необхідно звернутися до його легального визначення. Базовим актом у зазначеній сфері виступає Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно до ст. 1 вказаного закону воєнний стан трактовано як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності, її територіальній цілісності. Законодавець чітко вказує, що означений режим передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки [39].

Ключові зміни життєдіяльності у державі, запроваджені військовим станом доцільно відобразити у вигляді наочної графічної структури (рис. 2.1), яка деталізує комплекс імперативних адміністративно-правових обмежень та специфічних заходів національної безпеки.

Можна побачити радикальну перебудову правопорядку, яка охоплює запровадження комендантської години, встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду, обмеження свободи пересування, а також можливість примусового відчуження майна для оборонних потреб та залучення населення до трудової повинності.

Натомість, запровадження воєнного стану зумовило глобальну перебудову не тільки у життєдіяльності населення та держави загалом, а й національної правової системи, спровокувавши масштабні трансформаційні процеси в усіх галузях вітчизняного законодавства. Особливе значення у структурі зазначених змін мало реформування муніципального права та сфери місцевого самоврядування, де відбувся перерозподіл компетенції між колегіальними та

одноосібними органами, що безпосередньо трансформувало засади проходження служби на місцях.



Рис. 2.1 - Ключові зміни життєдіяльності у державі, запроваджені військовим станом (розроблено автором на основі [47])

Повномасштабна військова агресія поставила перед органами місцевого самоврядування завдання безпрецедентної складності, пов'язані з необхідністю безперервного забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Забезпечення стійкості муніципального сектору виявилось неможливим без кардинальної перебудови правового регулювання службових відносин. Вказані чинники спонукали законодавчий орган до формування спеціального нормативного масиву, здатного збалансувати публічні інтереси держави та трудові права посадових осіб.

Невдовзі після розгортання бойових дій Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 року № 2136-IX. Прикметно, що державне керівництво відмовилося від шляху внесення точкових коректив до базового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III. Натомість було обрано вектор створення універсального регулятора, дія якого охопила працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, а згодом і службовців публічного сектору. Спроба інтегрувати муніципальну службу в загальнотрудові рамки виявилася складною юридичною задачею, що супроводжувалася суттєвими дискусіями в академічній спільноті[38].

Аналізуючи первинний етап нормотворчості, В.О. Мороз відзначає, що початковий етап формування воєнного законодавства характеризувався певною поспішністю, внаслідок чого виникли серйозні правові колізії між загальним трудовим та спеціальним службовим регулюванням [29, с. 397-398]. Сформульована думка видається абсолютно доцільною, оскільки початкова редакція статті 1 Закону № 2136-IX містила серйозні прогалини. Зокрема, у тексті згадувалися лише працівники підприємств, установ та організацій, що породило правову невизначеність щодо поширення нормативних приписів на службовців органів місцевого самоврядування. Двозначність негативно вплинула на правозастосовну практику в перші місяці особливого правового режиму.

Хоча муніципальні органи мають статус юридичної особи публічного права і реалізують роботодавчу правосуб'єктність, вітчизняна законотворча традиція завжди вимагала чіткої вказівки щодо поширення загальних норм на службовців. Оскільки частина 3 статті 7 Закону № 2493-III прямо передбачає поширення трудового законодавства на посадових осіб муніципалітетів лише з урахуванням службових особливостей, відсутність згадки про органи місцевого самоврядування у першій редакції воєнного закону заблокувала його пряме виконання [40]. Ситуацію ускладнював і пункт 2 Розділу «Прикінцеві

положення» Закону № 2136-IX, який доповнював Кодекс законів про працю України главою XIX, створюючи замкнене коло відсилочних норм. Унаслідок відсутності узгодженості Національне агентство України з питань державної служби та Міністерство економіки України синхронно констатували, що обмеження не стосуються муніципальних службовців [38].

Задля подолання розбіжностей 1 липня 2022 року парламент ухвалив Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» № 2352-IX [21]. Завдяки вказаній новелі статтю 1 Закону № 2136-IX було викладено у новій редакції, яка безпосередньо поширила особливості проходження служби на посадових осіб місцевого самоврядування, чим, остаточно, було розставлено пріоритети у правозастосуванні, чітко підпорядкувавши муніципально-службові відносини воєнним обмеженням з 19 липня 2022 року. Законодавець прямо встановив імператив, згідно з яким у період дії воєнного стану норми базового трудового та муніципального законодавства не застосовуються в частині, що врегульована спеціальним воєнним законом [38].

Однією з ключових новел, що суттєво змінили процедуру вступу на службу, став дозвіл встановлювати випробувальний строк для будь-якої категорії працівників відповідно до частини 2 статті 2 Закону № 2136-IX [38]. У мирний час подібний підхід щодо муніципальних посадовців був неможливим, оскільки абзац 5 статті 10 Закону № 2493-III передбачає обов'язковий конкурсний відбір [40], а частина 3 статті 26 Кодексу законів про працю містить пряму заборону на встановлення випробування для переможців конкурсів [23]. Наприклад, О.Т. Іванів, з цього приводу, підкреслює, що інститут випробування під час воєнного стану є виправданим інструментом кадрової безпеки в умовах зовнішніх загроз [11, с. 39-40]. Із наведеною позицією варто погодитися частково, оскільки спрощення процедур призначення вимагає додаткових правових запобіжників для перевірки професійної придатності, проте надмірний суб'єктивізм керівника при звільненні за результатами випробування може

призвести до вимивання кваліфікованих кадрів, які отримують доступ до владних повноважень.

Керівникам органів місцевого самоврядування надано право переводити підлеглих на іншу роботу без їхньої згоди, якщо виконання обов'язків спрямоване на відвернення або ліквідацію наслідків бойових дій, за винятком переведення в зони активних збройних зіткнень, що стало важливим аспектом реформування стало максимальне спрощення процедури тимчасового переведення та зміни істотних умов праці муніципальних службовців. Матеріальні гарантії при подібному переведенні деталізуються у колективних договорах або локальних положеннях про оплату праці, проте заробіток не може бути нижчим від середнього за попереднім місцем. Розглядувана норма демонструє значну перевагу порівняно зі статтею 114 Кодексу законів про працю України, яка обмежує збереження середнього заробітку лише двотижневим строком [23].

Паралельно зазнав змін порядок інформування про зміну істотних умов служби та системи оплати праці. Замість традиційного двомісячного строку попередження, передбаченого частиною 3 статті 32 та статтею 103 Кодексу законів про працю України [23], частина 2 статті 3 Закону № 2136-IX зобов'язує роботодавця лише сповістити працівника про нові умови не пізніше дня їхнього запровадження [38]. О. О. Коваленко вважає, що скасування двомісячного строку попередження мінімізує бюрократичні перепони та забезпечує гнучкість системи управління в кризових умовах [21, с. 178-179]. З наведеним твердженням варто погодитися, оскільки оперативне переформатування структури муніципального органу в умовах постійних обстрілів чи евакуації виступає критичною умовою збереження керованості територіями.

Значне розширення дискреційних повноважень керівництва муніципальних органів відбулося у сфері регулювання часу роботи та відпочинку, адже ст. 6 Закону № 2136-IX було делеговано роботодавцям право самостійно визначати тривалість робочого тижня, графіки початку та завершення роботи, а також скорочувати щотижневий безперервний відпочинок

до 24 годин [38]. Нововведення породили доктринальну та практичну проблему визначення належного суб'єкта реалізації відповідних прав. Посадові особи органів місцевого самоврядування традиційно поділяються на три автономні групи: виборні безпосередньо громадою, затверджувані радою та призначувані безпосередньо головою. У мирний час зазначені параметри фіксувалися виключно у колективних договорах або правилах внутрішнього розпорядку, що створює значні юридичні труднощі при спробі їх одноосібного перегляду керівником у період дії воєнного стану.

Трансформація торкнулася також багатьох пільг та гарантій, які раніше вважалися непорушними елементами соціального захисту службовців. Наразі було повністю заблоковано дію норм щодо скорочення робочого часу напередодні святкових та вихідних днів (стаття 53 Кодексу законів про працю), зменшення тривалості нічної зміни (стаття 54) та жорстких обмежень надурочної роботи (стаття 65). Скасовано правила щодо перенесення святкових днів на будні (стаття 67) та загальну заборону залучення до роботи у вихідні (стаття 71). Більше того, стаття 78-1 Кодексу законів про працю України в частині неврахування святкових днів при розрахунку тривалості щорічних та додаткових відпусток для осіб із дітьми під час дії особливого правового режиму не застосовується [23].

Особливої уваги заслуговують фінансово-економічні аспекти проходження служби в умовах воєнного часу, адже відповідно до ст. 10 Закону № 2136-IX керівників було звільнено від юридичної відповідальності за несвоєчасну виплату заробітної плати, якщо буде доведено прямий зв'язок затримки з бойовими діями або іншими обставинами форс-мажору [38]. Відтермінування зобов'язань дозволено до моменту повноцінного відновлення життєдіяльності відповідного органу, і було вимушеним кроком, покликаним захистити бюджетну систему від надмірного санкційного тиску в умовах катастрофічного падіння доходів місцевих скарбниць.

Важливим інструментом матеріального стимулювання у зонах підвищеного ризику стала постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання

оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану» від 25 квітня 2023 року № 391. Враховуючи послідувачі корективи, внесені урядовою постановою від 16 червня 2023 року № 612, для муніципальних службовців на прифронтових територіях передбачено підвищення посадових окладів. На територіях активних бойових дій, де не визначено дату завершення конфлікту, оклади розраховуються з урахуванням коефіцієнта 2.0. На територіях можливих бойових дій застосовується коефіцієнт 1.5, що дозволяє частково компенсувати надважкі умови виконання службових обов'язків [34].

Складні правові проблеми виникли навколо реалізації статті 11 Закону № 2136-IX, яка дозволила роботодавцям за власною ініціативою зупиняти дію окремих положень колективного договору. Якщо звернутися до правозастосовної практики слід відзначити, що муніципальні органи нерідко ухвалюють рішення про повне зупинення дії колективних договорів, виходячи далеко за межі наданих повноважень. С. В. Венедіктов зазначає, що надання роботодавцю одноосібного права деактивувати колективно-договірні гарантії підриває засади соціального партнерства та створює ризики управлінського свавілля. Висловлена занепокоєність є надзвичайно доцільною, оскільки безконтрольне скасування соціальних зобов'язань демотивує службовців. Вирішення суперечок ускладнюється ліквідацією у 2016 році повноважень Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення законів відповідно до Закону України № 1401-VIII, що залишає єдиним механізмом захисту тривалий судовий розгляд [7, с. 163].

Для наочного відображення динаміки нормативно-правового регулювання, ключові законодавчі модифікації порядку проходження служби доцільно структурувати у формі компаративної таблиці 2.1, щоб чітко простежити правовий вектор централізації функцій влади через призму реформування нормативних актів.

Таблиця 2.1

Порівняльний аналіз конкретних законодавчих змін регулювання проходження служби та реалізації повноважень в органах місцевого самоврядування
(авторська розробка)

Динаміка змін	
Регламентация повноважень сільського, селищного, міського голови та колегіальних органів здійснювалася виключно на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за принципом чіткого розподілу компетенцій.	На підставі статті 10 та статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (з урахуванням змін, внесених Законом № 2259-IX) запроваджено механізм одноособового ухвалення рішень очільником громади або повної передачі функцій ради начальнику військової адміністрації.
Порядок формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів визначався загальними статтями Бюджетного кодексу України, закріплюючи монополне право ухвалення фінансових планів за місцевими радами.	Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» запроваджено спрощений порядок, який дозволяє військовим адміністраціям одноособово розпоряджатися фінансовими ресурсами територій.
Процедури перетину державного кордону депутатами рад та службовцями муніципалітетів регулювалися загальними положеннями Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» без встановлення спеціальних заборон за ознакою наявності мандата.	Ухваленням Постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 2023 року № 69 «Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України» встановлено сувору заборону вільного виїзду для депутатів місцевих рад та заброньованих працівників, обмеживши право виїзду чотирма винятковими випадками.
Зміна внутрішньої структури виконавчих органів, оголошення простою та переведення посадових осіб на інші посади підпорядковувалися імперативним захисним нормам Кодексу законів про працю України та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».	Згідно з нормами Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» начальник військової адміністрації наділений правом одноособово затверджувати тимчасову структуру, оголошувати простій чи переводити працівників без їхньої згоди.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що нормативно-правові трансформації в системі місцевого самоврядування стали необхідною відповіддю на виклики екстремального історичного періоду. Законодавчі зміни забезпечили керівникам громад інструменти для оперативного маневрування кадровими ресурсами, збереження бюджетної стабільності та захисту критичної інфраструктури. Разом із тим, подальше вдосконалення механізмів проходження

служби потребує чіткішого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями. Оптимізація балансу між обмеженням трудових прав посадових осіб та забезпеченням національної безпеки залишається головним завданням для вітчизняної юридичної науки та законотворчої практики.

Попри недосконалість нормативної та організаційної баз, система місцевого самоврядування продемонструвала високий рівень життєздатності, спроможність та вміння ефективно управляти територіальними громадами у критичних умовах. У період, коли вище державне керівництво розв'язувало глобальні стратегічні завдання оборони, на військові адміністрації різних рівнів, а також на сільські, селищні, міські, районні та обласні ради лягли численні виклики повсякденного забезпечення життєдіяльності міст і сіл. Узгодженими діями муніципальних службовців та локальних еліт було розгорнуто масштабні роботи, спрямовані на оперативне реагування на безпекову ситуацію, підтримання правопорядку, всебічну допомогу військовослужбовцям та цивільному населенню.

Руйнування об'єктів цивільної та адміністративної інфраструктури внаслідок ворожих обстрілів змусило місцеві ради шукати більш мобільні та безпечні форми реалізації власних представницьких повноважень. Гостро постало питання легітимності проведення пленарних засідань та роботи колегіальних органів у дистанційному форматі, що спочатку абсолютно не охоплювалося чинним законодавчим полем. Єдине легальне підґрунтя для схожих дій містилося у Прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачалася можливість проведення засідань у режимі відео- або аудіоконференцій виключно на період дії антиковідного карантину [37]. Проте використання вказаних «карантинних» положень під час воєнного стану обмежувалося вузьким колом питань, пов'язаних із невідкладним внесенням змін до місцевого бюджету чи ліквідацією надзвичайних ситуацій, що суттєво звужувало операційну свободу рад. Оскільки карантинний режим офіційно завершився 1 липня 2023 року, правова прогалина

щодо загального порядку дистанційної діяльності муніципальних органів під час війни залишилася неврегульованою на рівні профільного закону.

У фокусі наукових дискусій опинилася правова природа локального регулювання процедурних питань діяльності рад. Окремі фахівці, аналізуючи положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», висловлюють думку, що вищий законодавчий орган встановлює лише генеральні рамки функціонування муніципальних інституцій. На переконання представників зазначеної доктринальної позиції, уся деталізація процедур, включаючи порядок скликання сесій, підготовку проєктів рішень та проведення засідань, відповідно до частини 15 статті 46 Закону № 280/97-ВР покладається на регламент конкретної ради [37]. Стверджується, що закон імперативно фіксує лише обов'язковість організації засідань, не обмежуючи при вказаному процесі вибір формату взаємодії депутатів. Відповідно, прихильники даного підходу вважають, що муніципальні органи наділені правом самостійно фіксувати особливості власної діяльності у локальних актах, реалізуючи дискреційні повноваження, гарантовані Європейською хартією місцевого самоврядування [4, с. 12-13].

Оцінюючи доцільність наведеної наукової позиції, до неї слід поставитися із певною часткою наукового скептицизму. З одного боку, прагнення обґрунтувати автономію рад через регламентні норми є цілком виправданим у контексті забезпечення безперервності публічної влади під час бойових дій. З іншого боку, розширення компетенції колегіального органу шляхом ухвалення суто внутрішнього документа створює небезпечний прецедент нехтування ієрархією нормативно-правових актів. Наприклад, О.М. Биков свого часу справедливо наголошував на тому, що локальна нормотворчість не може підміняти собою загальнодержавне законодавче регулювання, особливо коли мова йде про формування волі органу владних повноважень [2, с. 267-268]. Погоджуючись із думкою вченого, варто підкреслити: легітимація дистанційних засідань поза чіткими рамками закону ставить під загрозу юридичну чинність

усіх ухвалених рішень, що у майбутньому може спровокувати хвилю судових оскаржень.

Практичне впровадження дистанційного формату вимагає детального нормативного закріплення комплексу процедурних дій. У випадках, коли зміни до регламенту не були своєчасно внесені, відповідно до підпункту 2 пункту 11-1 розділу V Закону № 280/97-ВР покладено обов'язок щодо визначення порядку проведення засідання на сільського, селищного чи міського голову. Обов'язковому регламентуванню при подібній організації роботи підлягають процеси надійної ідентифікації особи учасника, забезпечення прав депутатів на ознайомлення з матеріалами, встановлення способів фіксації результатів голосування та оприлюднення ухвалених документів [37]. Вибір спеціалізованого програмного забезпечення стає не просто технічним питанням, а елементом кібербезпеки муніципального органу. Вчені, які наполягають на правомірності регламентного врегулювання, зазначають, що вказані норми мали б прямо передбачати поширення дистанційного формату не лише на період епідемій, а й на весь час воєнного стану, проте завершення дії ковідних пільг у липні 2023 року позбавило муніципалітети навіть тимчасової легальної опори.

Суттєвих трансформацій зазнали вимоги до відкритості та публічності нормотворчого процесу в муніципальній сфері. Набрання чинності 20 травня 2022 року змінами до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (зокрема, частиною 10 статті 9) кардинально змінило правила оприлюднення документів. Відповідно до вказаної новели, на акти органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб більше не поширюються приписи Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині обов'язкового попереднього публікування проєктів рішень за 20 робочих днів до їхнього розгляду. Самі ухвалені рішення підлягають оприлюдненню в загальному порядку, проте скасування стадії попереднього ознайомлення громадськості з проєктами дозволило муніципалітетам приймати рішення за лічені години, що вкрай важливо в умовах фронтової загрози [39].

Аналогічним чином згадані зміни вивели акти місцевої влади з-під дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Виключення звільнило посадових осіб від необхідності підготовки тривалого аналізу регуляторного впливу та проведення погоджувальних процедур при встановленні місцевих податків, зборів чи правил функціонування комунального сектору. А.В. Баско справедливо зазначав, що спрощення процедур у період правового режиму воєнного стану є необхідним кроком для порятунку економіки територій [1, с. 388]. Дане твердження заслуговує на повну підтримку, оскільки усунення регуляторних бар'єрів дозволило громадам миттєво реагувати на запити бізнесу, що проводив релокацію, та адаптувати фінансову політику до умов воєнної руйнації.

Новий етап в організації роботи муніципальних органів розпочався із набранням чинності 15 травня 2024 року Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування». Означений законодавчий акт вніс вагомі корективи в роботу постійних комісій, а з 14 серпня 2024 року впровадив імперативну вимогу щодо обов'язкової відеофіксації пленарних засідань рад та засідань постійних комісій. Отримані відеозаписи мають зберігатися не менше п'яти років та оприлюднюватися не пізніше наступного дня після проведення заходу на офіційних вебсайтах органів. Законодавець встановив жорсткий дедлайн до 15 серпня 2024 року для адаптації всіх локальних регламентів до нових вимог, демонструючи прагнення збалансувати воєнну таємницю із принципами підзвітності. Після скасування або припинення воєнного стану набуде чинності ще радикальніша норма щодо обов'язкової трансляції засідань у мережі Інтернет в режимі реального часу, що вимагатиме від посадових осіб високого рівня цифрової грамотності та організаційної готовності [33].

Найбільш глибокою та дискусійною організаційною зміною в ході проходження служби стало переформатування бюджетних повноважень та їхнє часткове делегування військовим адміністраціям. Прагнення підвищити оперативність фінансового забезпечення оборонних заходів спонукало Верховну

Раду України у березні 2022 року внести зміни до Бюджетного кодексу України, уповноваживши Кабінет Міністрів України встановлювати особливості формування та виконання місцевих бюджетів. На виконання вказаних кодифікованих новел урядом було ухвалено постанову № 252, яка зафіксувала перехід бюджетної компетенції до військових адміністрацій у разі їхнього утворення. Спочатку мова йшла лише про право внесення коректив до наявних фінансових документів, проте у листопаді 2022 року урядовий акт зазнав доповнень, які надали військовим адміністраціям повноваження одноосібно затверджувати місцеві бюджети на наступні періоди [13].

Розширення повноважень виконавчої гілки влади породило серйозні компетенційні конфлікти та неоднозначну правозастосовну практику. Протягом 2022–2024 років низка обласних та районних військових адміністрацій (зокрема, наприклад, Волинська обласна військова адміністрація) самостійно затверджували відповідні бюджети, тоді як в інших регіонах фінансові плани ухвалювалися виключно радами або шляхом досягнення компромісу між колегіальними та військовими органами. Дослідники публічного права акцентують увагу на тому, що Кабінет Міністрів України, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти суворо у межах Конституції України. Оскільки стаття 123 Основного Закону прямо закріплює за місцевими радами виключне право затвердження відповідних бюджетів, скасування даного повноваження підзаконним актом уряду виглядає юридично сумнівним [24]. Передання бюджетних функцій військовій адміністрації є легітимним лише у разі фактичної бездіяльності чи офіційного зупинення діяльності ради відповідно до закону. Оскільки у Прикінцевих положеннях Бюджетного кодексу України відсутня пряма вказівка на незастосування норм щодо бюджетних прав рад, позиція муніципалітетів, які продовжували самостійно голосувати за бюджети, має серйозне правове обґрунтування [6].

Попри суперечливість процедури затвердження бюджетів, порядок фінансової звітності зазнав значно менших деформацій, зберігаючи елементи демократичного контролю. Навіть у тих територіальних одиницях, де військові

адміністрації одноосібно перебрали на себе розпорядження фінансовими ресурсами, вносили зміни та виконували кошториси, вони залишаються зобов'язаними подавати детальний звіт про виконання бюджету за попередній період на розгляд відповідної ради, і дозволяє підтримувати баланс стримувань і противаг на рівні громад, не дозволяючи виконавчим структурам повністю вивести фінансову діяльність із-під нагляду представників територіальної громади. Організація процесу підготовки та презентації подібних звітів вимагає від посадових осіб високої точності та чіткого дотримання термінів, встановлених бюджетним законодавством.

Організаційні трансформації процесу проходження служби проявилися також у глибокій кризі кадрового забезпечення муніципальних органів. Масові міграційні процеси, викликані бойовими діями, зумовили катастрофічний відтік кваліфікованих кадрів, що найболючіше вдарило по сільських та селищних територіальних громадах. Організація щоденної роботи в умовах кадрового дефіциту змушує керівників перерозподіляти службові обов'язки, поєднувати декілька напрямків діяльності в межах однієї посади та залучати до публічного управління осіб без належного муніципального досвіду, використовуючи спрощені процедури воєнного призначення, що суттєво знижує інституційну спроможність місцевої влади, вимагаючи негайного розроблення державних програм підтримки та підвищення кваліфікації службовців, які забезпечують тил і відновлення України [43, с. 124-126].

Аналізуючи конкретні законодавчі приписи, варто звернути увагу на положення частини третьої статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», які наділили сільських, селищних, міських голів безпрецедентними дискреційними повноваженнями. У ситуаціях, коли відповідна рада не збирається або правовий режим громади вимагає невідкладного реагування, очільник відповідного населеного пункту отримує право одноособово ухвалювати рішення, які в мирний час належали виключно до компетенції колегіального органу [39]. Є. Дуліба у своїх працях підкреслює, що тимчасове звуження колегіальності на користь одноособового

муніципального менеджменту є виправданим кроком задля збереження керованості територіями, проте несе в собі довгострокові ризики послаблення демократичних інститутів на місцях [14, с. 53-54]. З висловленою думкою вченого слід погодитися, оскільки в умовах екзистенційної загрози пріоритетом виступає саме швидкість та ефективність реагування, а не дотримання тривалих процедур узгодження, хоча збереження контрольних механізмів залишається важливим.

Відповідно до чинного законодавства, керівник військової адміністрації одержує право затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів, оголошувати простій для працівників, чиї посади не увійшли до оновленого штатного розпису, або здійснювати їх переведення без обов'язкової попередньої згоди. Я.С. Богів зазначає, що подібна правова конструкція фактично нівелює стабільність інституту муніципальної служби, перетворюючи її на тимчасовий інструмент військово-державного управління [3]. Наведена позиція видається цілком доцільною, адже правовий захист посадових осіб у воєнний період об'єктивно послаблюється заради забезпечення мобільності кадрів та оптимізації видатків місцевих бюджетів, що підтверджується численними фактами переведення службовців на нижчі або суміжні посади.

Важливим аспектом компетенційних трансформацій виступає перехід майнових та фінансових повноважень від законно обраних представників громад до призначених осіб. На підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252, формування та виконання місцевих бюджетів у зонах ведення бойових дій або утворених військових адміністрацій повністю покладено на керівників зазначених структур [13]. В. С. Говоров акцентує увагу на тому, що вилучення бюджетної компетенції у місцевих рад та передача її одноособовим органам виконавчої влади руйнує базові засади Європейської хартії місцевого самоврядування [10, с. 79-81]. Його думка є дискусійною, проте в умовах реальної загрози окупації чи руйнування інфраструктури централізоване розпорядження фінансовими ресурсами стає єдиним способом

оперативного забезпечення життєдіяльності населення, тому вважати дії держави неправомірними немає підстав.

Розглядаючи прецедентні випадки повної зупинки діяльності колегіальних органів, яскравим прикладом слугує березнева Постанова Верховної Ради України 2024 року щодо Запорізької обласної ради. Ухвалене рішення продемонструвало готовність законодавця йти на радикальні кроки у разі функціонального паралічу муніципальних структур, коли депутати неспроможні забезпечити виконання покладених на них обов'язків [36]. В.В. Кисиль стверджує, що повне делегування повноважень обласної ради керівнику обласної військової адміністрації виступає легітимним інструментом захисту публічного інтересу, коли внутрішньополітичні чи суб'єктивні чинники заважають функціонуванню органу влади [20, с. 113-114]. Його думка є абсолютно справедливою, оскільки бездіяльність керівництва та депутатського корпусу у прифронтовому регіоні безпосередньо загрожує національній безпеці, а акумуляція всіх важелів управління в межах єдиної військово-адміністративної вертикалі дозволяє оперативно вирішувати питання критичної інфраструктури.

Процес виконання службових обов'язків посадовими особами місцевого самоврядування під час дії воєнного стану ускладнився запровадженням додаткових обмежень та посиленням відповідальності за правопорушення проти державної безпеки. Зокрема, норми Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» встановили жорсткі рамки щодо виїзду за кордон, виконання завдань у дистанційному режимі та обов'язкового перебування на робочому місці у визначених випадках. Посадові особи опинилися під подвійним тиском: з одного боку, вони зобов'язані забезпечувати надання публічних послуг населенню, з іншого виконувати директиви військового командування, що нерідко призводить до виникнення колізій у правозастосовній практиці [31].

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що воєнний стан докорінно змінив зміст та характер діяльності осіб місцевого самоврядування,

перетворивши їх із класичних представників інтересів територіальних громад на суб'єктів виконання оборонних та цивільно-захисних функцій держави. Масштабне розширення одноособових повноважень голів громад, можливість запровадження простою чи переведення працівників, а також механізми повного заміщення рад військовими адміністраціями сформували особливий тимчасовий правовий режим муніципальної влади. Оптимізація системи управління забезпечила виживання держави в критичний момент, проте майбутній процес повоєнного відновлення вимагатиме ретельного повернення до децентралізаційних стандартів та відновлення повноцінного балансу стримувань і противаг.

2.2. Основні виклики та проблеми проходження служби в умовах воєнного стану

Проводячи комплексний аналіз трансформації муніципально-правових відносин, необхідно констатувати, що детерміновані воєнним станом зміни у нормативно-правовому регулюванні та безпосередній порядок проходження служби особами місцевого самоврядування виявили значний масив практичних деструкцій. На доктринальному рівні очевидним виглядає дисонанс між фундаментальними принципами децентралізації, спрямованими на розширення автономії локальних спільнот, та імперативними вимогами воєнно-адміністративної централізації влади. Хоча реформа децентралізації, яка передувала повномасштабній агресії, забезпечила утворення спроможних та консолідованих територіальних громад, здатних ефективно протидіяти первинним безпековим загрозам, незавершеність згаданого процесу зумовила виникнення колізій між ординарними органами місцевого самоврядування та новоствореними військовими адміністраціями. На практиці реалізація управлінських функцій ускладнюється наявністю прогалин у профільному законодавстві, які не були ліквідовані у довоєнний період, що дестабілізує систему публічного управління на правовому рівні.

На сьогодні особливої актуальності набуває дефіцит правової визначеності у розмежуванні компетенцій в межах територій, де функціонують військові адміністрації населених пунктів. За наявними статистичними даними, приблизно 13% від загальної кількості територіальних громад в Україні наразі підпорядковані військовим адміністраціям, утвореним переважно у прифронтових районах або на деокупованих територіях. У подібних просторових межах спостерігається паралельне існування законно обраних рад та призначених представників центральної виконавчої влади, що призводить до фактичного дублювання управлінських повноважень. Законодавство не містить чітких критеріїв чи індикаторів, які б дозволяли об'єктивно оцінити неспроможність муніципального органу виконувати власні функції, залишаючи широке поле для суб'єктивного розсуду при утворенні військових адміністрацій. С. В. Хороша з цього приводу слушно зазначає, що за відсутності вивіреного механізму сепарації повноважень між самоврядними та військово-адміністративними інститутами виникає загроза системного управлінського хаосу, який може суттєво ускладнити майбутню реінтеграцію та організацію публічної влади на звільнених територіях [46, с. 61]. З висловленим твердженням дослідника варто повністю погодитися, оскільки інституційне дублювання знижує ефективність ухвалення рішень, породжує латентні конфлікти за владні ресурси та нівелює відповідальність посадових осіб перед громадою.

Не менш гострою проблемою виступає недосконалість нормативного регламентування бюджетного процесу на рівні регіонів та громад. Попри те, що прикінцеві та перехідні положення Бюджетного кодексу України наділяють Кабінет Міністрів України правом адаптувати бюджетні процедури до умов правового режиму воєнного стану, базові приписи вказаного Кодексу щодо виключних повноважень рад затверджувати бюджети та розглядати зміни до них залишаються чинними. Конституція України однозначно закріплює за представницькими органами місцевого самоврядування монополію на ухвалення місцевих фінансових планів, не передбачаючи прямих обмежень навіть у кризові періоди. Ухвалення урядом постанови від 11 березня 2022 року № 252 «Деякі

питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» фактично передало бюджетні важелі до рук районних та обласних військових адміністрацій, викликавши деструкції у взаєминах між регіональними елітами та військовим керівництвом [13]. Серйозний нормативний перекіс спровокував виникнення численних конфліктів, коли підзаконний акт виконавчої влади входить у суперечність із конституційними засадами функціонування самоврядних інститутів, підриваючи їх фінансову самостійність.

Економічний складник життєдіяльності муніципалітетів зазнав катастрофічної деформації, зумовленої географічною наближеністю до зони ведення активних бойових дій. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, стабільність місцевих бюджетів базується на податкових надходженнях, трансфертах та власних доходах, проте прифронтові регіони втратили більшу частину податкової бази внаслідок руйнування інфраструктури, відчуження підприємств та відтоку працездатного населення [6]. Протилежна тенденція зафіксована у глибокому тилу, де концентрація внутрішньо переміщених осіб та релокованого бізнесу забезпечила надлишкове фінансове наповнення рад. Додатковим чинником фінансової асиметрії виступало акумулювання «військового ПДФО» громадами, де дислокуються військові частини, що нерідко призводило до нераціонального витрачання значних сум на другорядні потреби, на кшталт коштовних ремонтів чи необов'язкового будівництва, викликаючи справедливий суспільний осуд. Реагуючи на означену проблему, законодавець ухвалив Закон від 08 листопада 2023 року № 3428-IX, яким переспрямував зазначений податок до державного бюджету [18]. З цього приводу М. Мідик вказує, що вилучення військового ПДФО стало вимушеним кроком центральної влади задля концентрації ресурсів на загальнонаціональну оборону, проте воно суттєво послабило фінансовий потенціал багатьох спроможних громад, обмеживши їх здатність допомагати армії на локальному рівні. Його думка є абсолютно доцільною, оскільки позбавлення муніципалітетів значної частини доходів вимагає впровадження альтернативних компенсаторних

механізмів, без яких неможливе збалансоване утримання місцевого господарства[27, с. 141-142].

Додатковим дестабілізуючим чинником виступає суб'єктивізм у розподілі фінансової допомоги в межах тридцятикілометрової зони від лінії зіткнення. Керівники локальних громад підтверджують, що рівень задоволеності державною підтримкою кардинально різниться навіть у межах одного району, що безпосередньо залежить від політики обласних військових адміністрацій. Окремі обласні керівники надають пріоритетне фінансування громадам безпосереднього передового рубежу, тоді як інші фокусують ресурси виключно на територіях, де можливе повноцінне та швидке відновлення економічної активності. Урбанізовані міські громади демонструють значно вищу життєздатність порівняно з сільськими чи селищними утвореннями, оскільки очільники великих міст здатні використовувати особисті контакти з іноземними муніципалітетами, укладати партнерські угоди та залучати міжнародні гранти. Більше того, високий рівень медійності керівників міст дозволяє їм активно впливати на позицію обласних військових адміністрацій під час переговорного процесу щодо виділення додаткових ресурсів, залишаючи неурбанізовані та депресивні громади наодинці з власними деструкціями під приводом їхнього уявного потенціалу до самозабезпечення.

Завершення першого етапу децентралізації супроводжувалося передачею майже всього комунального майна, установ та підприємств у власність безпосередніх територіальних громад, внаслідок чого районні бюджети втратили будь-які постійні джерела власних надходжень. Протягом кількох років фінансування виконавчих апаратів районних рад здійснювалося за рахунок залишків коштів минулих періодів, проте повне вичерпання вказаних резервів поставило ці органи на межу фінансового колапсу. Повна відсутність відповідних асигнувань у державному бюджеті на 2025 рік змушує ухвалювати жорсткі та непопулярні рішення, пов'язані з фактичним припиненням діяльності багатьох представницьких інституцій субрегіонального рівня. Наприклад, у Волинській області дефіцит фінансування районних рад у 2025 році сягнув

позначки у 2,556 млн. грн., незважаючи на проведення тотального скорочення штатної чисельності працівників ще кілька років тому [8]. Тут можна побачити серйозну системну проблеми, яка вимагає від держави або негайного відновлення фінансового забезпечення районного рівня, або його повної ліквідації як надлишкової ланки публічного управління. Б. Мельниченко переконує, що утримання районних рад за умов відсутності у них реальних повноважень та фінансової бази є економічно недоцільним тягарем для воюючої держави [27, с. 143]. З наведеним поглядом варто погодитися, оскільки штучне збереження бездіяльних інституцій без фінансового підґрунтя дискредитує саму ідею місцевого самоврядування.

Важливим вектором практичних ускладнень виступає деформація стратегії комунікації та взаємодії між головами обласних військових адміністрацій та лідерами базового рівня самоврядування. Характер відносин у даній вертикалі часто визначається суб'єктивними факторами, серед яких ключове місце посідає наявність попереднього управлінського досвіду у керівника військової адміністрації та його обізнаність із реальними потребами конкретної території. Наприклад, у громадах, де очільниками військових адміністрацій населених пунктів були призначені чинні легітимно обрані міські, селищні чи сільські голови (що становить приблизно третину від загального корпусу керівників), взаємодія та розподіл ресурсів мають конструктивний характер. У випадках, коли керівні посади обіймають сторонні особи, вихідці з мілітарних чи правоохоронних структур, виникає серйозний комунікаційний бар'єр, зумовлений відмінністю між методами військового командування та принципами цивільного муніципального менеджменту, що потребує тривалого періоду взаємного притирання та адаптації.

З метою оптимізації аналітичного складника дослідження обґрунтованим є виокремлення найбільш деструктивних проблем, які мають системний характер та чинять дестабілізуючий вплив на муніципальну службу. Їх слід відобразити у вигляді таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

Систематизація ключових проблем проходження служби в органах місцевого самоврядування під час дії воєнного стану(авторська розробка)

Проблема	Сутність
Колізійність компетенцій та інституційне дублювання	Паралельне існування ординарних органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій населених пунктів без чіткої законодавчої демаркації функцій, що породжує управлінські конфлікти за владні важелі.
Криза фінансового забезпечення та втрата доходів	Катастрофічне руйнування місцевої податкової бази в зоні бойових дій та імперативне вилучення «військового ПДФО» до державного бюджету, що позбавляє громади ресурсів для відновлення інфраструктури.
Функціональний параліч субрегіонального рівня влади	Повне вичерпання фінансових резервів районних рад внаслідок передачі комунального майна громадам та відсутність бюджетних асигнувань, що припиняє роботу виконавчих апаратів.
Регуляторні обмеження кадрової мобільності	Запровадження жорстких правил перетину кордону для депутатів та заброньованих осіб, що стимулює масове добровільне складання мандатів та загрожує втратою кворуму в радах.

Отже, після проведення комплексного аналізу особливостей функціонування муніципальної служби у період дії воєнного стану слід відзначити радикальну правову й організаційну перебудову публічної влади, спрямовану на централізацію управлінських процесів. Законодавчі модифікації суттєво звузили колегіальні засади місцевого самоврядування, наділивши голів громад та керівників воєнних адміністрацій інструментами одноособового ухвалення рішень, спрощеного кадрового менеджменту й оперативного фінансового розпорядження. Внаслідок детермінованих безпековими загрозами трансформацій виконавча структура муніципалітетів змістила власні пріоритети з реалізації ординарних господарських завдань на матеріально-технічне забезпечення оборони, цивільний захист, евакуацію населення та координацію мобілізаційних заходів. Відбулося фактичне підпорядкування локальних органів влади жорсткій військово-адміністративній вертикалі, що забезпечило

максимальну швидкість реагування на кризи, проте водночас обмежило фінансову й управлінську автономію територіальних спільнот.

Практична реалізація оновлених правових механізмів оголила низку глибоких деструкцій, які стримують стабільність системи управління та створюють тривалі інституційні загрози. Ключовими проблемами виступають компетенційні колізії та дублювання функцій між легітимно обраними радами й призначеними військовими адміністраціями населених пунктів за відсутності вивірених індикаторів розподілу повноважень. Фінансову життєздатність муніципалітетів суттєво підірвало катастрофічне руйнування податкової бази прифронтових територій та імперативне вилучення військового податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету, тоді як субрегіональний рівень влади опинився на межі фінансового колапсу через повну відсутність асигнувань для районних рад. У поєднанні з регуляторними обмеженнями мобільності місцевих депутатів та службовців, що провокують масову втрату кворуму в колегіальних органах, виявлені виклики вимагають негайного законодавчого коригування задля збереження стійкості публічного управління та успішної майбутньої реінтеграції деокупованих територій.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТА ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення проходження служби в органах місцевого самоврядування

Як вже було встановлено вище у попередньому розділі, воєнний стан вніс значні корективи в організацію роботи органів місцевого самоврядування як на законодавчому рівні, так і у практичній площині. Натомість порядок належного нормативно-правового регулювання потребує суттєвого оновлення. Період дії воєнного стану в Україні завершиться, і держава завчасно готується до відновлення мирного життя. Задля реформування системи публічної влади Верховною Радою України ухвалено Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер проекту № 6504, далі – Закон № 3077), підписаний Президентом України 18.07.2023 р. Відповідно до пункту 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 3077, зазначений нормативно-правовий акт набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, за винятком окремих його положень [41].

Розробка згаданого законодавчого акту здійснювалася на базі Національного агентства України з питань державної служби, що зумовило прагнення синхронізувати муніципальну службу із сучасними стандартами державної служби. В основу нормативного масиву покладено фундаментальні принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо політичної нейтральності, професійності, прозорості та фінансової забезпеченості службовців. Прийняття зазначеного закону виступає вкрай важливим кроком для подальшої еволюції публічної служби, оскільки закладає

довгострокові передумови для подолання радянських управлінських рудиментів. Трансформація правового регулювання відкриває перед системою органів місцевого самоврядування можливість динамічно рухатися вперед, підвищуючи стандарти управління людськими ресурсами відповідно до вимог сучасної європейської публічної служби.

Впровадження європейських підходів у повсякденну практику муніципального менеджменту нерозривно пов'язане із забезпеченням безбар'єрності та інклюзивності на публічній службі. Закон № 3077 спрямований на створення рівних умов доступу до посад для всіх категорій громадян, нівелюючи прояви дискримінації чи штучного обмеження конкуренції. Оновлені правові стандарти стимулюють підвищення загальної ефективності функціонування органів місцевого самоврядування через професіоналізацію кадрового складу. Формування відкритого службового простору дозволить залучати до управління громадами талановиту молодь та висококваліфікованих експертів, що має вирішальне значення для повоєнного відновлення держави[41].

З моменту повноцінного набрання чинності новим Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в правове поле впроваджуються принципово нові процедури й інструменти управління персоналом. Законодавець відходить від застарілих методів адміністрування, запроваджуючи чітку класифікацію посад, засновану на рівні відповідальності та складності виконуваних обов'язків. Нововведення передбачають створення дієвих механізмів реалізації правових та соціальних гарантій службовців місцевого самоврядування, що підвищує престижність професії. Фінансові та кар'єрні стимули тепер прямо корелюватимуть із результатами професійної діяльності, мінімізуючи суб'єктивізм керівництва та посилюючи правовий захист працівників муніципального сектору від управлінського свавілля.

У контексті масштабного оновлення нормативної бази стратегічним завданням для нашої держави постає запобігання виникненню різночитань і суперечливої практики застосування положень нового законодавства по всій

території України. Брак єдиного методологічного підходу здатний породити деструктивну правозастосовну практику на регіональному рівні, що призведе до хаотизації управлінських процесів усередині громад. Як результат, виникатимуть ризики системного порушення суб'єктивних прав громадян, які виявляють бажання прагнути до працевлаштування або вже успішно працюють в органах місцевого самоврядування. Забезпечення уніфікації юридичних процедур виступає гарантом правової визначеності, без якої неможливо збудувати довіру між громадянським суспільством та інститутами муніципальної влади на місцях.

Проаналізувавши норми попереднього законодавства, зокрема Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III, доцільно відзначити відсутність чіткої диференціації між професійним та політичним складниками муніципальної служби. Стаття 3 згаданого нормативного акта охоплювала два види виборних посад: особи, обрані на місцевих виборах, та особи, обрані або затверджені радою. Натомість Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX утворює принципово нову правову модель, розмежовуючи службовців, які призначаються на посади, та виборних посадових осіб. Статтею 2 визначено юридичний зміст статусу виборної особи як громадянина України, обраного на виборах або затвердженого радою на строк її повноважень, який працює на постійній основі, отримує заробітну плату з місцевого бюджету та безпосередньо виконує владні функції [41].

Продовжуючи аналіз, особливу увагу слід приділити статті 6, яка запроваджує поділ посад службовців на категорії «А», «Б» та «В» за аналогією із державною службою, щоб вибудувати зрозумілу ієрархію та забезпечити єдність стандартів публічної служби. Докорінних змін зазнає система оплати праці, регламентована нормами розділу VI зазначеного закону, де встановлюється прозора структура заробітної плати із обмеженням частки преміальних виплат на користь постійного посадового окладу. Реформування фінансового складника покликане ліквідувати корупційні ризики, коли керівник громади міг одноособово маніпулювати розміром грошового забезпечення підлеглих

службовців, використовуючи матеріальні важелі як інструмент політичного чи особистого тиску з боку керівництва [41].

Суттєвим кроком у напрямку демократизації муніципальної служби виступає оновлена процедура проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних посад, деталізована у статтях 20–25 Закону № 3077. Законодавчі новели вимагають використання об'єктивних критеріїв оцінювання компетентностей кандидатів, включаючи перевірку рівня знання законодавства, лідерських якостей та аналітичних здібностей. Проведення конкурсів має базуватися на принципах максимальної відкритості, що передбачає оприлюднення інформації про вакансії та результати відбору на спеціалізованих вебпорталах. Завдяки впровадженню подібних інструментів нівелюється поширена в минулому практика клановості при формуванні апаратів місцевих рад, забезпечуючи рівний доступ громадян до служби на основі особистих заслуг і професійних здобутків кандидатів [41].

Стаття 35 аналізованого нормативно-правового акту запроваджує обов'язкове щорічне оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, яке стає ключовою підставою для ухвалення кадрових рішень. Позитивна оцінка слугує легітимним підґрунтям для просування по службі, встановлення надбавок або направлення службовця на підвищення кваліфікації за рахунок бюджетних коштів. Отримання ж негативного висновку за результатами оцінювання тягне за собою чітко визначені правові наслідки, аж до звільнення з посади через невідповідність займаній посаді та спроможність виконувати обов'язки. Запровадження вказаного інструменту стимулює безперервний професійний розвиток працівників, змушуючи їх постійно вдосконалювати навички [41].

У результаті дослідження розділу X Закону № 3077 виявлено суттєві особливості правового регулювання діяльності виборного корпусу. Відповідно до статті 80, норми загального кадрового менеджменту більше не поширюються на виборних осіб. Зокрема, скасовано вимоги щодо поділу посад на категорії службовців, присвоєння рангів, обмеження максимального віку перебування на

службі, проведення конкурсних відборів, встановлення випробувального терміну та щорічного оцінювання результатів діяльності. Політична неупередженість також не висувається як імперативна вимога до обраних осіб через репрезентативний характер їхньої діяльності. Водночас у частині взаємовідносин, не врегульованих спеціальними законами, продовжують діяти загальні норми законодавства про працю [41].

Стосовно організації управлінських процесів, статтею 81 встановлено, що повноваження з питань служби виборних осіб здійснює голова відповідної ради, якщо інше не віднесено до безпосередньої компетенції колегіального органу. Набуття повноважень пов'язується виключно із виголошенням Присяги територіальній громаді та Українському народові (стаття 83), причому відмова від її складення визнається фактом відмови від посади. Дослідивши статтю 84, слід вказати на запровадження механізму заміщення тимчасово відсутніх виборних осіб у разі їх мобілізації, призову, відпустки для догляду за дитиною або процесуального відсторонення від посади, що гарантує безперервність муніципального управління. Одночасно стаття 85 покладає на органи влади обов'язок забезпечувати професійне навчання осіб, обраних чи затверджених вперше [41].

Розглядаючи фінансове забезпечення, регламентоване статтею 86 Закону № 3077, необхідно зауважити встановлення прозорої структури заробітної плати, яка складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років (3% за кожен рік стажу, але не більше 50%) та премій. Впроваджено жорсткі міжпосадові співвідношення: мінімальний оклад виборної особи не може бути меншим за максимальний оклад службовця найвищої категорії, а верхня межа обмежена шестикратним розміром окладу службовця третьої категорії. Важливим запобіжником визначено вимогу ухвалювати рішення про преміювання керівників громад виключно на сесіях рад із подальшим обов'язковим оприлюдненням відповідних актів на офіційному вебсайті протягом десяти днів.

Проаналізувавши підстави припинення служби, викладені у статті 73, доцільно констатувати посилення відповідальності за правопорушення.

Повноваження припиняються у разі втрати українського громадянства, виїзду на постійне проживання за кордон, засудження за умисний злочин або корупцію, а також за наявності тривалого конфлікту інтересів чи прямого підпорядкування близьких осіб. У разі виявлення фактів засудження або зміни громадянства звільнення здійснюється розпорядженням голови у триденний строк без колегіального рішення ради, що забезпечує оперативне очищення влади від деструктивних елементів [41].

Здійснений аналіз Прикінцевих та перехідних положень Закону № 3077 дає підстави стверджувати про серйозну реорганізацію виконавчих структур. Базовий закон про місцеве самоврядування доповнено нормами, які визначають правовий статус керуючого справами виконавчого комітету як керівника служби в органі влади з правом видання наказів. Статтею 53-1 врегульовано статус заступників голів громад, які затверджуються радою, працюють на постійній основі та позбавлені права суміщати діяльність із підприємництвом або іншими посадами. Перехідні норми зберігають існуючі умови оплати праці до затвердження нових схем (пункт 9), тривалість додаткових відпусток (пункт 10) та закріплюють спеціальні пенсійні гарантії для осіб із значним муніципальним та державним стажем (пункти 12, 13). Здійснені законодавчі кроки дозволяють забезпечити системний перехід до європейських стандартів публічної служби[41].

Успішне впровадження норм Закону № 3077 у повоєнний період безпосередньо залежить від активної підготовчої діяльності Національного агентства України з питань державної служби вже під час правового режиму воєнного стану. На вказане Агентство покладається обов'язок із розробки великого масиву підзаконних нормативно-правових актів, типових положень, методологічних рекомендацій та зразків службової документації. Проведення масштабної інформаційно-роз'яснювальної кампанії, організація навчальних семінарів для діючих керівників служб управління персоналом муніципального рівня дозволить мінімізувати помилки під час перехідного етапу. Своєчасна розробка вторинного законодавства є запорукою того, що правова система

України підійде до моменту припинення воєнного стану із повністю готовим інструментарієм для негайного розгортання запланованої кадрової реформи.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що удосконалення нормативно-правового забезпечення через прийняття та майбутню реалізацію Закону № 3077-IX становить фундамент для якісного оновлення системи місцевого самоврядування. Модернізація публічної служби на місцях виступає не лише вимогою європейської інтеграції України, а й об'єктивною внутрішньою потребою для забезпечення спроможності громад у процесі повоєнного відновлення. Створення прозорих, безбар'єрних та професійних апаратів муніципальної влади дозволить ефективно вирішувати складні соціально-економічні завдання, гарантуючи безумовне дотримання конституційних прав громадян та утверджуючи принципи верховенства права на локальному рівні публічного врядування.

3.2. Підвищення ефективності кадрової політики в органах місцевого самоврядування

Формування оновленого правового базису муніципальної служби, зумовлене майбутнім набранням чинності Законом № 3077-IX, вимагає кардинального переосмислення підходів до практичної реалізації кадрового потенціалу. Період дії воєнного стану не повинен ставати перешкодою для реформаторських кроків, а навпаки, має виконувати функцію інкубаційного етапу, під час якого закладаються передумови для впровадження європейських стандартів. Проаналізувавши поточний стан кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, обґрунтовано виокремлюється необхідність розробки та впровадження адаптаційних механізмів, здатних підготувати муніципальні апарати до нових умов проходження служби ще до офіційного завершення надзвичайного правового режиму. Сформоване наукове бачення дозволяє запропонувати комплексні, взаємопов'язані ініціативи, орієнтовані на модернізацію кадрового менеджменту.

С першу, слід запропонувати проведення випереджувального аудиту посадових компетентностей діючих працівників та одночасному створенні спеціалізованих міжмуніципальних цифрових платформ професійного розвитку. Сутність зазначеної ініціативи зводиться до добровільного попереднього оцінювання наявного людського капіталу в громадах на відповідність майбутнім вимогам категорій «А», «Б» та «В», закріплених у статті 6 Закону № 3077-IX. Замість пасивного очікування завершення воєнних дій, органам місцевого самоврядування спільно з Національним агентством України з питань державної служби пропонується розгорнути мережу віртуальних тренінгових хабів, які забезпечать безперервний доступ службовців до мікронавчальних модулів із європейського права, антикорупційного законодавства, інклюзивного врядування та безбар'єрності, що задекларовано як пріоритет розвитку публічної служби.

Реалізація сформованої пропозиції дозволить суттєво підвищити якість проходження служби шляхом нівелювання трансмісійного шоку під час переходу на нове законодавство. Службовці отримають чітке розуміння власних професійних дефіцитів та зможуть ліквідувати їх у процесі навчання, що убезпечить персонал від отримання негативних висновків під час обов'язкового щорічного оцінювання, передбаченого статтею 35 нового закону. Більше того, випереджувальний підхід знизить ризик масових звільнень через невідповідність новим стандартам, збереже інституційну пам'ять муніципалітетів та підвищить рівень правової грамотності працівників. Професіоналізація кадрів на випередження виступить дієвим стимулом для утримання талановитих фахівців усередині країни, надаючи їм чітку перспективу кар'єрного зростання у повоєнній моделі врядування.

Впровадження означеного механізму вбачається за доцільне здійснювати через ухвалення локальних цільових програм кадрового розвитку, затверджених розпорядженнями голів громад або рішеннями виконавчих комітетів у межах наявних повноважень. На початковому етапі необхідно укласти тристоронні меморандуми про співпрацю між органами місцевого самоврядування,

регіональними закладами вищої освіти та територіальними управліннями профільного Агентства. Фінансове забезпечення розробки цифрових платформ доцільно залучати за рахунок міжнародних донорських грантів, орієнтованих на підтримку децентралізації, мінімізуючи навантаження на місцеві бюджети. Практична апробація може стартувати у формі пілотних проєктів у відносно безпечних регіонах держави, з подальшим масштабуванням успішного досвіду по всій території України.

Також, доцільно запропонувати інституційну реорганізацію класичних відділів кадрів у стратегічні служби управління людськими ресурсами (HR-департаменти) та завчасну розробку провізорних кваліфікаційних матриць для проведення майбутніх конкурсів. Зміст нововведення передбачає відхід від застарілої радянської моделі діловодства до сучасної аналітичної роботи з персоналом, що включає розробку профільних кейс-завдань, симуляційних вправ та тестових баз для кожної посади окремо. З огляду на вимоги статей 20–25 Закону № 3077-IX щодо відкритості та об'єктивності конкурсного відбору, пропонується вже зараз сформувати внутрішні пули незалежних експертів та представників громадськості, які у майбутньому увійдуть до складу конкурсних комісій. Написання модельних регламентів роботи подібних комісій дозволить уникнути хаосу при масовому заповненні вакансій у повоєнний час.

Вважаю, впровадження подібної реформи кардинально змінить філософію муніципального менеджменту, перетворивши процедуру добору персоналу на прозорий інструмент меритократії, заснований на особистих заслугах кандидатів. Завчасне створення тестових інструментів та критеріїв оцінювання нівелює прояви фаворитизму, політичного тиску чи клановості, які нерідко деформували кадрову політику в минулому. Посадові особи, які вступатимуть на службу за оновленою конкурсною процедурою, матимуть високий рівень легітимності в очах територіальної громади, що зміцнить суспільну довіру до інститутів влади. Окрім того, функціональне підсилення кадрових служб дозволить ефективно впроваджувати психологічну підтримку та механізми

подолання професійного вигорання персоналу, що є критично важливим в умовах тривалого стресу воєнного часу.

Практичне запровадження означеної ініціативи потребує розробки типових положень про служби управління людськими ресурсами, які можуть бути імплементовані в поточну структуру виконавчих органів через механізм затвердження тимчасових штатних розписів. Наділення керуючих справами виконавчих комітетів статусом керівників служби, відповідно до Прикінцевих положень Закону № 3077-IX, створює легітимну правову основу для видання відповідних організаційних наказів уже сьогодні. Наступним кроком має стане формування робочих груп із залученням юристів, психологів та провідних муніципальних службовців для створення банку ситуаційних завдань (кейсів), які відображатимуть специфіку управління територіями. Сформований методичний інструментарій дозволить автоматично запустити відкриті та чесні конкурси на наступний день після припинення дії правового режиму воєнного стану, гарантуючи безумовне дотримання конституційного права громадян на доступ до публічної служби.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Проаналізувавши вищенаведене слід зробити наступні ґрунтові висновки, котрі фіксують результати наукового пошуку. Встановлено самотійну муніципально-правову природу служби в органах місцевого самоврядування як специфічного різновиду професійної діяльності в системі публічного управління. Доведено дуалістичний характер означеного інституту, котрий поєднує автономне забезпечення інтересів територіальних громад із виконанням делегованих державницьких повноважень. Муніципальна служба функціонує на засадах місцевої демократії, законності та фінансової підзвітності перед населенням. Виявлено тривалу еволюцію вітчизняного правового поля, що ознаменувалася поступовим відходженням від застарілих управлінських підходів закону 2001 року на користь модернізованих стандартів нового базового Закону № 3077-IX, котрий наближає національну практику до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування та створює фундамент для якісного локального менеджменту.

Обґрунтовано, що організаційно-кадрові засади муніципального менеджменту в ординарних умовах базувалися на принципах меритократії, конкурсного відбору, штатного планування та формування дієвого кадрового резерву для збереження інституційної пам'яті місцевої влади. Нормативні приписи вимагали суворого дотримання політичної нейтральності службовців, недопущення конфлікту інтересів та прозорості матеріального стимулювання. Доведено, що ефективність функціонування апарату безпосередньо детермінується рівнем професійної компетентності працівників, їхньою спроможністю адаптуватися до децентралізаційних процесів та готовністю оперативно реагувати на потреби населення, де постійний розвиток навичок виступає головною запорукою інституційної стійкості перед зовнішніми кризами.

Виявлено масштабну трансформацію правового регулювання службових відносин під впливом воєнного стану, що зумовила тимчасову централізацію владних повноважень та звуження колегіальних засад. Отримано підтвердження, що наділення керівників громад правом одноособового ухвалення рішень та спрощеного призначення кадрів без конкурсів виступили ефективними антикризовими кроками задля збереження керованості апаратів під впливом безпекових загроз. Водночас доведено наявність гострих системних викликів, серед яких ключовими визнано компетенційні колізії між радами та військовими адміністраціями через брак чіткого розподілу повноважень. Констатовано фінансове виснаження громад унаслідок вилучення військового податку на доходи фізичних осіб, що разом із обмеженнями кадрової мобільності та загрозою втрати кворуму спровокувало відтік кваліфікованих фахівців із муніципального сектору.

Сформульовано стратегічні пріоритети розвитку нормативного забезпечення, де головним драйвером дерадянзації визначено повноцінне введення в дію Закону України № 3077-IX. Аргументовано потребу завчасної підготовки підзаконних актів та модельних локальних регламентів для мінімізації перехідного шоку після припинення надзвичайного стану. Обстоюється необхідність чіткої законодавчої демаркації функцій між військово-адміністративними структурами та легітимними органами самоврядування задля відновлення децентралізаційних стандартів, а також імплантації в практику гарантій безбар'єрності й інклюзивності при доступі до служби, що виступає передумовою євроінтеграції.

Обґрунтовано інноваційні підходи до модернізації кадрової політики шляхом проведення випереджувального аудиту компетентностей працівників та створення міжмуніципальних цифрових платформ. Впровадження дистанційного мікронавчання модулям європейського права й антикорупційного комплаєнсу дозволить оперативно усунути професійні дефіцити службовців та захистити персонал від негативних оцінок під час майбутнього обов'язкового щорічного оцінювання. Сформовано пропозицію щодо реорганізації відділів

кадрів у стратегічні HR-департаменти із завчасною розробкою кваліфікаційних матриць і симуляційних кейсів. Застосування аналітичного інструментарію уможливить автоматичний запуск прозорих конкурсів відразу після скасування воєнного стану, повністю нівелюючи прояви фаворитизму. Резюмовано, що синергія нормативних реформ та адаптаційних кадрових рішень виступить основою для побудови стійкої, меритократичної муніципальної служби, здатної ефективно працювати заради повоєнної відбудови та розвитку громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баско А.В. Особливості діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 383-390;
2. Биков О.М., Самань В.В. Функціонування місцевого самоврядування в Україні у період правового режиму воєнного стану. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 266-269;
3. Богів Я.С. Правова регламентація здійснення повноважень місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Академічні візії*. 2023. Вип. 15. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/824/745>
4. Божко В.М. Проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Online.Poltava Law Review*. 2023. № 1. С. 8-22;
5. Бородін Є., Шумляєва І. Інституційно-правове забезпечення функціонування суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 3. С. 13–21.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010. № 2456-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010, № 50-51, ст.572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
7. Венедіктов С. В. Трудове право України: підручник. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Діа, 2024. 228 с.
8. Волинська рада схвалила обласний бюджет на 2025 рік / *Волинська обласна рада*. URL: <https://new.volynrada.gov.ua/2024/volynrada-shvalyla-oblasnyj-byudzheta-na-2025-rik/>
9. Волошина Я. Місцеве самоврядування: теорії походження та їх реалізація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №3. С. 117–122.
10. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник*

Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2(1). С. 76-83.

11. Гуков-Кушнір А.Є., Іванів О.Т. Про правове регулювання робочого часу в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. 2024. Випуск 40. С. 36-41;
12. Гусейнов К.А. Служба в органах місцевого самоврядування: до питання вдосконалення дефініції. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2021. № 3. С. 18-21;
13. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова від 11.03.2022. № 252 / *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
14. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. Ч. 4 (32). С. 46–55;
15. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 року № 994_036 / *Рада Європи*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/card6#Public
16. Загуменна Ю.О., Лазарєв В.В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 роки). *Право і безпека*. 2020. № 2(77). С. 106-117;
17. Задорожна С. М. Актуальні питання кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад в Україні. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2017. № 1. С. 34-46.
18. Закон від 08 листопада 2023 року № 10037 Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України: Закон України від 08 листопада 2023 року № 3428-IX / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. 2023, № 95, ст. 378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20>

- 19.Кавилін О.А. Становлення місцевого самоврядування в Україні. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 247-252;
- 20.Кисиль В.В. Трансформація національного законодавства у сфері місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Вісник мариупольського державного університету*. Серія: історія. Політологія, 2024, Вип. 38. С. 110-118.
- 21.Коваленко О. О. Новели режиму воєнного стану у правовому регулюванні випробування при прийнятті на роботу: адекватні відповіді на наявні проблеми практичної площини чи кроки, спрямовані на обмеження прав працівника. *Збірник наукових праць ХНПУ імені ГС Сковороди "Право"*. 2024. № 38. С. 175-180.
- 22.Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005. № 2747-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2005, № 35-36, № 37, ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
- 23.Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 року № 322-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1971. додаток до № 50. ст. 375 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
- 24.Конституція України №254-ВР від 26.06.1996 / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960254K.html;
- 25.Кравченко І.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління (адміністрування). *Академічні візії*. 2025. № 41. С. 1-11;
- 26.Малиновський Ю.В., Карий О.І. Обґрунтування кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2023. № 73. С. 22-26;
- 27.Мельниченко Б., Мідик М. Місцеве самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. Т. 10. № 2(38). С. 137-145.

28. Мельничук В. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади на субрегіональному рівні: пошуки компромісу. *Вісник Прикарпатського університету*. Серія «Політологія». 2020. № 14. С. 303–314.
29. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396-398;
30. Про введення воєнного стану в Україні: Указ від 24.02.2022 року № 64/2022 / *Президент України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
31. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.
32. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин: Закон України від 01.07.2022. № 2352-IX / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI07237A>
33. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування: Закон України від 15 травня 2024 року № 3590-IX / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3590-20>
34. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 р. N 391: Постанова від 16 червня 2023 р. № 612 / *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kp230612?an=1&ed=&dtm=&le=>
35. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах: Постанова від 01.12.1994 року № 804 / *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF#Text>

- 36.Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : Постанова від 21.03.2024 р. № 3625-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3625-IX#Text>.
- 37.Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1997, № 24, ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- 38.Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 року № 2136-IX / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>
- 39.Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015. № 389-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2015, № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
- 40.Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001. № 2493-III / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2001, № 33, ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
- 41.Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2023, № 72, ст.24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
- 42.Руденко О. М., Козюра І. В. , Павленчик П.Т., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посібн. / О. М. Руденко І. В. Козюра, Н. В. Ткаленко, В. Г. Маргасова. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.

43. Сірий Ю.М. Актуальні питання діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2024. Том 35 (74). № 3. С. 123-127;
44. Статут Організації Об'єднаних Націй: Статут від 26.06.1945 / *Організація Об'єднаних Націй*. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf
45. Титикало Р.С. Функції органів місцевого самоврядування. *Наукові записки. серія: Право*. 2022. Вип. 12. С. 286-291;
46. Хороша С. В. Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні : робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / освітньо-професійна програма «Державна служба». Луцьк. 2024. 87 с.
47. Що означає воєнний стан в Україні / *Запорізька державна обласна адміністрація*. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/59517/sho-oznachaje-vojenniy-stand-v-ukrajini.html>
48. Янюк Н.В. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: новели у законодавстві України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Випуск № 05. Ч. 2. С. 392-398.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Наукові праці автора за темою випускної кваліфікаційної роботи



Міністерство освіти і науки України
 Національний університет
 «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»
 Ghent University (Бельгія)
 «1 DECEMBRIE 1918» University of Alba Iulia (Румунія)
 UNIVERSITY ISMA (Латвійська республіка)
 VARN A FREE UNIVERSITY «CHERNORIZETS HRABAR» (Болгарія)
 Академія праці, соціальних відносин та туризму
 Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана
 Національний технічний університет «Дніпропетровська політехніка»
 Національний університет «Чернігівська політехніка»
 Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя
 Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

**Матеріали XIII Міжнародної
 науково-практичної Інтернет-конференції
 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО
 УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

23 квітня 2026 року



Полтава – 2026

УДК 35.073:34(477)
О64

Розповсюдження та тиражування без офіційного дозволу
Національного університету
імені Юрія Кондратюка заборонено

Редакційна колегія:

М. І. Лахижа, д. держ. упр., професор;
В. П. Задорожний, д. держ. упр., професор;
І. О. Кульчій, к. держ. упр., доцент.

Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні : Матеріали XIII Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 23 квітня 2026 р. Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2026. 228 с.

У збірнику матеріалів XIII Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції розглядаються теоретичні та правові аспекти трансформації системи публічного управління з урахуванням зарубіжного досвіду та воєнного стану в Україні, шляхи та методи оптимізації діяльності органів влади на місцевому рівні, іноземний досвід впровадження сучасних систем та методів управління в діяльність органів влади, організаційні та фінансові аспекти забезпечення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, правові механізми створення інклюзивного суспільства, розвиток публічного та приватного права.

Розрахований на фахівців публічного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науково-педагогічних працівників, здобувачів вищої освіти.

УДК 35.073:34(477)

*Матеріали друкуються мовами оригіналів.
За виклад, зміст і достовірність матеріалів
відповідають автори.*

Мищенко Катерина Семенівна, МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ І ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	88
Мяновська Діана Олександрівна, Гончарова Діана Дмитрівна ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ВИКЛИК РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	91
Петренко Аліна Володимирівна Чуб Андрій Костянтинів ФІНАНСОВА САМОСТІЙНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ІНСТРУМЕНТИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	93
Поліщук Віталій Олегович, ТРАНСФОРМАЦІЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК СТАБІЛЬНОСТІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	95
Порохня Ілля Вікторович, ВИКЛИКИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ	97
Скрильник Андрій Сергійович, ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ	98
Смазлюк Вікторія Валеріївна, Мазена Вікторія Романівна ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	101
Смачний Віталій Валерійович НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПАРТНЕРСТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	103
Старостенко Вікторія Миколаївна, СТРАТЕГІЧНА СТІЙКІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВІД ВИЖИВАННЯ ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ	106
Тарас Мар'яна Іванівна, СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СИСТЕМУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	108

*Порохня Ілля Вікторович,
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня,
освітньої програми «Публічне управління та адміністрування»*

ВИКЛИКИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України з 24 лютого 2022 року суттєво трансформувала умови функціонування публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування стали першою лінією забезпечення життєдіяльності територіальних громад, організації оборони, евакуації населення, надання гуманітарної допомоги та відновлення інфраструктури.

Водночас проходження служби в органах місцевого самоврядування набуло низки викликів, пов'язаних зі змінами правового регулювання, кадровим дефіцитом, безпековими ризиками та необхідністю оперативного реагування на кризові умови.

Правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування у період воєнного стану ґрунтується на Конституції України [1], Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII [2], Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX [3], Законі України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-IX [4] та інших нормативних актах.

Головними викликами проходження служби в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану є: по-перше, кадровий дефіцит і спрощений порядок призначення. Мобілізація, міграція та окупація призвели до значного скорочення кадрового складу. Закон № 2259-IX дозволив призначення без конкурсу, що забезпечило оперативність, але створило ризики зниження професійного рівня службовців. Особи, призначені за спрощеним порядком, не можуть бути переведені на інші посади до закінчення воєнного стану. По-друге, безпекові ризики. Працівники ОМС працюють під постійною загрозою обстрілів, кібератак і диверсій. Відсутність чітких протоколів дій у разі загрози захоплення громади ускладнює документообіг та кадрове діловодство. По-третє, організаційно-правова невизначеність. Утворення військових адміністрацій призводить до перерозподілу повноважень між ОМС та ВА. Закон № 2136-IX надав роботодавцю право самостійно визначати режим роботи, призупиняти окремі норми трудового законодавства. По-четверте, психологічне навантаження та вигорання. Додаткові

обов'язки (військовий облік, робота з ВПО, координація оборони) суттєво підвищують рівень стресу.

Для подолання зазначених викликів пропонується:

- удосконалити законодавство з урахуванням воєнного досвіду;
- запровадити обов'язкові програми підвищення кваліфікації для службовців, призначених за спрощеним порядком;
- розробити єдині безпекові протоколи для ОМС;
- після припинення воєнного стану провести обов'язкові конкурси на посади, зайняті без конкурсу.

Таким чином, проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану демонструє високу адаптивність системи, але потребує подальшого вдосконалення нормативно-правової бази та кадрової політики.

Література:

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 4 берез. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
4. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX : станом на 14 берез. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>