

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 7.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.7.12>

УДК 352.075.31

A. B. Koruniak,

аспірант, Хмельницький університет управління та права

імені Леоніда Юзькова

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-7980-2850>

**ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ
КВАЛІФІКАЦІЇ СТАРОСТ ЯК ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

A. Koruniak,

Postgraduate student,

Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

**PROBLEMS OF PROFESSIONAL TRAINING AND IMPROVING THE
QUALIFICATIONS OF ELDERMEN AS LOCAL GOVERNMENT
OFFICIALS IN UKRAINE**

З 2015 року, працюючи над проблемними питаннями місцевого самоврядування в Україні, значна увага науковців прикута до інституту старости, який з'явився в рамках реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Інститут старости покликаний сприяти ефективному вирішенню проблем місцевих жителів, тим самим

наблизивши владу до населення, що дозволяє реалізовувати конституційні норми щодо можливості мешканцями територіальної громади безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Таким чином, інститут старости створений для того, щоб інтереси всіх жителів старостинського округу були належним чином представлені, соціальні, побутові та інші потреби були задоволені, а проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито та зрозуміло.

Стаття присвячена проблемам професійної підготовки та підвищення кваліфікації старост як посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Автором використанні порівняльний, аналітичний та ін. методи дослідження, за допомогою яких проаналізовані повноваження старости крізь призму необхідності відповідних знань та досвіду для їх реалізації, звернуто увагу на негативних наслідках реалізації повноважень старости некомпетентними особами та запропоновані шляхи вирішення проблемних питань професійної підготовки та підвищення кваліфікації старост. Наразі зайняття посади старости не передбачає наявності відповідної освіти та/або досвіду роботи. Таким чином, під час процедури затвердження старости на посаді, як місцевими жителями, так і депутатами сільської, селищної, міської ради, увага може бути звернута зовсім не на кваліфікацію та професіоналізм відповідного кандидата. Ці процеси критично проаналізовані автором, що дало можливість зробити висновок про можливість зайняття такої посади недосвідченими та некомпетентними особами. Виходячи з цього, обґрунтовується пропозиція щодо необхідності наявності вищої освіти та досвіду роботи для осіб, які претендують на зайняття посади старости.

Since 2015, working on problematic issues of local self-government in Ukraine, considerable attention of scientists has been focused on the institution of the headman, which appeared as part of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. The Institute of the Starosta is designed to contribute to the effective solution of the problems of local residents,

thereby bringing the government closer to the population, which allows the implementation of constitutional norms regarding the possibility for the residents of the territorial community to directly participate in solving issues of local importance. Thus, the Starosta Institute was created to ensure that the interests of all residents of that Starosta district were properly represented, social, household and other needs were satisfied, and problems of local importance were resolved quickly, openly and clearly.

The article is devoted to the problems of professional training and professional development of elders as officials of local self-government in Ukraine. The author uses comparative, analytical, etc. research methods, with the help of which the powers of the headman were analyzed through the prism of the need for relevant knowledge and experience for their implementation, attention was paid to the negative consequences of the implementation of the powers of the headman by incompetent persons and proposed ways of solving the problematic issues of professional training and upgrading the qualifications of headmen. Currently, the position of headman does not require the relevant education and/or work experience. Thus, during the procedure of approving the headman in office, both local residents and deputies of the village, settlement, city council, attention may not be paid to the qualifications and professionalism of the respective candidate. These processes were critically analyzed by the author, which made it possible to draw a conclusion about the possibility of such a position being occupied by inexperienced and incompetent persons. Based on this, the proposal regarding the need for higher education and work experience for persons applying for the position of headman is substantiated.

Ключові слова: *староста, професійна підготовка старости, кваліфікація старости, старостинський округ, територіальна громада, місцеве самоврядування.*

Key words: *headman, professional training of headman, qualification of headman, headman's district, territorial community, local self-government.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Служба в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС) є найбільш наближеною до людей з поміж інших видів службової діяльності, оскільки спрямована на підвищення рівня життя та добробуту населення, а також розвиток підприємств та організацій, що здійснюють свою діяльність на території відповідної сільської, селищної, міської ради. При виникненні проблемного питання, що потребує втручання місцевих органів влади, громадяни повинні мати можливість звернутися до своїх обранців та отримати кваліфіковану допомогу. Саме з цією метою в Україні запроваджений інститут старости – посадова особа місцевого самоврядування (далі – МС), здатна ефективно розв'язувати проблеми місцевого значення, що стосуються відповідного старостинського округу (далі – СО). Це свідчить про необхідність звернення особливої уваги на кадрове забезпечення ОМС загалом, та посади старости зокрема. Адже, необхідною передумовою ефективного виконання старостою своїх завдань та повноважень є належний професійний рівень підготовки. Зокрема, від рівня обізнаності старости із законодавчими основами служби в ОМС, новітніми технологіями менеджменту в цій сфері, навичками практичного застосування здобутих знань безпосередньо залежатимуть умови життя населення відповідного СО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання кадрового забезпечення ОМС входили до кола наукових інтересів Г. Атаманчука, Н. Артеменко, В. Бабаєва, М. Білинської, О. Богданова, Р. Войтовича, Б. Волошинського, Л. Жабенко, Т. Іванової, В. Князева, Т. Кошової, Т. Курило, Г. Кушнірова, О. Лазора, В. Лугового, В. Малиновського, Б. Мечинського, Н. Нижник, І. Нинюк, О. Оболенського, В. Олуйка, О. Окіс, П. Павленчика, М. Павлова, Л. Прудеус, О. Рацюк, І. Розпутенка, О. Россошинської, О. Слюсаренко, Б. Стичинського, В. Токарева, Л. Шремфа та ін. Зокрема, науковців цікавить проблематика професійного вдосконалення державних службовців та посадових осіб МС, їх

підготовки та перепідготовки. Проте, проблемні питання професійної підготовки та кваліфікації старост залишаються недостатньо дослідженими.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Стаття націлена на аналіз проблемних питань, пов'язаних з професійною підготовкою та підвищенням кваліфікації старост, як посадових осіб МС, та напрацювання авторського бачення їхнього вирішення. Для досягнення поставлених цілей використанні порівняльний, аналітичний та ін. методи дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наявність кваліфікованих кадрів є суворою необхідністю досягнення високих результатів у роботі як підприємств приватної форми власності, так і органів державної влади та ОМС. Аналізуючи проблемні питання кадрової підготовки та кваліфікації посадових осіб МС в Україні значну увагу привертає до себе посада старости, яка за своєю суттю та змістом є найбільш наближеною до місцевих жителів.

Для того, щоб зрозуміти вагомість проблеми кадрової підготовки та кваліфікації саме старост, як посадових осіб МС, необхідно, насамперед, звернутися до правових норм, що регулюють відносити, пов'язані зі статусом старости.

Такою нормою, зокрема, є ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі - Закон). Так, приписи зазначеної статті визначаються старосту як посадову особу МС з широким спектром повноважень (які не є вичерпними і можуть бути розширені відповідною радою), що діє в інтересах жителів відповідного СО у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради [17]. Таким чином, законодавство закріплює високу статусність посади старости та фактично визначає його ключовою посадовою особою, відповідальною за розвиток СО та добробут його мешканців.

Разом з тим, нормативно-правовими актами взагалі не визначено жодних вимог до посади старости.

Зокрема, наказом Національного агентства України з питань державної служби №203-19 від 07.11.2019 року затверджені Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування [28]. Так, цим нормативно-правовим актом встановлені кваліфікаційні вимоги до низки посадових осіб МС, починаючи з керівних та закінчуючи найнижчими ланками таких посад. Аналіз зазначеного нормативно-правового акту дозволяє зробити висновок, що навіть для зайняття посади спеціаліста у будь-якому структурному підрозділі сільської, селищної, міської ради необхідна вища освіта не нижче ступеня бакалавра. Однак, жодних кваліфікаційних вимог до посади старости Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування не встановлюють.

Крім того, про відсутність кваліфікаційних вимог (рівень освіти, фах, стаж відповідної роботи) до посади старости наголошено у листі Міністерства соціальної політики України від 05.09.2016 року №477/13/116-16 [13]. Жодних вимог до посади старости не містить і Закон.

Вважаємо сформований підхід щодо кваліфікаційних вимог до посади старости недосконалим, таким, що викликає ряд проблемних питань, виходячи з такого. Так, відповідно до класифікації посад, наведеної в ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», староста відноситься до п'ятої категорії посад, залишивши позаду себе спеціалістів, радників, керівників структурних підрозділів, головних бухгалтерів, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів тощо [20]. Таким чином, виходячи з ієрархії посад в ОМС староста займає досить вагоме, високе та престижне місце. Однак, на відміну від перелічених категорій посад (перелік яких не повний), до посади старости жодних кваліфікаційних вимог не висувається. Отже, цілком ймовірним є варіант, коли зазначену посаду займе неосвічена та некомпетентна особа. Ця позиція, на нашу думку, суперечить ратифікованій нашою державою Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно із якою, освітня політика має бути спрямована на зміцнення й удосконалення демократичних засад МС [11].

Крім того, як доцільно зазначає Н. Васюк, подальше підсилення і розширення МС в Україні (запровадження інституту старости, на нашу думку, покликане, в тому числі, вирішувати і ці завдання) потребує спеціальної підготовки осіб, що проходять службу в ОМС [4, с. 95]. Сюди входять спеціальні знання в сфері економічного менеджменту, права, бюджетної політики, управлінський досвід тощо. Погоджуючись з О. Россошинською, необхідно зазначити, що фактор спеціальної підготовки має надзвичайно важливе значення для компетентного виконання посадовою особою своїх обов'язків та ефективного вирішення покладених завдань [27, с. 219]. Не маючи зазначеної підготовки (освіти, фаху, досвіту роботи), особа не зможе ефективно та якісно виконувати повноваження старости.

Проблеми професійної підготовки та кваліфікації старост достатньо чітко прослідковуються крізь призму повноважень, визначених нормами Закону для цих посадових МС. Зокрема, Закон наділяє старост достатньо широким спектром повноважень (ч. 5 ст. 54-1) серед яких особливу увагу, на нашу думку, необхідно приділити таким:

- бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного СО;

- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного СО виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

- сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному СО [17].

Аналізуючи зазначенні повноваження необхідно звернути увагу на рівень знань та досвіду, необхідний для їх ефективного реалізації. Так, місцеві бюджети є основною фінансовою базою МС оскільки акумулюють ресурси

для функціонування самих ОМС та надання соціальних послуг населенню. Поняття «місцевий бюджет» крізь призму його завдань та приналежності у науковій літературі розглядається в трьох аспектах:

- 1) як правовий документ, згідно з яким ОМС (місцеві органи влади) та їх виконавчі органи розпоряджаються певними коштами, фондами та ресурсами;
- 2) як план доходів та витрат ОМС (місцевого органу влади);
- 3) як атрибут самостійності ОМС [8, с. 782].

Таким чином, під місцевим бюджетом розуміють сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства [8, с. 783].

Отже, місцевим бюджетам сільських, селищних, міських рад відводиться особлива роль, оскільки з таких бюджетів фінансуються видатки на соціальних захист та соціальне забезпечення, освіту, культуру, охорону здоров'я, молодіжні програми територіальних громад.

Як вбачається з вищенаведеного, місцевий бюджет є складним фінансовим поняттям, підготовка якого вимагає відповідного рівня знань в сфері фінансів. Крім того, участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету вимагає загального рівня знань щодо бюджетного процесу загалом.

Так, Т. Бугай зазначає, що бюджетний процес є складним поняттям, семантичні властивості якого мають нерозривний зв'язок з економікою, фінансами, правом, політикою, соціологією тощо. На думку науковця, бюджетним процесом є дії органів влади (державної та місцевої), що регулюються нормами бюджетного права щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітів про їх виконання [3, с. 632].

Аналізуючи повноваження старости щодо участі у підготовці пропозиції щодо проекту місцевого бюджету сільської, селищної, міської

ради, вважаємо вкрай неприйнятною ситуацію, коли реалізація зазначеного повноваження покладена на неосвічену, некомпетентну, недосвідчену посадову особу. Разом з тим, на практиці напевно виникатимуть ситуації, коли старостою може бути затверджена особа навіть з неповною середньою освітою. Таким чином, говорити про якісні пропозиції щодо проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм відповідного СО не приходиться. Крім того, в такій ситуації переваги щодо можливості розвитку отримує той СО, який очолює освічена, компетентна та досвідчена посадова особа.

Аналогічну позицію висловлюємо щодо інших, зазначених нами повноважень. Адже, для того, щоб вносити якісні пропозиції щодо діяльності виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, сприяти утворенню, діяльності органів самоорганізації населення, забезпечувати безпосередню участь громадян у вирішенні питань місцевого значення через визначенні законодавством механізми необхідні хоча б базові, мінімальні знання в сфері державного управління загалом та МС зокрема. На нашу думку, особа не маючи вищої освіти та досвіду роботи не зможе ефективно реалізовувати зазначенні повноваження. Так, ст. 5 Закону відносить виконавчі органи сільської, селищної, міської ради до системи МС [17], що автоматично вимагає від старости знань та розуміння поняття та структурних елементів зазначеної системи. Крім того, неможливо вносити пропозиції щодо діяльності виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб не розуміючи порядок утворення, складу та роботи зазначених органів та юридичних осіб.

Для того, щоб ефективно та якісно сприяти утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному СО також необхідне базове розуміння зазначених процесів та розуміння певної термінології. Так,

створення органів самоорганізації населення є складним процесом, порядок якого чітко визначений в законодавстві. Крім того, органи самоорганізації населення наділяються досить широким спектром як власних, так і делегованих повноважень [19]. Таким чином, посадова особа МС, яка покликана сприяти утворенню та діяльності таких органів, повинна бути освіченою та компетентною у цих питаннях.

Проведення загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення також вимагає неабияких знань щодо порядку організації, проведення, підведення підсумків, ведення протоколу таких зборів чи слухань. Крім того, необхідно чітко розмежовувати самі поняття загальних зборів та громадських слухань. Жителі відповідного СО, які звертаються до старости за роз'ясненнями та консультацією в цій сфері повинні отримати вичерпну, кваліфіковану відповідь та допомогу. Зазначене ще раз свідчить про необхідність певного рівня знань та досвіду, які, на нашу думку, не можливо отримати не маючи відповідної вищої освіти.

Окремо вважаємо за необхідно зупинитися на повноваженнях старости, які прямо не передбаченні Законом, однак покладаються на старост рішенням сесії сільської, селищної, міської ради, проте за відсутності відповідного рівня знань можуть призвести до вкрай негативних фінансових наслідків як для самої ради, так і спричинити великі проблеми для жителів відповідного СО.

Так, наприклад рішеннями сесій Борсуківської сільської ради Тернопільської області, Чемеровецької селищної ради Хмельницької області, Староушицької селищної ради Хмельницької області, Холминської селищної ради Чернігівської області, Лохвицької міської ради Полтавської області на старост покладені обов'язки щодо вчинення нотаріальних дій, які вчиняються посадовими особами МС [21, 22, 23, 24, 25]. Ці повноваження впливають зі змісту статей 1, 37 Закону України «Про нотаріат» [18], а покладення обов'язків щодо їх вчинення на старост є логічним кроком та

відповідає приписам реформи МС та територіальної організації влади щодо надання пакету необхідних послуг безпосередньо на місцях (на території відповідного СО).

Проте, покладання обов'язків щодо вчинення нотаріальних дій на старост, які не мають жодної (не лише юридичної) освіти, по своїй сутті є нонсенсом, що нівелює статус посадової особи, яка вчиняє нотаріальні дії.

Так, згідно приписів ч. 2 ст. 3 Закону України «Про нотаріат», нотаріусом може бути громадянин України, якому присуджено ступінь вищої юридичної освіти не нижче магістра, який володіє державною мовою відповідно до рівня, визначеного Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», має стаж роботи у сфері права не менш як шість років, з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори - не менш як три роки, склав кваліфікаційний іспит і отримав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю [18].

Таким чином, щоб вчиняти нотаріальні дії в статусі нотаріуса необхідна відповідна освіта, чималий досвід роботи саме у визначеній сфері, обов'язок складання кваліфікаційного іспиту, а щоб вчиняти нотаріальні дії в статусі старости може вистачити неповної середньої освіти без досвіду роботи взагалі. Вчинення нотаріальних дій такими посадовими особами напряду свідчитиме про якість виконання зазначених повноважень. Безумовно, перелік нотаріальних дій, що вчиняють нотаріуси та перелік нотаріальних дій, визначених для посадових осіб МС, різняться за ступенем складності, однак здійснювати такі повноваження не маючи відповідної кваліфікації є неприпустимим.

Крім того, вчинення нотаріальних дій некомпетентними та некваліфікованими посадовими особами МС може призвести до вкрай сумних наслідків для сільської, селищної, міської ради. Так, у разі порушення порядку вчинення нотаріальних дій старостою, спадкоємці можуть оскаржити такі дії посадової особи МС в суді. У разі винесення судового

рішення про визнання дій старости неправомірними та скасування відповідних документів, виданих чи посвідчених старостою з сільської, селищної, міської ради, як належного відповідача по справі, стягуються всі судові витрати, понесенні позивачем під час розгляду такої справи (судовий збір, витрати на правову допомогу, витрати на судові експертизи тощо). А в разі оскарження рішення суду в апеляційному та касаційному порядках та винесення такого рішення не на користь сільської, селищної, міської ради судові витрати по справі можуть становити десятки, а то і сотні тисяч гривень. Стягнення таких сум з місцевого бюджету безумовно є суттєвим негативним фінансовим наслідком, що може настати через некомпетентність старости як посадової особи МС. Крім того, така ситуація сформує негативне враження жителів відповідного СО про роботу старости зокрема, та сільської, селищної, міської ради загалом.

Враховуючи вищевикладене, на нашу думку існує три можливих шляхи вирішення проблеми професійної підготовки та підвищення кваліфікації старост як посадових осіб МС:

- 1) позбавлення старост повноважень, що вимагають відповідної кваліфікації (освіти, знань, умінь, досвіду роботи тощо);
- 2) обов'язкове підвищення кваліфікації старост після затвердження на посаді, тобто безпосередньо під час здійснення своїх повноважень;
- 3) встановлення професійно-кваліфікаційних вимог до посади старости, що стосуються наявності вищої освіти та досвіду роботи.

Перший варіант розв'язання вказаної проблеми, тобто позбавлення старост повноважень, що вимагають відповідної професійної підготовки та кваліфікації, вважаємо неприпустимим виходячи з такого. Створення ефективної інституційної системи управління на місцевому рівні є одним з найбільш важливих питань державотворення з моменту здобуття Україною незалежності. Із прийняттям Конституції України встановлено статус ОМС та, водночас, актуалізовано проблему, пов'язану з управлінням на рівні територіальних громад. Саме з метою формування ефективного МС та

територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні 2014 року Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12]. Лівову частку завдань, пов'язаних із реалізацією зазначеної реформи, покликаний виконати запроваджений в 2015 році інститут старости. Отже, староста, як посадова особа МС, покликаний стати лідером відповідного СО, якому громада висловила свою підтримку (шляхом погодження за результатами громадського обговорення) та має забезпечити належне представлення інтересів всіх жителів СО в сільській, селищній, міській раді, оперативно реагувати на соціальні та інші проблеми місцевих мешканців.

Саме з метою ефективного виконання покладених на старосту завдань законодавець наділив його досить широким спектром повноважень. Більше того, сільській, селищній, міській раді дозволено на власний розсуд, крім передбачених ч. 5 ст. 54-1 Закону, наділяти старосту всіма необхідними повноваженнями (в межах законодавства України), необхідними для найбільш ефективного виконання старостою свої обов'язків, чітко зазначивши такі повноваження в Положенні про старосту [17].

Таким чином, позбавлення старости частини його повноважень, реалізація яких вимагає певної кваліфікації, значним чином вплине на забезпечення добробуту мешканців СО, що є неприпустимим та суперечить реформі МС та територіальної організації влади в Україні.

Другий варіант розв'язання проблеми, пов'язаної з відсутністю кваліфікації та професійної підготовки старост, активно напрацьовується сільськими, селищними, міськими радами, однак має ряд недоліків, що не дозволяють заповнити прогалини чи взагалі відсутність знань, умінь, досвіду старости, необхідних для ефективного реалізації покладених повноважень.

Мова йде про підвищення кваліфікації старост паралельно з виконанням своїх професійних обов'язків, тобто після затвердження на посаді.

Постійне (систематичне) підвищення кваліфікації не тільки старост, а й всіх посадових осіб МС через семінари, вебінари, тренінги тощо, є надзвичайно важливим та необхідним заходом в умовах сьогодення, адже МС в Україні перебуває в процесі перебудови та зорієнтоване на надання якісних послуг громадянам. Зазначене визначає необхідність професіоналізації посадових осіб МС та формування корпусу відповідних службовців [10, с. 35].

Необхідно зазначити, що процес професіоналізації посадових осіб МС в теперішній час є складним. Це продиктовано, насамперед, впровадженням реформи МС та територіальної організації влади, що зумовлює зростання потреби утвердження нових підходів до формування високопрофесійних управлінських кадрів, здатних просувати ефективну політику розвитку МС [10 с. 35]. Так, ми підтримуємо думку В. Дзеги щодо визначення наступних напрямків забезпечення професіоналізації посадових осіб МС:

- 1) укомплектування ОМС фахівцями відповідно до сучасних вимог управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних послуг;
- 2) системна робота з молодими кадрами за сформованою програмою;
- 3) розвиток законодавчої бази щодо чіткого визначення основ кадрового забезпечення ОМС;
- 4) ефективна система мотивації до роботи посадових осіб МС;
- 5) формування позитивного іміджу служби в ОМС;
- 6) удосконалення системи та підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС на рівні сучасних європейських цінностей;
- 7) застосування кращого досвіду управлінської діяльності розвинутих європейських країн [10, с. 36].

Ми поділяємо думку більшості науковців щодо віднесення до основних критеріїв професіоналізму:

- освіти;
- компетентності (знань, умінь та навичок);
- наявності практичного досвіду роботи;
- дисциплінованості;
- відповідальності;
- дотримання вимог законодавства;
- політичної нейтральності;
- наявності організаторських та управлінських здібностей;
- здатності до просування по службовій кар'єрі;
- наявності моральних та етичних якостей [10, с. 36].

Разом з тим, на нашу думку, основними (ключовими) критеріями професіоналізму посадових осіб МС є перших три зазначених критерії: освіта, компетентність та практичних досвід роботи. Без наявності цих критеріїв жодна посадова особа МС, яка здійснює організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції (в тому числі і староста), не зможе ефективно реалізовувати свої повноваження. Таким чином, переконанні, що підвищення кваліфікації старостами під час перебування ними на посаді дозволить ефективно розвивати критерії професіоналізму та формувати професійні якості, необхідні для ефективного представлення інтересів місцевих мешканців за умови наявності саме відповідної освіти, компетентності та необхідного досвіду роботи. За відсутності зазначених критеріїв та прослухавши, наприклад, короткостроковий семінар, неможливо якісно покращити свої знання (а можливо і здобути) у певній сфері та отримати необхідний досвід роботи.

Так, наприклад, Національним агентством України з питань державної служби спільно з Вищою школою публічного управління за підтримки програми «U-LEAD з Європою» та Всеукраїнською асоціацією ОТГ ініційовано освітній проект «Школа підготовки старост», що покликаний сприяти підвищенню професійної підготовки та кваліфікації старост. В рамках проекту планується обговорити ряд проблемних питань, серед яких,

наприклад: «Взаємодія між ОМС та органами самоорганізації населення. Інструменти налагодження комунікації з громадянами», «Громадська безпека, планування, реагування на надзвичайні ситуації, аналітичні комплекси з забезпечення фізичної безпеки людини в розрізі громади», «Управління кризовим реагуванням та інтеграція внутрішньо переміщених осіб у територіальних громадах в умовах воєнного стану» тощо [15]. Безумовно зазначені проблемні питання пов'язані з виконанням старостою його посадових обов'язків, однак, не маючи відповідного рівня освіти навряд чи можливо засвоїти вказаний матеріал.

Значну увагу підвищенню рівня професійної підготовки та кваліфікації старост приділяє Хмельницький регіональний центр підвищення кваліфікації, який одним із перших розробив програму навчання для нових (на той час) представників інституту МС – старост об'єднаних територіальних громад. Так, наприклад, в 2016-2017 роках в рамках тематичного короткострокового семінару «Практичні аспекти професійної діяльності старост об'єднаних територіальних громад області» перед старостами було розкрито ряд важливих тем, зокрема: «Вплив адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади на зміну земельних відносин», «Виявлення осіб, що постраждали від торгівлі людьми та надання їм допомоги», «Порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами місцевого самоврядування», «Рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаних територіальних громад в сфері соціального захисту», «Проектна діяльність – важлива складова розвитку громади» тощо [6, с. 43-44]. Таким чином, всі зазначені проблемні питання вимагають хоча б базового рівня знань та розуміння понятійно-категоріального апарату, що не можливо отримати в рамках короткострокового семінару.

Ще однією перешкодою для якісного підвищення кваліфікації старост є дефіцит відповідних закладів, що надають такі послуги. Так, наприклад, на теренах Хмельницької області функціонує лише один заклад, де староста може підвищити кваліфікацію посадової особи місцевого самоврядування –

Хмельницький регіональний центр підвищення кваліфікації. Незважаючи на плідну роботу цього закладу, спрямовану, в тому числі, на покращення роботи старости та здобуття останнім нових знань, умінь та навичок, на нашу думку, цього є недостатньо для формування з осіб, що не мають вищої освіти, компетентності та досвіду роботи, якісних фахівців своєї галузі.

Так, по-перше, заклад спрямований на перепідготовку та підвищення кваліфікації досить широкого кола осіб – державних службовців, посадових осіб МС, працівників державних підприємств, установ, організацій. Зважаючи на необхідність приділити увагу кожній аудиторії окремо та висвітлювати спеціальні теми, що стосуються конкретної галузі діяльності, приділити посилену увагу старостам не вдасться. Звичайно, є можливість підвищувати кваліфікацію і за межами відповідної області, однак, долання великих відстаней задля прослуховування короткострокового семінару навряд чи сприятиме ефективному навчанню. Вирішенню цієї проблеми частково може сприяти он-лайн навчання, однак перехід повністю та такий вид підвищення кваліфікації також вважаємо не припустимим, оскільки важко замінити живе спілкування та атмосферу аудиторії під час обговорення проблемних питань та обміну досвідом роботи.

По-друге, не маючи відповідної освіти, компетентності та досвіду роботи, староста не зможе якісно засвоїти викладений матеріал, адже робота працівників такого закладу спрямована саме на покращення раніше здобутих знань, а не на навчання чомусь новому. Крім того, не будучи усвідомленим щодо специфіки роботи старости, не маючи базових знань в сфері юриспруденції, фінансів, управління, економіки тощо не можливо сприймати викладений матеріал під час підвищення кваліфікації.

Проблема браку навчальних закладів системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації особливо посилюється в умовах реформи МС та територіальної організації влади. Це викликано, по-перше, ліквідацією районів та, відповідно, районних державних адміністрації, їх структурних підрозділів. По друге, об'єднанням територіальних громад та створенням

таким чином фактично нових суб'єктів МС. По-третє, перекладання частини функції органів виконавчої влади на ОМС. Таким чином, державні службовці та посадові особи МС в таких умовах ще більше потребують відповідних роз'яснювальних навчальних семінарів, тренінгів та інших форм підвищення кваліфікації.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що підвищення старостою кваліфікації безпосередньо під час виконання ним своїх посадових обов'язків є надзвичайно важливим та доцільним заходом, що допоможе якісно та ефективно реалізовувати ним передбачені законом повноваження. Однак, дієвість цього заходу напряду залежатиме від наявності у старости відповідної освіти, компетентності та досвіду роботи.

Таким чином, найбільш оптимальним та дієвим способом вирішення проблеми професійної підготовки та підвищення кваліфікації старост є встановлення професійно-кваліфікаційних вимог до посади старости, що стосуються наявності вищої освіти та досвіду роботи.

Для того, щоб зрозуміти важливість, необхідність вищої освіти, її роль та дієвість у формуванні професійних якостей відповідного фахівця, необхідно звернутися до визначення поняття вищої освіти.

Так, згідно законодавчо визначених норм, вищою освітою є сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти [16]. Як бачимо, вища освіта – це складне, комплексне поняття, що підкреслює можливість отримання відповідних знань, умінь, навичок тощо лише у закладі вищої освіти. Таким чином, отримати аналогічні знання у відповідній галузі шляхом самоосвіти чи підвищення кваліфікації є неможливим.

Крім того, у сучасних умовах освіта є одним з найважливіших факторів, що забезпечують економічний розвиток держави, а її роль як інструмента стійкого розвитку та забезпечення добробуту людей постійно зростає [7, с. 17]. Важливість та необхідність вищої освіти щодо здійснення структурних перетворень та розвитку переконливо демонструють і високорозвинені держави світу.

Важливість наявності вищої освіти у старост, як вже зазначалося, підкреслюється, насамперед, переліком повноважень, якими староста наділений для ефективного виконання покладених на нього завдань. Реалізація окремих повноважень стає неможливою у разі відсутності відповідних знань, умінь, навичок тощо.

Що стосується наявності досвіду роботи, як необхідної вимоги до посади старости, вважаємо за доцільне її встановлення, однак підхід може бути не настільки жорстким та категоричним, як у випадку з наявністю вищої освіти. Враховуючи, що досвідом роботи є практична діяльність, спрямована на вирішення проблем чи завдань, яка потребує конкретних навичок і вмінь, вважаємо, що мінімальний досвід роботи, необхідний для реалізації старостою своїх повноважень, можливо здобути, наприклад, займаючись волонтерською діяльністю, тимчасовими проектами, іншою громадською діяльністю як член (засновник, голова) громадської організації тощо. Таким чином, відповідні документи, що підтверджують зайняття особою зазначеною діяльністю, також можуть свідчити про наявність мінімального досвіду хоча б роботи з людьми, що є найважливішим у роботі старости. У цьому випадку акцентуємо увагу, що відсутність будь-якого досвіду роботи, значно ускладнить старості виконання покладених на нього завдань.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що однією з причин відсутності вищої освіти у громадян, є неможливість її здобуття через брак коштів. З метою хоча б часткового вирішення окресленої проблеми в сучасних умовах (відсутність професійно-кваліфікаційних вимог до посади старости), рекомендуємо сільським, селищним, міським радам розробляти

відповідні програми, що дозволять профінансувати здобуття старостами вищої освіти (хоча б ступеня бакалавра).

Вважаємо реалізацію цього проекту доречним виходячи з такого:

1) все ж таки більша частина старост на момент затвердження на посаді вже мають вищу освіту хоча б не нижче ступеня бакалавра, а тому фінансування навчання старост в кількості 2-3 осіб не складе великого навантаження на місцевий бюджет;

2) реалізація зазначеного проекту дозволить мінімізувати ризики та негативний вплив діяльності старост, пов'язані з відсутністю певних знань, умінь, навичок тощо;

3) прийнявши відповідну програму з питань фінансування навчання старост сільська, селищна, міська рада лобіюватиме не тільки власні інтереси, пов'язанні з перебуванням на службі в ОМС висококваліфікованих фахівців, а й створить умови для підвищення освіченості населення в цілому, що безумовно формуватиме позитивний імідж відповідної територіальної громади.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Питання професійної підготовки та підвищення кваліфікації старост як посадових осіб МС є надзвичайно актуальним та досить проблемним. Обіймаючи посаду старости, особа обов'язково має бути фаховою, компетентною, досвідченою, інакше реалізація повноважень, визначених законом для старости, підлягає великому сумніву. Працюючи на благо громади, сільська, селищна, міська рада має, насамперед, бути заінтересованою у високій кваліфікації своїх працівників. Інакше реалізувати принципи реформи МС та територіальної організації влади буде вкрай важко. Маємо надію, що запропоновані нами шляхи вирішення проблеми підвищення кваліфікації та професійної підготовки старост зможуть якісно забезпечити підбір кадрів на цю надзвичайно важливу в умовах сьогодення посаду. Однак, для реалізації запропонованих механізмів вирішення окресленої проблеми необхідна воля та чітке розуміння зазначеної

проблематики з боку владних представників. Адже, від якості роботи посадових осіб МС загалом та старости зокрема залежатиме не тільки розвиток населених пунктів територіальної громади та добробут місцевих мешканців, а й успіх реформи МС та територіальної організації влади загалом. Перспективами подальших досліджень є розробка науково-методичних рекомендацій щодо покращення професійної підготовки та підвищення кваліфікації старост як посадових осіб МС в Україні.

Література

1. Алмаші І.М., Алмаші М.М. Староста в реалізації права на місцеве самоврядування: окремі аспекти законодавчого регулювання. Наукові праці НУ ОЮА, 2021. С. 10-18.
2. Брусенцова Я. Староста та його повноваження: вивчаємо заново. Місцеве самоврядування, 2017. № 1.
3. Бугай Т.В. Бюджетний процес в Україні: теоретичний аспект. Глобальні та національні проблеми економіки, 2015. № 7. С. 632-637.
4. Васюк Н.О. Удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування. Економіка та держава, 2009. № 9. — С. 94-97.
5. Воронов М.М. Інститут старости у системі муніципального права України. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, 2017. № 23. С. 50-53.
6. Гаман Т.В. Навчання старост в об'єднаних територіальних громадах доброго врядування - потреба сьогодення (з досвіду Хмельницького центру ППК). Становлення інституту старости: перші кроки (навчально-практичний посібник), 2017. С. 42-48.
7. Денисенко П.М., Бреус С.В. Вища освіта в Україні: проблеми та перспективи. Вчені записки університету «КРОК», 2013. № 33. С. 17-24.
8. Денищенко Л.В. Місцеві бюджети: походження, поняття, структура, напрями розвитку та їх роль в регіональному розвитку. Глобальні та національні проблеми економіки, 2018. № 22. С. 782-784.
9. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua> (дата звернення 24.06.2024).

10. Дзєга В.Д. Сучасні виклики публічного управління щодо зростання професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського, 2019. №6. С. 33-38.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 24.06.2024).

12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 19.06.2024).

13. Щодо кваліфікаційних вимог до посади старости та посадової інструкції: Лист Міністерства соціальної політики України від 05.09.2016 року №477/13/116-16. URL: <https://document.vobu.ua/doc/6899> (дата звернення: 20.06.2024).

14. Міщенко Л.О. Формування і використання коштів місцевих бюджетів України в умовах децентралізації: теорія і практика. Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка», 2018. № 1.

15. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://pdr.nacs.gov.ua/> (дата звернення: 20.06.2024).

16. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 08.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 25.06.2024).

17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. Дата оновлення: 08.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.06.2024).

18. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. №3525-XII. Дата оновлення: 22.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (дата звернення: 27.06.2024).

19. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. №2625-III. Дата оновлення: 17.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 27.06.2024).

20. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. №2493-III. Дата оновлення: 14.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 27.06.2024).

21. Про покладання обов'язків із вчинення нотаріальних дій, проведення державної реєстрації актів цивільного стану, вчинення дій щодо ведення погосподарського обліку: рішення першої сесії Борсуківської сільської ради VIII скликання від 27.12.2016 р. №16. URL: <https://borsukivska-gromada.gov.ua/> (дата звернення: 27.06.2024).

22. Про покладання обов'язків із вчинення нотаріальних дій та проведення державної реєстрації актів цивільного стану: рішення сьомої сесії Лохвицької міської ради VIII скликання від 18.02.2021 р. №9. URL: <https://lmg.gov.ua/> (дата звернення: 27.06.2024).

23. Про покладання обов'язків із вчинення нотаріальних дій та проведення державної реєстрації актів цивільного стану на секретаря селищної ради, старост об'єднаної громади: рішення першої сесії Староушицької селищної ради VII скликання від 04.01.2018 р. №12. URL: <https://staroushytska-gromada.gov.ua/> (дата звернення: 27.06.2024).

24. Про покладання обов'язків із вчинення нотаріальних дій та проведення державної реєстрації актів цивільного стану: рішення першої сесії Холминської селищної ради VII скликання від 14.11.2017 р. №. URL: <https://holmsr.gov.ua/> (дата звернення: 27.06.2024).

25. Про покладання обов'язків із вчинення нотаріальних дій: рішення першої сесії Чемеровецької селищної ради VII скликання від 27.12.2016 р. №11-1/2016: URL: : <https://chemerovecka-gromada.gov.ua/> (дата звернення: 27.06.2024).

26. Роговенко О.В. До питання про посадові обов'язки старости. Науковий вісник публічного та приватного права, 2019. №46. С. 52-59.

27. Россошинська О. Шляхи підвищення професіоналізму і компетентності управлінських кадрів регіонального рівня. Актуальні проблеми державного управління, 2002. №10.

28. Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 року №203-19. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text> (дата звернення: 27.06.2024).

References

1. Almashi, I.M. and Almashi, M.M. (2021), "The headman in the realization of the right to local government: certain aspects of legislative regulation", *Naukovi pratsi NU OYuA*, pp. 10-18.
2. Brusentsova, Ya. (2017), "The headman and his powers: we study again", *Mistseve samovriaduvannia*, vol. 1.
3. Buhaj, T.V. (2015), "Budget process in Ukraine: theoretical aspect", *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky*, vol. 7, pp. 632-637.
4. Vasiuk, N.O. (2009), "Improvement of training and qualification of local self-government personnel", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 9, pp. 94-97.
5. Voronov, M.M. (2017), "Institute of state in the municipal law system of Ukraine", *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu imeni V.N. Karazina*, vol. 1, pp. 50-53.
6. Haman, T.V. (2017), "Training of elders in united territorial communities in good governance - the need of today (from the experience of the Khmelnytskyi center of the PPK)", *Stanovlennia instytutu starosty: pershi kroky (navchal'no-praktychnyj posibnyk) [Formation of the institute of the eldership: the first steps (educational and practical guide)]*, pp. 42-48.
7. Denysenko, P.M. and Breus, S.V. (2013), "Higher education in Ukraine: problems and prospects", *Vcheni zapysky universytetu «KROK»*, vol. 33, pp. 17-24.
8. Denyschenko, L.V. (2018), "Local budgets: origin, concept, structure, directions of development and their role in regional development", *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky*, vol. 22, pp. 782-784.
9. Decentralization (2024), available at: <http://decentralization.gov.ua> (Accessed 24.06.2024).
10. Dzeha, V.D. (2019), "Modern challenges of public administration regarding the growth of professionalism of local self-government officials", *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho*, vol. 6, pp. 33-38.

11. Council of Europe (1985), “European Charter of Local Self-Government dated October 15, 1985”, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (Accessed 24.06.2024).

12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution “On the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (Accessed 19.06.2024).

13. Ministry of Social Policy of Ukraine (2016), “Regarding qualification requirements for the position of headman and job description”, available at: <https://document.vobu.ua/doc/6899> (Accessed 20.06.2024).

14. Mishchenko, L. O. (2018), “Formation and using of local budgets of Ukraine in the conditions of decentralization: theory and practice”, *Efektivna ekonomika*, vol. 1.

15. National Agency of Ukraine on Civil Service (2024), available at: <https://pdp.nacs.gov.ua/> (Accessed 20.06.2024).

16. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “ On Higher Education ”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (Accessed 25.06.2024).

17. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 25.06.2024).

18. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine “On Notariate”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (Accessed 27.06.2024).

19. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “On Bodies of Self-Organization of Population”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (Accessed 27.06.2024).

20. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “On Service in Bodies of Local Self-Government”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (Accessed 27.06.2024).

21. Borsukiv village council (2016), Decision “On assigning responsibilities for performing notarial acts, conducting state registration of acts of civil status,

performing actions related to keeping household records”, available at: <https://borsukivska-gromada.gov.ua/> (Accessed 27.06.2024).

22. Lokhvytsia City Council (2021), Decision “On assigning responsibilities for performing notarial acts and conducting state registration of acts of civil status”, available at: <https://lmr.gov.ua/> (Accessed 27.06.2024).

23. Stara Ushytsia village council (2018), Decision “On assigning the duties of performing notarial acts and state registration of civil status acts to the secretary of the settlement council, the headmen of the united community”, available at: <https://staroushytska-gromada.gov.ua/> (Accessed 27.06.2024).

24. Kholmy village council (2017), Decision “On assigning responsibilities for performing notarial acts and conducting state registration of acts of civil status”, available at: <https://holmsr.gov.ua/> (Accessed 27.06.2024).

25. Chemerivtsi village council (2016), Decision “On the assignment of duties to perform notarial acts”, available at: <https://chemerovecka-gromada.gov.ua/> (Accessed 27.06.2024).

26. Rohovenko, O.V. (2019), “To the question about the official duties of the elder”, *Naukovyj visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, vol. 46, pp. 52-59.

27. Rossoshyns'ka, O. (2002), “Ways of increasing the professionalism and competence of management personnel at the regional level”, *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 10.

28. National Agency of Ukraine for Civil Service (2019), Order “Typical professional and qualification characteristics of local self-government officials”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text> (Accessed 27.06.2024).

Стаття надійшла до редакції 01.07.2024 р.