

УДК 352.075:351.86(477)

Цимбал Ганна Петрівна

доктор юридичних наук, професор,
в.о. декана Факультету права та міжнародних відносин
Київський столичний університет імені Бориса Грінченка

Tsymbal Hanna

Doctor of Law, Professor,
Faculty of Law and International Relations
Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University
ORCID: 0000-0002-5616-3904

Бабаніна Вікторія Вікторівна

доктор юридичних наук, професор

Babanina Viktoria

Doctor of Law, Professor,
ORCID: 0000-0003-4173-488X

Марухленко Оксана В'ячеславівна

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри управління
Київський столичний університет імені Бориса Грінченка

Marukhlenko Oksana

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor
Department of Management
Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University
ORCID: 0000-0001-8050-6615

DOI: 10.25313/2617-572X-2026-3-68-27

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ ОПЕРАТИВНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТА ВОЄННОГО СТАНУ

PECULIARITIES OF MAKING OPERATIONAL MANAGEMENT DECISIONS BY LOCAL GOVERNMENT BODIES IN EMERGENCY SITUATIONS AND MARTIAL LAW

Анотація. Вступ. Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні спричинило фундаментальну трансформацію архітектури публічного управління на місцевому рівні. Традиційна модель муніципального менеджменту, орієнтована на колегіальність та тривалі регламентні процедури, виявилася занадто інертною в умовах безпекових загроз. Це зумовило потребу в обґрунтуванні нових механізмів прийняття оперативних управлінських рішень органами місцевого самоврядування (ОМС) для забезпечення життєдіяльності громад.

Мета. Комплексний аналіз нормативно-правових, інституційних, фінансово-бюджетних та кадрових особливостей прийняття оперативних управлінських рішень ОМС в умовах надзвичайних ситуацій та воєнного стану, а також визначення практичних шляхів підвищення їхньої ефективності.

Матеріали і методи. Дослідження базується на аналізі законодавчих та нормативно-правових актів України (зокрема Законів України «Про правовий режим воєнного стану», № 2259-IX та Постанов КМУ № 252, № 590, № 1178). Дослідження виконано із застосуванням порівняльно-правового, системного, структурно-функціонального методів, а також аналізу та синтезу для оцінки спрощених управлінських, бюджетних і кадрових процедур.



Авторське право © Автор(и). Це стаття з відкритим доступом, що розповсюджується відповідно до умови ліцензії Creative Commons Attribution Ліцензія 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

Результати. Визначено, що ключовим нововведенням у процесі адаптації ОМС стала тимчасова концентрація розпорядчих повноважень у руках сільських, селищних, міських голів із можливістю одноосібного прийняття рішень із питань оборони, управління комунальним майном та ліквідації наслідків руйнувань. Розкрито три основні інституційні моделі співіснування ОМС та військових адміністрацій. Проаналізовано особливості казначейського обслуговування за черговістю видатків (Постанова КМУ № 590), застосування спрощених закупівельних процедур (Постанова КМУ № 1178) та призначення на посади посадових осіб ОМС без проведення конкурсних відборів. Виявлено ключові ризики: загрози авторитаризації управління, зниження прозорості та обмеженість виконання бюджетних призначень.

Перспективи. Обґрунтовано необхідність диференціації нормативного режиму за зонами безпеки (фронтові, прикордонні та тиллові громади), нормативного закріплення цифрових інструментів для проведення дистанційних сесій рад, розширення переліку критичних видатків місцевих бюджетів та запровадження механізмів превентивного нагляду за законністю рішень ОМС.

Ключові слова: місцеве самоврядування, воєнний стан, оперативні управлінські рішення, військові адміністрації, голова громади, місцеві бюджети, публічні закупівлі, кадровий потенціал, муніципальне управління.

Summary. Introduction. The introduction of martial law in Ukraine caused a fundamental transformation of the local public administration architecture. The traditional municipal management model, focused on collegiality and lengthy regulatory procedures, proved to be overly inert under security threats. This necessitated the substantiation of new mechanisms for operational decision-making by local self-government bodies (LSGs) to ensure community functioning.

Purpose. A comprehensive analysis of the legal, institutional, financial, budgetary, and personnel characteristics of operational decision-making by LSGs under emergency situations and martial law, as well as the identification of practical ways to increase their efficiency.

Materials and methods. The research is based on the analysis of legislative and regulatory acts of Ukraine (specifically the Laws of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law", No. 2259-IX, and Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 252, No. 590, No. 1178). The study was conducted using comparative legal, systemic, and structural-functional methods, alongside analysis and synthesis to evaluate simplified management, budgetary, and personnel procedures.

Results. It was determined that the key innovation in the adaptation process of LSGs was the temporary concentration of executive authority in the hands of village, town, and city mayors, allowing for sole decision-making on defense, municipal property management, and damage elimination. Three main institutional models of coexistence between LSGs and military administrations were revealed. The features of treasury execution by priority of expenditure (Resolution of the Cabinet of Ministers No. 590), the application of simplified procurement procedures (Resolution No. 1178), and the appointment of LSG officials without competitive selection procedures were analyzed. Key risks were identified: threats of management autocratization, reduced transparency, and limitations in executing budgetary allocations.

Discussion. The necessity of differentiating the regulatory regime by safety zones (frontline, border, and rear communities), legislative consolidation of digital tools for holding remote council sessions, expanding the list of critical local budget expenditures, and introducing preventive oversight mechanisms over the legality of LSG decisions was substantiated.

Key words: local self-government, martial law, operational managerial decisions, military administrations, community head, local budgets, public procurement, personnel capacity, municipal administration.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія проти України та запровадження правового режиму воєнного стану поставили перед системою публічного управління надскладні виклики. В умовах постійних безпекових загроз, руйнування об'єктів критичної та цивільної інфраструктури, вимушеного переміщення мільйонів громадян і логістичних розривів виникла гостра потреба в кардинальному прискоренні всіх управлінських процесів на муніципальному рівні.

Традиційна модель функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС), яка в довоєнний період базувалася на засадах колегіальності, тривалих процедурах публічних консультацій, регламентних часових обмеженнях та обов'язковому попередньому оприлюдненні проектів рішень, виявилася занадто інертною в умовах екстремального реагування. Виникла глибока суперечність між необхідністю негайного ухвалення розпорядчих рішень (щодо за-

безпечення оборони, ліквідації наслідків руйнувань, перерозподілу бюджетних коштів, евакуації та надання соціальної допомоги) та бюрократизованими довоєнними нормативно-правовими процедурами.

Законодавче реагування на ці виклики суттєво змінило архітектуру муніципального менеджменту, тимчасово перенісши центр прийняття рішень на одноосібних керівників (голів громад) та військові адміністрації. Проте така трансформація сформувала нову наукову та практичну проблему: як забезпечити максимальну оперативність та гнучкість управлінського реагування ОМС в умовах надзвичайних ситуацій, не втративши при цьому легітимності рішень, не порушивши балансу між централізацією та муніципальною демократією і не створивши необоротних корупційних та фінансово-правових ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема трансформації публічного управління та функціонування органів місцевого самоврядування

у кризовий період перебуває в центрі уваги багатьох українських науковців і практиків.

Фундаментальні теоретико-правові засади функціонування місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства та його взаємодії з державою досліджували О.В. Батанов та В.В. Кравченко [1]. Питання розвитку державної служби, підготовки та адаптації управлінських кадрів у сучасних умовах висвітлено в працях Л.Г. Комахи [2].

Особливості кризового лідерства, стратегічної стійкості та адаптації публічного управління до умов війни та повоєнного відновлення аналізуються в роботах Г.В. Чумакової та В.В. Пасічнюк [15], Ю. Шелест [7], а також А. Круглашова та С. Швидюка [18]. Вони наголошують на важливості збереження інституційної спроможності громади навіть за умов вимушеного обмеження окремих елементів місцевої демократії.

Нормативно-правовий аспект діяльності ОМС під час війни, а також складні питання співіснування та розмежування компетенції між виборними муніципальними органами й військовими адміністраціями досліджували В.Б. Ковальчук [17] та В.С. Говоров [4]. Базовим підґрунтям для цих праць є нормативно-правова база України, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [14] та Закон України № 2259-IX [10], який заклав правову основу для одноосібного прийняття оперативних рішень головами громад.

Фінансово-бюджетні механізми забезпечення життєдіяльності територіальних громад та роль бюджетної системи в умовах війни стали предметом аналізу Ю.А. Романовської [16]. Практична реалізація бюджетного процесу в умовах воєнного стану регулюється Постановою КМУ № 252 [5], а пріоритетність та черговість здійснення видатків через казначейські органи визначена Постановою КМУ № 590 [12].

Специфіку проведення публічних закупівель як інструменту швидкого забезпечення потреб громад у період війни вивчали Л.О. Петик та І.В. Бацман [8], спираючись на Особливості, затверджені Постановою КМУ № 1178 [11]. Дослідження Я.В. Петруненка [9] додає цінний аналіз зарубіжного досвіду регулювання закупівель як господарсько-правового засобу ефективного використання публічних ресурсів.

Питанням кадрового забезпечення, викликам мобілізації та дефіциту фахівців, а також методам оптимізації кадрового потенціалу в умовах війни та енергетичної кризи присвячено працю Д.Р. Верезомського, Н.І. Гречаник та М.О. Годящева [3]. Загальні методологічні засади та методичні підходи до прийняття управлінських рішень та їх оцінювання в сучасних динамічних умовах висвітлено А. Мельником та Р. Винокуровим [6].

Незважаючи на наявність ґрунтовних праць із окремих аспектів (правового, фінансового чи за-

купівельного), у сучасній науковій літературі недостатньо дослідженим залишається комплексний механізм прийняття саме оперативних управлінських рішень ОМС. Потребує додаткового опрацювання системний аналіз того, як одночасно функціонують спрощені кадрові процедури, одноосібні розпорядчі акти голів громад, обмеження казначейського обслуговування та виняткові закупівлі, а також якими є практичні шляхи оптимізації цього механізму для віддалених, прикордонних та фронтових громад.

Метою статті є комплексний аналіз нормативно-правових, інституційних, фінансово-бюджетних та кадрових особливостей прийняття оперативних управлінських рішень ОМС в умовах надзвичайних ситуацій та воєнного стану, а також визначення практичних шляхів підвищення їхньої ефективності.

Матеріали і методи. Дослідження базується на аналізі законодавчих та нормативно-правових актів України (зокрема Законів України «Про правовий режим воєнного стану», № 2259-IX та Постанов КМУ № 252, № 590, № 1178). Дослідження виконано із застосуванням порівняльно-правового, системного, структурно-функціонального методів, а також аналізу та синтезу для оцінки спрощених управлінських, бюджетних і кадрових процедур.

Виклад основного матеріалу. Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні спричинило фундаментальну трансформацію архітектури публічного управління на місцевому рівні [7; 17; 18]. Традиційна модель муніципального менеджменту, що базувалася на засадах колегіальності, тривалих процедурах публічних консультацій, регламентованій прозорості та децентралізованому прийнятті рішень, виявилася надто інертною перед обличчям безпосередніх військових загроз, руйнування критичної інфраструктури та масового переміщення населення [1; 15; 18]. Оперативність прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування (ОМС) стала ключовим чинником забезпечення життєдіяльності територіальних громад та цивільного захисту [6; 15].

Законодавчим підґрунтям для адаптації муніципального управління до умов воєнного стану стали Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] та Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [14]. Проте вирішальним етапом модернізації функціоналу ОМС у кризовий період стало ухвалення Закону України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [10]. Цей нормативно-правовий акт докорінно перерозподілив владні повноваження всередині громад, перенісши центр прийняття оперативних рішень від колегіальних органів (місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів) до одноосібних суб'єктів влад-

них повноважень — сільських, селищних, міських голів [10; 14; 17].

Правовий режим воєнного стану сформував вимушений патерн централізації муніципальної влади, який водночас вимагає застосування сучасних методів оцінювання рішень та адаптивного кризового лідерства [6; 15]. Водночас виникла складна двокавальна система вертикалі публічного управління: з одного боку збереглися виборні органи місцевого самоврядування, а з іншого — було утворено військові адміністрації (ВА) різних рівнів, що володіють розпорядчими та контролюючими функціями [4; 14; 17]. Баланс між збереженням муніципальної демократії та забезпеченням жорсткої оперативної керованості становить основу сучасного адаптивного муніципального права України [1; 7; 18].

Ключовою проблемою функціонування місцевого самоврядування під час війни є визначення меж компетенції між цивільними ОМС та утвореними військовими адміністраціями населених пунктів [4; 14; 17]. Відповідно до статті 4 Закону України № 389-VIII [14] (у редакції Закону № 2259-IX [10]), військові адміністрації населених пунктів утворюються за рішенням Президента України у разі, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження [4; 10; 14].

Аналіз практичної імплементації законодавства дозволяє виокремити три основні інституційні моделі муніципального управління під час воєнного стану:

1. Базова модель збереження ОМС. У громадах, де місцева рада, її виконавчі органи та голова продовжують повноцінно функціонувати, а бойові дії не ведуться, військові адміністрації населених пунктів не утворюються [10; 13; 17]. ОМС функціонують у спеціальному режимі розширених повноважень [10; 14].

2. Гібридна модель (одноособове керівництво голови як начальника ВА). У разі спроб блокування роботи ради або відсутності кворуму, голова громади може бути призначений Президентом України на посаду начальника військової адміністрації відповідного населеного пункту [4; 10; 14]. У цьому випадку припиняються повноваження ради та виконкому, а весь масив муніципальної та оборонної влади концентрується в руках начальника ВА [4; 14].

3. Модель прямої військово-цивільної адміністрації. У зонах активних бойових дій або на деокупованих територіях, де виборні органи втратили спроможність функціонувати, утворюється ВА населеного пункту на чолі з призначеним військовим або цивільним посадовцем, що повністю заміщає собою ОМС [4; 14].

Законодавчий механізм містить певну нормативну невизначеність щодо критеріїв оцінки «нездійснення повноважень» ОМС, що в окремих випадках створює ризики суб'єктивного ініціювання утворення ВА з боку обласних військових адміністрацій (ОВА).

Ключовим нововведенням воєнного стану стала легалізація одноосібного прийняття рішень сільськими, селищними та міськими головами з питань, які в мирний час належали до виключної компетенції місцевих рад або їхніх виконавчих комітетів [10; 14; 17]. Сфера застосування цих повноважень чітко обмежена територіями громад, де не ведуться бойові дії та не утворено військові адміністрації [10; 14].

Процедурно виникнення потреби в оперативному реагуванні активує право голови видавати одноосібне розпорядження без попереднього узгодження з депутатським корпусом [10; 14]. Залежно від характеру питання, процес розробки та набрання чинності рішенням поділяється на кілька ключових траєкторій.

Для загальних питань муніципального управління проекти розпоряджень готуються у спрощеному

Таблиця 1

Порівняльна характеристика суб'єктів муніципального управління в умовах воєнного стану

Суб'єкт муніципального управління	Підстави набуття повноважень	Ключові компетенції в умовах воєнного стану	Механізм прийняття рішень
Місцева рада (колегіальний орган)	Конституція України, Закон № 280/97-ВР	Прийняття місцевого бюджету (якщо не передано голові/ВА), ухвалення стратегічних рішень, затвердження довгострокових договорів.	Сесійні засідання (зокрема в режимі відеоконференцій), рішення ухвалюються більшістю голосів.
Сільський, селищний, міський голова	Загальне виборне право, Закон № 389-VIII [14] (зі змінами Закону № 2259-IX)	Прийняття оперативних рішень з оборони, фінансування ЗСУ, демонтажу пошкоджених об'єктів, кадрових призначень, управління комунальною власністю	Видання одноосібних розпоряджень; негайне набрання чинності
Військова адміністрація населеного пункту	Указ Президента України на підставі пропозицій Генерального штабу ЗСУ або ОДА	Повний комплекс повноважень місцевої ради, її виконкому та голови; запровадження заходів правового режиму воєнного стану	Видання наказів начальника ВА; повна заміна функцій ОМС

Джерело: розроблено автором на основі аналізу нормативно-правової бази [4; 10; 13–14]

порядку і не потребують дотримання довоєнного десятиденного строку оприлюднення [10; 14]. Для спеціальних питань, окреслених у статті 9 Закону України № 389-VIII [14] (зокрема щодо передачі коштів ЗСУ, демонтажу аварійних споруд чи залучення безоплатної правової допомоги), голова видає розпорядження, яке набирає чинності негайно [10; 14]. У випадках, коли рішення стосуються обстеження руйнувань чи розчищення земель від незаконних тимчасових споруд, законодавець зобов'язує голову поінформувати начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин [10; 14]. Якщо ж реалізація рішення вимагає цивільно-правових зобов'язань, голова має право самостійно укладати договори, які залишаються чинними на період воєнного стану та протягом одного року після його скасування, а угоди з більшим строком дії підлягають подальшому затвердженню радою [10; 14].

Відповідно до частин 4 та 5 статті 9 Закону України № 389-VIII [14], голова громади вповноважений одноосібно ухвалювати рішення з таких критичних напрямів:

- Перерозподіл бюджетних ресурсів на оборону. Прийняття рішень про передачу коштів з місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану [10; 14].
- Управління земельно-майновим комплексом. Звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд [10; 14].
- Ліквідація наслідків руйнувань. Організація обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок збройної агресії РФ, а також прийняття рішень про демонтаж об'єктів, визнаних аварійно небезпечними [10; 14].
- Цивільний захист та екологічна безпека. Вжиття заходів щодо боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, а також поводження з небезпечними відходами [14].
- Правова допомога населенню. Утворення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги (БППД), призначення та звільнення їхніх керівників [10; 14].

Для забезпечення максимальної мобільності управлінського апарату Закон № 2259-IX тимчасово зупинив дію низки базованих на демократичних процедурах законів. На період воєнного стану призупинено дію вимог щодо обов'язкового оприлюднення проектів рішень ОМС не пізніше як за 10 робочих днів до дати їх розгляду. Проекти актів та розпоряджень посадових осіб ОМС оприлюднюються негайно після прийняття. Щодо рішень ОМС також не застосовуються положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Це дозволяє приймати рішення про встановлення місцевих податків і зборів без три-

валого аналізу регуляторного впливу та погоджень із Державною регуляторною службою. Нарешті, на акти ОМС не поширюється дія Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», що звільняє муніципалітети від обов'язку погодження заходів підтримки місцевого бізнесу [10].

Одноосібні рішення голови викладаються у формі розпоряджень і набирають чинності з моменту їх підписання. Для виконання цих рішень голова має право укладати договори від імені громади, цивільно-правові зобов'язання за якими залишаються чинними протягом усього періоду воєнного стану та не більше одного року після його припинення або скасування [10; 14]. Якщо строк дії договору перевищує цей термін, він підлягає обов'язковому затвердженню відповідною радою протягом 30 днів після завершення воєнного стану [10; 14].

Про прийняття рішень із питань очищення земель, обстеження та демонтажу пошкоджених будівель голова зобов'язаний поінформувати начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин [10; 14]. У разі виявлення фактів порушення головою Конституції чи законів України, начальник ОВА за погодженням із Генеральним штабом ЗСУ має право ініціювати перед Президентом України питання про утворення у цій громаді військової адміністрації [4; 10; 14].

Прийняття оперативних управлінських рішень нерозривно пов'язане з можливістю їх негайного фінансового забезпечення та підтримкою фінансової спроможності територіальних громад [16]. Умови воєнного стану вимагали кардинального перегляду бюджетного та закупівельного законодавства [5; 8; 11; 12; 16].

Уряд постановою від 11 березня 2022 року № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [5] спростив процедури виконання місцевих бюджетів [5; 16]. Виконавчим органам рад та військовим адміністраціям надано право здійснення перерозподілу видатків за кодом програмної класифікації в межах загального обсягу бюджетних призначень [5]. Окрім цього, утворено гнучкі інструменти оперативного маневрування фінансовими ресурсами для забезпечення першочергових потреб оборони та життєдіяльності [5; 16].

Навіть за наявності коштів на рахунках громади, реальне проведення платежів обмежене Порядком виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженим постановою КМУ від 9 червня 2021 року № 590 [12]. Документ встановлює сувору черговість проведення видатків Державною казначейською службою [12; 16]:

- Перша черга. Видатки на національну безпеку і оборону, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, виплата заробітної плати працівникам бюджетної сфери, нарахування на оплату праці, соціальне забезпечення, обслуговування місцевого боргу [12].

- Друга черга. Видатки загального та спеціального фондів за чітко визначеним переліком (облаштування укриттів, ремонт об'єктів критичної інфраструктури, закупівля медикаментів, палива, заходи з відновлення зруйнованого житлового фонду, придбання спецтехніки для комунальних служб) [12; 16].
- Третя черга. Всі інші видатки місцевих бюджетів, які не належать до критичних потреб оборони та життєзабезпечення [12].
- Така селективність вимагає від посадових осіб ОМС ретельного юридичного та фінансового прорахунку: будь-яке прийняте управлінське рішення повинно укладатися у формулювання видатків першої або другої черги Порядку № 590, інакше воно залишиться неоплаченим Казначейством [12; 16].

Закупівельний режим під час воєнного стану регулюється Постановою КМУ від 12 жовтня 2022 року № 1178 «Про затвердження Особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі»» [11]. Документ суттєво розширив можливості укладення прямих договорів [8; 11].

Система публічних закупівель надає замовникам в ОМС високу оперативність, але вимагає вичерпного обґрунтування підстав застосування виняткових процедур (зокрема пункту 13 Особливостей) задля уникнення звинувачень у зловживанні повноваженнями [8; 11].

Прийняття оперативних управлінських рішень неможливе без збереження кадрової спроможності муніципалітету, що вимагає застосування сучасних методів оптимізації кадрового потенціалу в умовах воєнних викликів та енергетичної кризи [2; 3; 15]. Унаслідок міграції, евакуації та мобілізації ОМС зіткнулися з гострим кадровим дефіцитом [3]. У відповідь законодавець врегулював процедури швидкого укомплектування штатів [10; 14].

Відповідно до частини 5 статті 10 Закону України № 389-VIII [14] (зі змінами Закону № 2259-IX [10]), у період дії воєнного стану сільський, селищний,

міський голова або начальник військової адміністрації має право призначати осіб на посади в органах місцевого самоврядування, а також на посади керівників комунальних підприємств, установ та організацій комунальної власності без конкурсного відбору [10; 14].

Процедура призначення на посади посадових осіб місцевого самоврядування під час війни характеризується такими особливостями [2; 3; 10; 14]:

- Мінімальний пакет документів при призначенні. Претендент подає лише заяву, заповнену особову картку, документи про громадянство України, наявність відповідної освіти та досвіду роботи [10; 14].
- Відстрочення антикорупційних та мовних процедур. Кандидат звільняється від обов'язку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Державного сертифіката про рівень володіння державною мовою [10; 14]. Ці документи підлягають обов'язковому поданню протягом трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану [10; 14].
- Скасування спецперевірок. Спеціальна перевірка та перевірка за Законом України «Про очищення влади» під час воєнного стану щодо нових призначенців не проводяться [10; 14]. Вони здійснюються протягом трьох місяців після завершення війни [10; 14].
- Обмеження кадрового руху. Посадовці, призначені за спрощеною процедурою без конкурсу, не можуть бути переведені на інші посади в ОМС або на державну службу за спрощеним порядком більше ніж один раз [10; 14].

Такий підхід забезпечив оперативно-кадрову гнучкість, але створив відкладені правові ризики, пов'язані з необхідністю масового проходження спецперевірок та конкурсних процедур у поствоєнний період [2; 3; 10].

Практична реалізація оперативних управлінських рішень ОМС в умовах воєнного стану виявила низку системних суперечностей та ризиків, які впливають на якість муніципального адміністрування [1; 6; 7; 18].

Таблиця 2

Механізми та вартісні пороги проведення публічних закупівель ОМС у період воєнного стану

Вартісний поріг / Предмет закупівлі	Нормативний механізм за Постановою № 1178	Особливості застосування для ОМС
Товари і послуги до 100 тис. грн, поточний ремонт до 200 тис. грн, роботи до 1,5 млн. грн	Прямий договір	Укладення договору без використання електронної системи за умови подальшого оприлюднення звіту про укладений договір
Товари і послуги від 100 тис. грн, роботи від 1,5 млн. грн (загальне правило)	Відкриті торги з особливостями або електронний каталог (Prozorro Market)	Скорочені строки подання тендерних пропозицій та оскарження; відсутність вимоги щодо мінімальної кількості учасників
Виняткові закупівлі за п. 13 Особливостей (незалежно від суми)	Укладання прямого договору без проведення відкритих торгів	Застосовується у разі нагальної потреби (ліквідація наслідків НС, закупівля для потреб оборони, відсутність конкуренції з технічних причин тощо)

Джерело: складено автором на основі [8–11]

Надання широких одноосібних повноважень головам громад та утворення військових адміністрацій у відносно безпечних регіонах створює ризик розмивання інституційних здобутків реформи децентралізації та ослаблення місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства [1; 4; 18]. Усунення місцевих рад від ухвалення рішень за умов відсутності ефективного нагляду з боку держави за законністю актів ОМС створює загрози авторитаризації муніципального управління на локальному рівні [1; 7; 17].

Застосування Порядку № 590 [12] призводить до того, що значна частина бюджетних коштів спеціального фонду місцевих бюджетів фактично блокується через пріоритетність видатків оборони [12; 16]. Це звужує спроможність ОМС щодо проведення планових ремонтів та утримання комунальної інфраструктури [16].

Скасування конкурсних процедур, спецперевірок та декларацій у поєднанні зі спрощеними закупівлями за п. 13 Постанови № 1178 [11] підвищує ризики зловживань при розподілі бюджетних ресурсів і комунального майна [8; 10; 11]. Відсутність публічного доступу до державних реєстрів та закритість проєктів рішень ускладнюють зовнішній громадський контроль [1; 10].

Законодавство часто застосовує уніфіковані нормативні рамки як для громад у зоні активних бойових дій, так і для громад глибокого тилу [7; 18]. Це створює дисбаланс: тиллові громади виявляють надмірне спрощення процедур там, де можна зберегти колегіальність, тоді як фронтові громади потерпають від браку процедурної гнучкості [7; 18].

Для підвищення ефективності прийняття оперативних управлінських рішень ОМС в умовах кризового стану доцільно впровадити такі стратегічні заходи [1; 6; 7; 12; 18]:

1. Диференціація правового режиму прийняття рішень. Впровадження чіткого законодавчого зонування територій (зони активних бойових дій, зони можливих бойових дій, тиллові регіони) з різним ступенем обмеження колегіальних процедур [7; 18].

2. Цифровізація колегіальної роботи. Законодавче закріплення нормативної бази для повноцін-

ного проведення дистанційних сесій місцевих рад та засідань виконкомів із застосуванням надійних інструментів електронного цифрового підпису, що мінімізує потребу в одноосібному прийнятті рішень головами [6; 18].

3. Удосконалення механізмів казначейського обслуговування. Внесення змін до Порядку КМУ № 590 [12] щодо розширення переліку видатків другої черги в частині підготовки до опалювального сезону, відновлення комунальних мереж та закупівлі енергозберігаючого обладнання [12; 16].

4. Запровадження алгоритмів превентивного нагляду. Створення прозорого механізму державного нагляду за законністю рішень ОМС з боку ОВА без утиску муніципальної автономії, що дозволить зупинити незаконні одноосібні рішення голів до моменту завдання збитків громаді [1; 4; 17].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Сформована в Україні система прийняття оперативних управлінських рішень органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану демонструє високу витривалість та адаптивність [6; 7; 15; 18]. Законодавче перенесення центру прийняття рішень на одноосібних керівників (голів громад) [10; 14], спрощення закупівельних режимів [11] та кадрових процедур [3; 10] дозволили забезпечити безперервність публічного управління, негайне реагування на безпекові виклики та ефективне матеріально-технічне забезпечення сил оборони [15; 16; 18].

Водночас досягнута оперативність управлінського реагування супроводжується вимушеним зниженням рівня прозорості, залученості громадськості та вимиванням колегіальних засад децентралізації [1; 7; 17]. Головним завданням подальшого розвитку законодавства про муніципальне управління є досягнення оптимального балансу між оперативною гнучкістю органу влади в умовах надзвичайної ситуації та збереженням базових демократичних інститутів місцевого самоврядування [1; 6; 7; 18]. Постраждалі від війни та тиллові громади потребують адаптованого нормативного інструментарію, який поєднує антикризову оперативність із поступовим відновленням довоєнних стандартів підзвітності та публічного контролю [7; 18].

ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ

ВНЕСОК АВТОРІВ: Усі автори зробили внесок порівну.

ФІНАНСУВАННЯ: Автори не отримували фінансування для цього дослідження.

ЗАЯВА ПРО ДОСТУПНІСТЬ ДАНИХ: Не застосовується.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ: Автори заявляють про відсутність конфлікту інтересів.

Література

1. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування / О. В. Батанов, В. В. Кравченко. Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6, № 6–7. С. 45–53. DOI: <https://doi.org/10.15421/151838>

2. Комаха Л., Колтун В. Публічне управління сталим розвитком сільських територій. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Публічне управління*. 2024. № 19. С. 34–38. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2024/19-6/22>
3. Вережомський Д. Р., Гречаник Н. І., Годящев М. О. Методи оптимізації кадрового потенціалу в умовах воєнних викликів та енергетичної кризи в Україні. *Актуальні питання економічних наук*. 2025. № 9. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15013915>
4. Говоров В. С. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*. 2024. № 1 (45). С. 87–95. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12)
5. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF> (дата звернення: 04.02.2026).
6. Мельник А., Винокуров Р. Особливості прийняття управлінських рішень, їх оцінка та оцінювання в сучасних умовах. *Економіка та суспільство*. 2025. № 71. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-71-166>
7. Голик Ю. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: ключові виклики, обмеження та напрями подальшого розвитку. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2025. № 2. С. 88–93. DOI: <https://doi.org/10.32782/2078-3566-2025-2-11>
8. Петик Л. О., Бацман І. В. Публічні закупівлі в умовах воєнного стану. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2023. № 9. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-9-08-03>
9. Петруненко Я. В. Зарубіжний досвід регулювання публічних закупівель як господарсько-правового засобу забезпечення ефективного використання державних коштів. *Правова держава*. 2019. № 34. С. 23–28. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.34.169526>
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20> (дата звернення: 04.02.2026).
11. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF> (дата звернення: 04.02.2026).
12. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 черв. 2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF> (дата звернення: 04.02.2026).
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.02.2026).
14. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 04.02.2026).
15. Чумакова Г. В., Пасічник В. В. Лідерство в кризових умовах: публічне управління під час воєнного стану. *Усніху і досягнення у науці*. 2024. № 1 (1). С. 212–225. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-1\(1\)-212-225](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-1(1)-212-225)
16. Фросіняк Р. В. Фінансова спроможність територіальних громад в умовах воєнного стану в Україні: управлінські виклики та адаптація. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2025. № 1 (9). С. 86–93. DOI: <https://doi.org/10.32782/cuj-2025-1-11>
17. Ковальчук В. Б. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37–46.
18. Круглашов А., Швидюк С. Місцеве самоврядування України в умовах війни: адаптація до нових викликів. *Літопис Волині*. 2025. № 32. С. 238–246. DOI: <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2025.32.39>

References

1. Batanov, O. V., & Kravchenko, V. V. (2018). Mistseve samovriadvannia yak instytut hromadianskoho suspilstva: munitsypalno-pravovi problemy vzaємodіi ta funktsionuvannia [Local self-government as an institute of civil society: municipal and legal problems of interaction and functioning]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 6(6–7), 45–53. <https://doi.org/10.15421/151838>
2. Komakha, L., & Koltun, V. (2024). Publichne upravlinnia stalym rozvytkom silskykh terytorii [Public management of sustainable development of rural areas]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Publichne upravlinnia*, (19), 34–38. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2024/19-6/22>
3. Verezomskiy, D. R., Hrechanyk, N. I., & Hodiashchev, M. O. (2025). Metody optymizatsii kadrovoho potentsialu v umovakh voiennykh vyklykiv ta energetychnoi kryzy v Ukraini [Methods of personnel potential optimization under military challenges and energy crisis in Ukraine]. *Aktualni pytannia ekonomichnykh nauk*, (9). <https://doi.org/10.5281/zenodo.15013915>
4. Hovorov, V. S. (2024). Aktualni problemy povnovazhen viiskovykh administratsii pid chas dii pravovoho rezhymu voiennoho stanu [Current problems of powers of military administrations during martial law]. *Pravo ta innovatsii*, (1(45)), 87–95. [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12)

5. Deiaki pytannia formuvannia ta vykonannia mistsevykh biudzhetiv u periody voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2022 № 252 [Some issues of formation and execution of local budgets during martial law: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 11, 2022 No. 252]. (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF>
6. Melnyk, A., & Vynokurov, R. (2025). Osoblyvosti pryiniattia upravlynskykh rishen, ikh otsinka ta otsiniuvannia v suchasnykh umovakh [Peculiarities of managerial decision-making, their estimation and evaluation in modern conditions]. *Ekonomika ta suspilstvo*, (71). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-71-166>
7. Holyk, Y. (2025). Povnovazhennia orhaniv mistsevoho samovryduvannia v umovakh voiennoho stanu: kluchovi vyklyky, obmezhennta ta napriamy podalshoho rozvytku [Powers of local self-government bodies under martial law: Key challenges, limitations, and directions for further development]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, (2), 88–93. <https://doi.org/10.32782/2078-3566-2025-2-11>
8. Petyk, L. O., & Batsman, I. V. (2023). Publichni zakupivli v umovakh voiennoho stanu [Public procurement under martial law]. *Problemy suchasnykh transformatsii. Seriya: ekonomika ta upravlinnia*, (9). <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-9-08-03>
9. Petrunenko, Ya. V. (2019). Zarubizhnyi dosvid rehuliuвання publichnykh zakupivel yak hospodarsko-pravovoho zasobu mekhanizmu zabezpechennia efektyvnoho vykorystannia derzhavnykh koshtiv [Foreign experience in regulating public procurement as an economic and legal tool to ensure effective use of public funds]. *Pravova derzhava*, (34), 23–28. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.34.169526>
10. Pro 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 [On amendments to certain laws of Ukraine regarding the functioning of public service and local self-government during martial law: Law of Ukraine of May 12, 2022 No. 2259-IX]. (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20>
11. Pro zatverdzhennia osoblyvosti zdaisnennia publichnykh zakupivel tovariv, robit i posluh dlia zamovnykiv, peredbachenykh Zakonom Ukrainy “Pro publichni zakupivli”, na period dii pravovoho rezhymu voiennoho stanu v Ukraini ta protiahom 90 dniiv z dnia ioho pryypynennia abo skasuvannia: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.10.2022 № 1178 [On approval of specific features of public procurement of goods, works and services for buyers under the Law of Ukraine “On Public Procurement” for the period of martial law in Ukraine and within 90 days after its termination or cancellation: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 12, 2022 No. 1178]. (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF>
12. Pro zatverdzhennia Poriadku vykonannia povnovazhen Derzhavnoiu kaznascheiskoioi sluzhboiu v osoblyvom rezhymy v umovakh voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.06.2021 № 590 [On approval of the Procedure for exercising powers by the State Treasury Service in a special mode under martial law: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 09, 2021 No. 590]. (2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF>
13. Pro mistseve samovriadiuvannia v Ukraini: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997 No. 280/97-VR]. (1997). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
14. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII [On the legal regime of martial law: Law of Ukraine of May 12, 2015 No. 389-VIII]. (2015). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
15. Chumakova, H. V., & Pasichniuk, V. V. (2024). Lidershtvo v kryzovykh umovakh: publichne upravlinnia pid chas voiennoho stanu [Leadership in crisis conditions: public administration during martial law]. *Uspikhy i dosiahnennia u nautsi*, (1(1)), 212–225. [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-1\(1\)-212-225](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-1(1)-212-225)
16. Frosiniak, R. V. (2025). Finansova spromozhnist terytorialnykh hromad v umovakh voiennoho stanu v Ukraini: upravlynski vyklyky ta adaptatsiia [Financial capacity of territorial communities under martial law in Ukraine: Managerial challenges and adaptation]. *Tsentrlnoukraiynskyi visnyk prava ta publichnoho upravlinnia*, (1), 86–93. <https://doi.org/10.32782/cuj-2025-1-11>
17. Kovalchuk, V. B. (2023). Osoblyvosti pravovoho rehuliuвання funktsionuvannia orhaniv mistsevoho samovriadiuvannia v period voiennoho stanu v Ukraini [Specifics of legal regulation of local self-government functioning during martial law in Ukraine]. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*, (4), 37–46.
18. Kruhlashov, A., & Shvydiuk, S. (2025). Mistseve samovriadiuvannia Ukrainy v umovakh viiny: adaptatsiia do novykh vyklykiv [Local self-government of Ukraine under war conditions: adaptation to new challenges]. *Litopys Volyni*, (32), 238–246. <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2025.32.39>

Дата першого надходження статті до видання: 26.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 22.03.2026

Дата публікації: 31.03.2026