

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В УКРАЇНІ»

Виконав:

студент магістратури за спеціальністю 281
Публічне управління та адміністрування
Ганаби Дмитра Васильовича

Керівник:

кандидат з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Гаман Тетяна Василівна

Рецензент:

Хмельницький – 2020 рік

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ.....	
1.1. Інститут старости в системі органів місцевого самоврядування: аналітичний огляд наукового доробку.....	
1.2. Особливості формування інституту старости на українських землях: історичний аспект.....	
РОЗДІЛ II. СТАРОСТА ЯК ПОСАДОВА ОСОБА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	
2.1. Правовий статус та повноваження старости.....	
2.2. Порядок призначення старости: правові колізії.....	
2.3. Особливості юридичної відповідальності старости як посадової особи.....	
РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ СТАРОСТИ ЯК ПОСАДОВИХ ОСІБ.....	
3.1. Оцінка ефективності діяльності старости: проблеми, перспективи, можливості.....	
3.2. Комунікативні компетенції у системі взаємодії староста-громада.....	
3.3. Рекомендації щодо отримання та ефективного використання грантових програм.....	
ВИСНОВКИ.....	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Невід'ємним елементом громадянського суспільства є місцеве самоврядування. Його органи та посадові особи покликані допомогти реалізувати на практиці конституційні права й обов'язки громадян. Компетенції органів місцевого самоврядування передбачають також втілення прав територіальної громади на власні ресурси й забезпечення безпосередньої участі жителів певного населеного пункту у суспільному житті свого регіону. Загалом місцеве самоврядування є дієвим суспільно-політичним інститутом, який реалізує інтереси держави та громадянського суспільства у певному населеному пункті. З огляду на вище зазначену суспільно-політичну роль цих державних інституцій актуальним й релевантним постає питання забезпечення їх не формального, а реального функціонування та розвитку на засадах демократії, гуманізму тощо. Посилює важливість та значимість окресленого завдання та тенденція, що Україна обрала чіткий курс на євроінтеграцію політичних та соціально-економічних структур. Інтеграція України та співробітництво з низкою європейських громадських та урядових організацій надає неоцінений досвід у розбудові власних державних та громадських інституцій, зумовлює до пошуку принципів, методів організації та функціонування органів самоврядування, які б враховували історичні особливості територіального розвитку та світовий досвід. Варто зазначити, що українські землі навіть за умов багатовікової бездержавності мають неоціненний досвід у створенні самоврядних органів самоврядування. Зменшення дистанції між громадянами та органом, який має владні повноваження є однією із пріоритетним умов проведення децентралізації.

Староста є найближчим до людей представником органів місцевого самоврядування. Як посадова особа він представляє інтереси громади та захищає їх на відповідних рівнях органів місцевого самоврядування, намагається ефективно й швидко забезпечити виконання низки соціальних,

економічних, культурних проблем жителів певного населеного пункту тощо. Запровадження посади старости зумовлює посилену увагу експертів та практиків органів місцевого самоврядування щодо правового поля його діяльності, добору ефективних механізмів реалізації його повноважень тощо. Колізії чинного законодавства, прогалини та різночитання низки нормативно-правових актів стосовно реалізації повноважень цієї посадової особи актуалізували тему дослідження. З огляду на розбудову місцевих органів влади в контексті процесів децентралізації релевантною є проблема окреслення низки рекомендації щодо удосконалення професійних компетенцій старости та можливостей їх реалізації у практичній діяльності.

Ступінь дослідження теми. Актуальність теми зумовила низку різнопланових досліджень, які умовно можна згрупувати за наступними напрямками. Історію становлення інституту старости на українських землях висвітлено у наукових розвідках М. Баюка, М. Войт, І. Ковтун та інших. Детально розглянуто конституційно-правові аспекти статусу старости як посадової особи у дослідженнях А. Андрушко, І. Михайлової, О. Галус, Т. Гаман та інших. Особливостям юридичної відповідальності старости як представника органу місцевого самоврядування присвячено праці М. Берцюх, О. Буханевич, А. Івановської, А. Токар та інших. Можливості реалізації професійних компетенцій старости у вирішенні земельних та житлових відносин презентовано у наукових розвідках І. Костяшкіна, А. Місінкевич, В. Ватрас, І. Сердечної та інших. Варто зазначити, що низка публікацій теоретичного й практичного спрямування міститься у інформаційно-аналітичному виданні для старост та органів місцевого самоврядування «Радник старости». Варто зазначити, що релевантність публікацій цього часопису полягає у практичному спрямуванні, оскільки дозволяє старості довідатися про напрацювання й досвід у цій сфері управлінської діяльності, отримати практичні поради та рекомендації.

Об'єктом дослідження є інститут старости в Україні як посадової особи органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є особливості правового регулювання інституту старости та напрямки вдосконалення професійних компетентностей старости як посадової особи.

Мета дослідження – окреслення правового поля інституту старости у системі органів місцевого самоврядування та визначення напрямів вдосконалення професійних компетенцій цієї посадової особи.

Окреслена мета реалізується через низку наступних **завдань**:

- здійснити аналітичний огляд літератури та сучасних досліджень з питань децентралізації та функціонування інституту старости;
- визначити особливості формування демократичних самоврядних засад на українських землях в історичній ретроспективі;
- проаналізувати правовий статус та повноваження старости як посадової особи;
- охарактеризувати особливості юридичної відповідальності старост як посадових осіб;
- окреслити напрямки вдосконалення професійних компетентностей старост у системі органів місцевого самоврядування;
- дати оцінку ефективності діяльності старост в сучасних реаліях українського суспільства на основі соціологічних досліджень.

Методи дослідження: у роботі застосовано комплексний методологічний підхід, який передбачає використання низки методів і прийомів, що відповідають поставленим завданням дослідження. Основу підходу складає ідея синтетичного теоретизування, за допомогою якої різноманітні підходи у поясненні управлінських процесів розглядаються не як опозиційні, а як такі, що доповнюють один одного. Герменевтичний підхід використовується з метою тлумачення низки нормативно-правових актів й окреслення правового поля діяльності старости як посадової особи. Історико-

соціальний аналіз дозволив показати формування й розвиток ідей самоврядування на українських землях, які у подальшому розуміються як засадничі у розвитку інституту старости. Виокремлення проблем навколо яких науковці сфокусували свою увагу як актуальних й релевантних здійснювалося на основі компаративістського аналізу. У магістерському дослідженні використано низку методів соціологічного аналізу. Зокрема якісні методи: контент-аналіз публікацій в українських періодичних виданнях аграрного спрямування, методи Case Study дозволили виокремити низку проблем, на які варто звернути увагу в управлінській діяльності старости як генератора змін та новатора, аналіз та узагальнення даних статистики та соціологічного опитування (анкетування) дозволить проаналізувати особливості управлінської діяльності старости.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у розробці теоретичних підходів щодо оцінки ефективності діяльності старост як посадових осіб й окреслення можливостей їх професійного зростання в контексті компетентнісного підходу.

Апробація отриманих результатів. Міжнародна науково-практична конференція «Дев'ятнадцять осінніх юридичних читань» (м. Хмельницький, 23 жовтня 2020р.).

Практичне дослідження. Матеріали магістерського дослідження можуть бути використані у навчальному процесі під час проведення занять з управлінського менеджменту, а також для підготовки та проведення семінарів та круглих столів присвяченим проблемі розбудови органів територіального самоврядування.

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ

1.1. Інститут старости в системі органів місцевого самоврядування: аналітичний огляд наукового доробку

Невід'ємним елементом розбудови громадянського суспільства в Україні є розвиток органів місцевого самоврядування. Створенні на засадах демократизму й гуманізму вони розуміються як своєрідна форма колективної відповідальності, заснована на внормованому законодавством партнерстві та співпраці між населенням й вибраними ним органами та особами. З огляду на зазначене, проблема місця, ролі й взаємовідносин самоврядування територіального й регіонального управління є надзвичайно актуальною. Свідченням релевантності та актуальності окресленої проблеми є розмаїтий спектр наукових досліджень з проблеми розвитку та удосконалення територіальних самоврядних інституцій. Зауважимо, що складність й багатоаспектність проблеми зумовила низку концептуальних підходів, методологічних засад та їх втілення у наукових працях. Умовно виокремимо їх у декілька концептуальних груп.

До першої групи віднесемо праці у яких висвітлено питання модернізації місцевого самоврядування на засадах субсидіарності та децентралізації й передбачається створення самодостатніх територіальних громад, спроможних ефективно вирішувати свої соціальні проблеми. Зокрема, ці ідеї презентовано у наукових розвідках І. Бачило, А. Денисова, Б. Курашвілі, В. Копейчикова, Т. Маніва та інших. Доктринальні на прикладні аспекти функціонування місцевих органів самоврядування та їх суб'єктів є предметом наукових зацікавлень М. Баймуратова, О. Батанова, В. Грабової, І. Дробуш, П. Любченка, Х. Приходько, О. Скрипнюка та інших. Дослідження територіальної громади як первинного суб'єкта публічної влади в Україні,

активізації проблем її становлення та розвитку презентовано у монографії М. Баймуратова, В. Григор'єва «Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення та розвитку в Україні»[1]. Концептуально доповнює це дослідження монографія О. Батанова «Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні». У дослідженні автор концептуально осмислює та дефінітивно й змістовно демонструє забезпеченість у вітчизняному законодавстві статусу територіальних громад [3]. В колективній монографії «Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний та міжнародний аспекти» авторами розглянуто можливості побудови діяльності органів територіальних громад та їх здійснення ефективного управління територіальних громад [45]. У контексті зазначених вище міркувань релевантними будуть наукові розвідки, які стосуються теоретико-методологічних засад розвитку публічного управління в Україні. Зокрема, проблеми децентралізації державного управління в Україні розглядає І. Дробот, окреслює парадигму як теоретико-методологічну модель державного управління П. Петров, аналізує теоретико-методологічні засади розвитку публічного управління в Україні М.Блажівська та інші [6]

Наступну групу складають дослідження, які стосуються розробки теоретико-правових засад основ соціально-правової функції місцевого самоврядування, їх сутності, змісту, структури та механізмів реалізації. Варто зазначити, що більшість наукових розвідок концентрують свою увагу на тлумаченні й аналізі нормативно-правової бази, яка стосується окресленої проблематики. Зокрема, у дослідженнях А. Крусяна, С. Ліхачова, П. Любченка, Н. Мішиної та інших висвітлено різні аспекти діяльності органів територіального самоврядування у правовому полі українського законодавства. Зауважимо, що нормативно-правова база охоплює різноманітний спектр питань ролі органів місцевого (територіального) самоврядування у структурі органів державного управління, механізмів їх функціонування та взаємодії, компетентностям посадових осіб тощо. Мова йде

радше не про окремі законопроекти присвячені цій проблематиці, а про низку нормативно-правових актів в українському законодавстві присвяченому проблемі створення й розвитку правового поля діяльності органів територіального самоврядування та компетенція його посадових осіб. Як ілюстрація зазначених думок, Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014р.) №1508-VII, «Про добровільність об'єднання територіальних громад» (05.02.2015р.) №157-19, «Про місцеві вибори» (14.07.2015р.) №1595- VIII [39],[40]. Актуальним є наукове дослідження Н. Чудик, яке присвячене розгляду функцій Статуту територіальних громад як джерела конституційного права. Дослідниця ґрунтовно у своїх наукових розвідках аналізує види впливу Статуту територіальних громад на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування [43]. Дослідниця І. Дробуш детально аналізує низку правових аспектів як засадничих у процесах децентралізації державного управління в Україні. Вона наголошує, що власне процеси децентралізації є основою зміни адміністративно-територіального устрою й дієвим механізмом реформування системи місцевого самоврядування [19].

Третя група досліджень присвячена проблемам праксеологічного аспекту. Мова йде про наукові розвідки, які висвітлюють проблематику практичної реалізації теоретичних настанов та нормативно-правових приписів. Як ілюстрація наукові розвідки Г. Дзяної, Р. Дзяного, І. Осядла у яких проаналізовано комунікативний аспект успішного розвитку територіальних громад. Релевантними у цьому ракурсі міркувань є дослідження щодо управління інноваціями в органах публічної влади, а саме управління персоналом та лідерство. Цікавими є публікації Т. Гаман, Л. Требика, С. Флетіна та інших. Зокрема, І. Ковтун окреслює й характеризує можливі шляхи активної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, Т. Гаман аналізує особливості навчання старост в об'єднаних громадах як потребу сьогодення. З цими науковими розвідками корелюються дослідження Л. Требик щодо ефективного використання сучасних

інформаційно-комунікативних технологій у роботі старост та громади, розгляду актуальних питань надання адміністративних послуг у контексті компаративістського аналізу вітчизняного та міжнародного досвіду, презентованого у дослідженнях С. Флентіна та інших. У монографічному дослідженні С. Романюк розглянуто вплив децентралізації на місцевий та регіональний розвиток, а також проаналізовано низку підходів до визначення практичного рівня втілення процесів децентралізації [44].

Четверта група досліджень стосується безпосередньо становлення та розвитку інституту старости як посадової особи органів територіального самоврядування. Аналізуючи дослідження цієї тематики необхідно звернути увагу на наступні особливості:

- по-перше, окремих ґрунтовних досліджень, які б висвітлювали цю тематику практично не існує, дослідниками розроблено й презентовано низку наукових розвідок, які розкривають лише певні аспекти створення, розвитку та особливостей здійснення повноважень старостами як посадовими особами. Так, дослідники М.Баюк, М.Войт аналізують історичні засади створення інституту старост в органах місцевого самоврядування в Україні. Повноваження та правовий статус старости розглядають П. Кравченко та В. Нікітенко, конституційно-правові аспекти діяльності старост аналізують О.Галус, І. Литвиненко, І. Михайлова, І. Сторожук, А. Андрушко та інші, особливостям юридичної відповідальності старост як посадових осіб М. Берцюх, Т. Нікіфорова, С. Гринько та інші, цивільно-правові аспекти діяльності старост розглядають І. Дробот, Ю. Ганущак, А. Мацокін, О. Мороз та інші;

- по-друге, частина досліджень проведених вітчизняними науковцями ініційована різними міжнародними організаціями та фондами Європейського союзу з метою утвердження на практиці цінностей демократії та гуманізму, розбудови громадянського суспільства. Так, за підтримки ЄС Хмельницьким Центром розвитку місцевого самоврядування й Хмельницьким університетом

управління та права було презентовано у 2018 році цікаве й змістовне дослідження «Настольна книга старост об'єднаних територіальних громад» (???). Асоціацією сприяння самоорганізації населення презентовано посібник авторів О. Колесников, О. Калашніков, М. Дзюпин «Інститут староста в об'єднаній громаді: обрання та місцевого у системі управління» у якій окреслено перспективи вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост тощо;

- по-третє, значна частина публікацій має праксеологічний характер, тобто спрямована на вирішення конкретних проблем професійної діяльності старост як посадових осіб органів територіального самоврядування. Такі публікації розміщені на сайтах різних дорадчих організацій, а також у спеціалізованих та інформаційно-аналітичних виданнях на кшталт «Радник старости» тощо.

Таким чином, аналітичний огляд літератури засвідчив розмаїтість та складність проблеми розвитку й вдосконалення органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що науковцями досить детально окреслено концептуальні засади розвитку органів територіального самоврядування, проаналізовано проблеми й окреслено можливості розвитку у правовому полі. Чимало дослідників детально проаналізували законодавчу базу як основу функціонування органів самоврядування, зокрема інституту старости. Попри те, що низка наукових розвідок присвячена проблемам й особливостям практичної реалізації повноваження старост як управлінців, є відсутнім теоретичний аналіз й концептуальні засади розвитку інституту старост.

1. 2. Особливості формування інституту старост на українських землях: історичний аспект

Історія становлення та розвитку інституту старост в українському суспільстві має давні історичні корені. Вона відображає ті віковічні традиції,

які склалися упродовж багатьох століть. Їх особливістю є те, що вони позначені низкою державотворчих процесів на українських землях. Мова йде про те, що постійно втрачаючи та виборюючи власну державність, український народ завжди підтримувало власне місцеве самоврядування [23]. Власне, органи самоврядування сприяли розвитку територіальних громад, втілювали на практиці прагнення українського народу до господарювання на власній землі, поглиблювали демократичні цінності тощо.

Розглянемо більш детально історію становлення інституту старост крізь призму збереження демократичних традицій територіального управління на українських землях. Вважаємо, що такий підхід дозволить зрозуміти витoki й особливості розвитку інституту старост. Так, у добу Київської Русі вже створюються перші органи територіального самоврядування. Їх діяльність у структурі влади Київської Русі набуває особливого значення. У чому ж полягає особливість? Насамперед, тим, що в основі самоврядування було покладено виробничу й територіальну ознаки. Самоврядування базувалося на нормах звичаєвого права й знаходило свою практичну реалізацію у народних вічах. Тлумачний словник української мови трактує поняття віче як збори дорослого вільного населення міст й навколишніх територій, які скликалися з метою вирішення важливих питань [5]. Зауважимо, що на зборах вирішувалися не лише важливі питання життя громади, а й обиралися органи влади. Зокрема, на віче обирали вйта (голова) та інших посадові особи. Посада вйта було прототипом керівника місцевого самоврядування[5]. Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а сільського – сільська громада (верв), яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю у корпоративній власності, представляла інтереси своїх членів у відносинах з іншими громадами, землевласниками й державною владою[5]. Зауважимо, що територіальною основою сільської громади переважно було село, де проживало населення, зайняте у сфері землеробства, тваринництва, промислів тощо.

Входження українських земель до складу Великого князівства Литовського, а згодом Речі Посполитої розпочало новий етап розвитку органів самоврядування. Варто зазначити, що цей процес мав низку своїх особливостей, які були зумовлені запровадженням та поширенням магдебурзького права. У низці українських міст та містечок процес самоврядування отримало розвиток у формі вітійства. Суть цієї форми полягає у тому, що міська влада належала вітуті, який обирався на міському вічі (народних зборах) [5].

Завдяки громадському самоврядуванню у містах розвивалися ремесло й торгівля. Вони стали осередком економічної незалежності від сваволі великих магнатів та шляхти. Зазначимо, що на українських землях цього періоду були скасовано удільні князівства. Замість них створювалися обласні землі та воєводства. Відповідно з'явився новий тип чиновників, завданням яких було перебрати на себе управління новими адміністративними одиницями. Очевидно, треба було налагодити управління доволі великими територіями, на яких проживало значна кількість населення. Після скасування удільної князівської форми, стверджує дослідник М. Баюк, управління повноваження удільного князя на українських землях виконував особисто Великий князь литовський [5]. Звісно він як посадовець не міг безпосередньо виконувати й обов'язки органів місцевого самоврядування. Тому з метою безпосереднього виконання низки управлінських повноважень на ввірених Великому князеві Литовському територіях було створено уряди старост й воєвод (останні відтепер виконували дещо інші функції, а саме були представниками, уповноваженими Великого князя литовського на територіях) [5]. Зауважимо, що незважаючи на велику низку повноважень ці посадовці усе ж не мали повноти влади. Так, карати чи нагороджувати підданих мав право тільки великий князь. До його безпосередніх повноважень входило також й збирання податків, введення та скасування повинностей для населення тощо. Варто зазначити, що органи місцевого самоврядування цього історичного періоду були досить розгалуженими.

Зокрема, в українських містах, містечках, селах виконували свої повноваження низка посадовців на кшталт: намісників, городничих, каштелянів, маршалків, осмників тощо. Вони мали чітко визначене коло повноважень й слідкували за благоустроєм довіреної їм території, здійснювали ремонт громадських та оборонних споруд, збирали місцеві податки та кошти на утримання й розвиток громади певного населеного пункту. Зазначимо, що ці посади - воєвода й старости, роздавали людям зі свого оточення, формували так би мовити, свою управлінську команду на ввіреній їм території.

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави. Ця своєрідність полягає у розвитку полково-сотенного устрою. Полки та сотні одночасно були військовими й адміністративно-територіальними одиницями й користувалися військово-адміністративним самоврядуванням [5]. Зауважимо, що полково-сотенний устрій вийшов далеко за межі традиційно «козацьких» районів. Упродовж літа 1648р. було створено низку полків на Лівобережній Україні, що вплинуло на структуру міського та сільського самоврядування[5]. Населення сільських поселень зазвичай складалося з двох соціальних груп, які формували дві громади – козацьку (якщо у цьому селі існував козацький курінь) і поспільську. На чолі першої стояв курінний отаман, а другу очолював виборний вїйт, за умови якщо село належало до категорії так званих вільних військових поселень. За умови, коли у селі мешкали залежні, піддані пану селяни, громаду очолював староста, якого призначав власник цього села[5с.15]. Варто зазначити, що старост призначали до кожної громади окремо. На них покладалися обов'язки поліцейської служби, організації й реалізації комунікаційної сфери, вирішення низки побутових питань тощо. Після підписання українсько-московського договору у 1654 році розпочинається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. З липня 1722 року на українських землях запроваджується так звана комендантська система. Вона передбачала нагляд

за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначених російських комендантів [7].

Нового змістового наповнення посада старости набуває у період перебування українських земель під владою Російської та Австро-Угорської імперій. Якщо за часів панування Речі Посполитої старостою уважався керівник місцевого міського чи сільського управління чи органу самоврядування, то у ХІХ столітті староста на українських землях, які перебували під владою Росії був головою сільської громади, на західноукраїнських землях, що увійшли до складу Австро-Угорщини його вважали начальником, головою повіту[5, с. 14]. Ще однією особливістю управлінських повноважень, на думку М. Баюка, було те, у сільських громадах українських воєводств Речі Посполитої державне управління здійснювалося не лише старостами, а й іншими представниками тогочасного самоврядування: війтами («солтисами», «тивунами») та отаманами. Вони очолювали сільські громади й у своїй діяльності керувалися німецьким чи польським правом[6]. Особливістю місцевого управління Східної Галичини було те, що тут існувала низка сіл, у яких згідно з волоським правом, управляли князі й крайники. Ці посади були виборними. Посадовці стежили за дотриманням загальноприйнятих норм співжиття, порядком у судочинстві та громаді. Допомогали їм виконувати громадські повноваження десятники, які призначалися з авторитетних мешканців села.

ХІХ століття загалом характеризується розвитком загальноімперських форм місцевого самоврядування. Так, земська реформа проведена на землях російської імперії у 1864 році передбачала створення системи органів самоврядування за принципом виборів. Представницькими органами стали губернські й повітові збори, а їх виконавчими органами стали управи відповідного рівня. Сільська громада на власний розсуд обирала чи призначала посадовців свого рівня, а саме: збирачів податків, писарів, доглядачів лікарень, освітніх закладів й навіть лісових й польових охоронців.

Розпорядчим органом сільської громади був сільський схід. На сході могли брати участь й приймати рішення лише селяни домогосподарники й виборні сільські посадовці. Схід очолював сільський староста. Учасники сходу вирішували адміністративно-господарські питання. Місцеві органи самоврядування мали свою власність. Ця фінансова незалежність дозволила зробити їм суттєвий внесок у розвиток освіти, культури, охорони здоров'я, аграрних відносин, наукових відносин тощо. Про ефективність їх діяльності засвідчує той факт, що наприкінці ХІХ століття витрати на соціальні потреби на душу населення у земських губерніях були вдвічі більші, ніж у тих, що не мали самоврядування [6].

Нового змістового наповнення інститут старости набув у період національно-визвольних змагань українського народу у 1917-1919рр. Зміни пов'язані, насамперед, із формуванням нової моделі територіального управління, нових принципів та ідей, які закладалися в основи її функціонування. Як стверджує М.І. Баюк, для цього періоду є характерною спроба запровадження демократичних засад місцевого самоврядування (попри те, що більшість положень актів УНР так й не були запроваджені у життя, винятком радше є окремі конкретні рішення прийняті за часів гетьманату П. Скоропадського). Зокрема, 14 травня 1918 року указом гетьмана вводили посади старост на зміну посад губернських комісарів. Дослідник зазначає, що на посади губернських й повітових старост відбиралися, як правило, поміщики, військові, царські чиновники, колишні члени земських управ [5, с.17]. Отож, передбачалося залучення до управлінських кадрів людей, які мали освіту й досвід роботи. У повітах адміністративні органи очолювали повітові старости. Повіти поділялися на міські та сільські гміни (громади). У громадах функції органів загальної адміністрації виконували органи місцевого самоврядування, що підпорядковувалися воєводству. Варто зазначити, що староста призначався міністром внутрішніх справ, але у своїй діяльності підпорядковувався воєводі. На території повіту староста виконував функції, які багато у чому

були аналогічними до функцій воєводи у воєводстві. Зокрема, він очолював адміністративні інституції певного місцевого рівня, наглядав за діяльністю всіх органів державного управління у повіті, представляв органи державної влади на повітовому рівні. Зазначимо, що він також очолював й керував діяльністю органів територіального самоврядування, а саме: повітові ради й повітові відділи. Органами першої інстанції у міських повітах були старости з гродським (міським) старостою на чолі. Вони також призначалися міністром внутрішніх справ й підпорядковувалися воєводі. Цікавим є той факт, що апарат старости поділявся на реферати (загальний реферат, реферат безпеки, адміністративний реферат тощо). З метою підвищення ефективності управління та покращення стану справ у кожному воєводстві було прийнято розпорядження «Про організацію і діяльність загальної адміністрації» від 19 січня 1928р. Основні положення цього документу були спрямовані на централізацію державної влади на місцях, отримання достовірної й повної інформації центральними органами влади щодо стану справ на місцях. Польська влада на місцях користувалася потужним впливом саме такої уніфікованій політиці й чітко структурованому державному апарату управління. Структура місцевого управління була побудована таким чином, щоб максимально керувати усіма сферами суспільного життя на місцях. З метою забезпечення дієвого й ефективного керівництва на всіх рівнях перевага надавалася службовцям польського походження чи особам, які виявляли лояльність до польської влади.

Слід зазначити, що у роки радянської влади на українських землях посада старости була відсутньою в органах місцевого самоврядування. Сама ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономність органів місцевого самоврядування суперечила ленінській доктрині соціалістичної держави, що за своєю природою була державою централізованою. Згідно з конституціями радянського періоду вся влада в Україні як у центрі, так і на місцях здійснювалася єдиною системою Рад – органів державної влади. Основною

посадовою особою органів місцевого самоврядування виступав голова сільської (селищної) ради. Водночас, в роки німецької окупації українських земель ця посада була відновлена. До повноважень старост цього періоду входило управління загарбаними ворогом землями, містечками.

Нове бачення необхідності й ефективності запровадження у системі органів місцевого самоврядування інституту «старости» започатковано Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який було прийнято 5 лютого 2015 року й низкою підзаконних нормативно-правових актів [34].

Таким чином, інститут старости має власну історію становлення в українському суспільстві. Попри століття бездержавності та знищення усього українського саме інституції місцевого самоврядування підтримували традиції й культуру українського народу, сприяли розвитку територіальних громад, втілювали й поглиблювали демократичні цінності. Історичний досвід минулого є актуальним й релевантним в умовах розвитку цієї інституції місцевих органів влади тощо, оскільки здатний презентувати низку зразків й прикладів у побудові самоврядних територіальних структур на основі демократизму з урахуванням самобутності й специфіки суспільно-історичного розвитку українських земель.

РОЗДІЛ II.

СТАРОСТА ЯК ПОСАДОВА ОСОБА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Правовий статус та повноваження старости.

Староста – це нова посадова особа в органах місцевого самоврядування. Вона представляє інтереси жителів села в органах місцевої влади. Цю посаду було запроваджено у 2015 році. Зазначимо, що необхідність інституту старости зумовлений тим, що жителі села/селища мали своїх представників у владі об'єднаної громади. Ця потреба виникла з огляду на те, що після об'єднавчих процесів у сільських/селищних населених пунктах було відмінено посади голів та відповідних рад. Особливістю у цьому процесі є те, що кожна рада об'єднаної громади самостійно вирішує у якому населеному пункті необхідно запровадити посаду старости.

Отже, староста як посадова особа є первинним структурним елементом системи місцевого самоврядування та членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади, який здійснює організаційно-дорадчі функції у межах нормативно визначених повноважень, спрямованих на виконання завдань місцевого самоврядування [8].

Законодавство України чітко окреслює повноваження старости як посадової особи. Зокрема, правові норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» окреслили його повноваження, норми Закону України «Про запобігання корупції» визначили перелік обмежень у виконанні функціональних обов'язків й використанні повноважень. Порядок організації діяльності старости визначено у нормативно-правових нормах Закону України «Про місцеве самоврядування» та у низці інших законодавчих документів[36]

Цікавим у ракурсі розгляду проблеми є Положення про старосту. За твердженням дослідниці О. Галус, цей документ є підзаконним локальним

нормативно-правовим актом, який приймається місцевою радою об'єднаної територіальної громади у визначеній процедурно-процесуальній формі (рішення ради), яким визначається статус старост, що обираються у межах цієї громади і регулюється порядок їх діяльності[14]. Загалом у Положенні окреслюються питання обов'язків та прав старости як посадової особи, організація його діяльності та гарантії її забезпечення, підзвітність, підконтрольність та відповідальність як посадової особи. Варто зазначити, що цей локальний, нормативно-правовий документ приймається на основі чинного законодавства [14]. Тобто, йдеться про те, що він не має суперечити нормам інших нормативно-правових актів, які мають вищу юридичну силу. Існує також порядок прийняття Положення. Він передбачає обговорення документу на сесії селищної ради й прийняття шляхом голосування більшої депутатів цього органу та набирає чинності з дня його офіційного оприлюднення. Зазначимо, що відповідно до ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» старости віднесені до шостої категорії посад в органах місцевого самоврядування і їм може бути присвоєний 13, 12 і 11 ранг посадових осіб місцевого самоврядування [35]. Варто зазначити, що п.13 ч. 4 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що у Положенні про старосту визначається порядок організації роботи старости, а не розширюються його повноваження (??). Чому ця заувага є важливою? Насамперед, тим, що на практиці трапляється чимало випадків, коли виконавчі комітети своїми рішеннями наділяють старост повноваженнями, які належать до відання виконавчих органів сільських (селищних, міських) рад.

Таким чином, наділення старост повноваженнями виконавчих органів рад охоплюється змістом припису «здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами»[36]. Отже, сільська (селищна, міська) рада до Положення про старосту може включати лише ті повноваження старости, які передбачені виключно законами України і як адресно стосуються старост та виконавчих органів влади.

Законодавство України чітко визначає перелік повноважень старости як посадової особи:

- представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій;
- має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища;
- сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;
- бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;
- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;
- бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;
- бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

- бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати;
- отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;
- 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 селі, селищі;
- здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами [37].

Законодавство України також окреслює низку прав та обов'язків старости як посадової особи. Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до професійних обов'язків старости належать:

- додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- додержання прав та свобод людини і громадянина;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
- сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;

- шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [38].

Варто зазначити, що староста не може поєднувати виконання своїх посадових обов'язків з іншими видами професійної оплачуваної діяльності (виключенням є: творча, наукова, викладацька діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практики у спорті) чи підприємницькою діяльністю [40].

Нормативно-правові приписи Закону України «про службу в органах місцевого самоврядування» визначають низку прав старости як посадової особи:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- на оплату праці залежно від посади, яку займає, рангу, який присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
- на просування по службі відповідно до професійної освіти та результатів роботи;
- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист;
- отримувати в порядку, встановленому законодавством, матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків; у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників

органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри щодо нього;
- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку[23].

Таким чином, законодавство України містить низку нормативно-правових норм які регулюють правовий статус старости як посадової особи органів міського самоврядування, визначає низку прав та обов'язків, а також окреслює посадові повноваження. Варто зазначити, що перелік повноважень старост зазначених у законодавстві не є вичерпним, бо у Положенні про старост, які приймає рада, можуть бути виписані більш ширші повноваження старости.

2.2. Порядок призначення старости: правові колізії

З набуттям чинності Законом України від 16.07.2020 р. №805-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» [37] зазнав змін й Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині правового статусу старост сіл, селищ. Мова йде, насамперед, про порядок обрання на посаду старости. Зауважимо, що це питання викликало чимало дискусій у соціальних мережах, різних експертних оцінок й суджень. З огляду на цю обставину, спробуємо розглянути різні позиції й окреслити власну точку зору.

Позиція перша, староста залишається виборною особою органів місцевого самоврядування. Як посадова особа він вже не обирається шляхом прямих виборів. Тому з Виборчого кодексу України відповідні правові норми

вилучено. Проте це не означає, що інститут старости зникає. Радше мова йде про зміну у процедурі обрання на процедуру призначення [37]. Унормовані зміни у правових приписах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ч.1. ст. 54-1 цього законопроекту староста затверджується сільською (селищною, міською) радою на термін її повноважень за пропозицією сільського (селищного, міського) голови (?). Слово «затверджується» інколи сприймається як «призначається». Отож звернемося до коментарів науковців й зясуємо це питання. У своїх коментарях дослідники опираються на ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [33]. Нормативні приписи цього документу виокремлюють три види посад:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах (голова та до недавно староста);

- виборні посади, на які особи обираються (секретар ради);

- посади, на які особи призначаються (решта посадових осіб місцевого самоврядування) відповідним головою на конкурсній особі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством [34].

Таким чином, спираючись на ці нормативно-правові приписи посада старости залишилася виборною, лише змінюється процедура обрання. Варто зазначити, що окрім вимог, які передбачають затвердження цієї посади сільською (селищною, міською) радами на термін повноважень, інших вимог чи процедурних рішень законодавством не встановлено. Якщо законодавство чітко не визначає вимог до кандидатури на посаду старости, то якими приписами необхідно користуватися. Дослідники радять звертатися до локального підзаконного нормативно-правового акту – Положення про старосту. На їх думку, саме у цьому документі мають бути прописані вимоги до кандидатури та деталізація порядку затвердження на цю посаду [37]. З огляду на цю обставину, вимоги до кандидата на посаду старости можуть різнитися у кожному населеному пункті, оскільки Положення про старосту

будуть укладатися з урахуванням місцевих вимог, особливостей, відтак єдиних уніфікованих вимог до кандидатури буде не може. Головне, щоб усі рішення приймалися демократично й з дотриманням вимог чинного законодавства. Таким чином, основним аргументом цієї позиції, є визнання того, що старости хоча не обираються на прямих виборах жителями відповідних населених пунктів, усе ж є виборною посадою, оскільки їх на посаду призначатиме виборний представницький орган, а саме відповідна селищна (сільська, міська) рада.

Інша позиція, яку висловлюють науковці, є діаметрально протилежною. Вона ґрунтується на твердженні, що на посаду староста все ж призначається. Так, справді з позицій норм конституційного права обрання тих чи інших посадових осіб органів місцевого самоврядування відповідною місцевою (сільською, селищною) відносно виборців прийнято уважати непрямими виборами [36]. З метою підтвердження цієї позиції звернемося до юридичного словника термінів. Етимологія поняття «непрямі вибори» - трактується як «реалізація виборів (органу чи посадових осіб) опосередковано, не безпосередньо виборцями. Це відбувається у такий спосіб, що виборці обирають колегію виборців, або спеціальний орган, який здійснює етап виборів органу чи посадових осіб» [24, с.340]. Однак, частина дослідників й експертів з питань органів місцевого управління, стверджують, що ця думка не може бути засадничою у поясненні порядку обрання чи призначення старости на управлінську посаду. Вони наголошують, що його кандидатура радою не обирається, а затверджується. Аргументом у підтвердженні зазначеної вище тези є нормативний припис ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Цим приписом визначається, що посадовими особами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

- посади, на які особи призначаються сільським (селищним, міським) головою, головою районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [38].

Таким чином, у нормативно-правових приписах Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» чіткого тлумачення цієї правової колізії не має. Тобто, однозначний й переконливий висновок про належність посади старости до числа виборних є недостатнім. Тому експерти й фахівці з правових питань органів місцевого самоврядування радять звернутися на інші правові приписи цього Закону, а саме на частину першу ст. 10. У цій статті визначається порядок прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

- на посаду сільського (селищного, міського) голови у порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування»;
- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, секретаря (сільської, селищної, міської) ради шляхом обрання відповідною радою;
- на посаду заступників сільського (селищного, міського) голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської (селищної, міської, районної) у місті ради, старости шляхом затвердження відповідної радою;
- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної (обласної) ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних (районних) рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським (селищним, міським) головою, головою районної (районної у місті, обласної ради) на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [38].

Отже, у нормативно-правових актах чітко розмежовано, які посади радою обираються, а які затверджуються. Варто зазначити, що основною відмінністю між посадами, які обираються та тими, що затверджуються є те, що обрання радою відбувається з-поміж декількох осіб, які претендують на таку посаду, а затвердження здійснюється лише однієї внесеної кандидатури. А якщо внесено кандидатуру на посаду старости не буде затверджено радою, тоді має бути внесено іншу кандидатуру. Таким чином, нововведена процедура затвердження старост радою не містить якихось елементів чи ознак виборності, а законодавець відносить посаду старости до затверджуваних, то не вбачається жодних підстав uważати посаду старости виборною. Аналізуючи новий порядок призначення старости на посаду, експерт з правового регулювання органів місцевого самоврядування О. Врублевський стверджує, що навіть за умови, що кандидатури старост на затвердження у раду буде вносити відповідний голова ради, ця обставина жодним чином не може гарантувати у подальшому відсутність конфліктів між цими посадовими особами [38]. Та й, навіть за умови затвердження радою усіх внесених головою громади кандидатур старост, повністю уникнути конфліктів не дозволить хоча б та обставина, що вони зумовлені низкою причини об'єктивного характеру. Зокрема, до їх числа варто віднести обставини соціально-психологічної взаємодії учасників процесу управління, які зумовлюють зіткнення їх інтересів, світоглядних поглядів, думок та різного роду особистісних установок тощо.

Зауважимо, що з сучасних позицій управління персоналом та сучасного менеджменту конфлікти не завжди сприймаються виключно у негативному ракурсі, асоціюючи їх з обов'язковою ворожнечею та загостренням службових відносин. Конфлікти також варто розглядати ще й як чинники, що допомагають протилежним (конфліктним) сторонам краще усвідомлювати свої місце та роль у відповідній системі та змінювати підходи при вирішенні тих чи інших професійних й особистісних питань. Знаковою є та обставина, що дослідники й практики управлінського менеджменту

сходяться на думці, що навіть у структурах з ефективним управлінням окремі конфлікти не можливі, але й є бажаними, оскільки допомагають виявити різноманітність поглядів, значно більшу кількість альтернативних рішень та невирішених проблем [36]. Тому позбавити голів громад та старост від можливих конфліктів не зможе жодна управлінська модель, навіть за умови, коли голова громади формуватиме свою команду, добираючи до неї найкращих фахівців й кандидатів на посади старост.

Зауважимо, що нова модель, за якою старости сіл (селищ) затверджуватимуться радами громад прийшла на зміну чинній не через її недосконалість й суперечливість, а через неможливість одночасного проведення виборів старост на усій території України. Як ілюстрація цієї думки, на цьогорічних місцевих виборах старости могли обиратися лише у добровільно об'єднаних/приєднаних громадах, а в громадах, що були об'єднані відповідними розпорядчими актами кабінету Міністрів України існувала низка об'єктивних перешкод для їх проведення. Причина полягає у відсутності в реорганізованих громадах старостинських округів, які могли б бути утворені відповідними радами лише після їх обрання на місцевих виборах у жовтні цього року. Врешті-решт було обрано варіант, який влаштовував переважну більшість з-поміж політичної конфігурації та народних депутатів у верховній Раді України, але який й досі продовжує залишатися не зовсім зрозумілим для багатьох жителів сільських населених пунктів та старост в об'єднаних громадах. Таким чином, скасування виборності старост слугували не конфліктні ситуації між головам рад та старостами чи недосконалістю у розмежуванні їх повноважень у правовому полі, а проблеми суспільно-політичного життя нашої країни.

Отже, староста є представником інтересів жителів певного населеного пункту. Наявність у нього таких повноважень, представлення інтересів жителів відповідного села (селища) у виконавчих органах сільської (селищної, міської) ради. Хоча це повноваження радше є функцією старости,

забезпечити яку можна виключно за допомогою інших повноважень старости, що за своїм змістом будуть інструментами їх забезпечення. До них варто віднести:

- участь старости у пленарних засіданнях сільської (селищної, міської ради) та засіданнях її постійних комісій з правом гарантованого виступу з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села (селища);
- роботу старости у виконавчому комітеті на постійній основі та участь у його засіданнях з правом ухвального голосу [23].

Зазначимо, що у контексті нової процедури вступу старости на посаду, він виконуватиме ще одну представницьку функцію, яка не має прямого делегування законодавством України. Мова йде про представлення старостою голови громади у тому чи іншому селі (селищі). І якщо старосту без будь-яких сумнівів можна уважати представником жителів відповідних населених пунктів (сіл, селищ) за законом, то представником голови громади староста виступатиме у контексті свого місця та ролі у системі місцевого самоврядування, а також наявної субординації та підконтрольності.

Таким чином, староста є представником не лише жителів відповідних населених пунктів, а й відповідного сільського (селищного, міського) голови за змістом своїх службових відносин із цією головною посадовою особою територіальної громади.

2.3. Особливості юридичної відповідальності старости як посадової особи

Оскільки староста є посадовою особою органів місцевого самоврядування, то його професійна діяльність регулюється низкою законодавчих актів України. Зокрема, його дії підпадають під правові норми Закону України «Про запобігання корупції», оскільки суб'єктами на які поширюється дія цього закону є державні службовці, посадові особи

місцевого самоврядування (п.1, ч.3 ст.3) [41] та кандидати у народні депутати України, зареєстровані у порядку, встановленому законом України «Про вибори народних депутатів України»[41]. З огляду на те, що у діяльності посадових осіб корупційна складова є однією із засадничих факторів, яка зумовлює виникнення юридичної відповідальності розглянемо більш детально причини виникнення та можливості їх ліквідації.

Аналізуючи можливості юридичної відповідальності згідно норм цього закону, І. Михайлова вважає, що одним із основних напрямків у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків [26]. Корупційний ризик – це ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яке негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [41]. До чинників корупційного ризику, дослідники відносять низку умов та причин, які заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть зумовити вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення пов'язаного із корупцією [26]. Якими ж можуть бути корупційні ризики у діяльності старости як посадової особи? Щоб з'ясувати цю проблему скористаємося класифікацією корупційних ризиків. Науковці умовно їх поділяють на дві групи: інституційні та загальносистемні [26]. До інституційних корупційних ризиків відносять фактори, які негативно впливають на поведінку старости, перетворюючи її на корупційну та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, у якому працює (чи очолює) службовець [25]. Навпаки, загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики пов'язані із загальними недоліками створення та функціонування публічної адміністрації. Вони аналізуються лише у частині рівня корупції при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень [26]. Спираючись на зазначену вище класифікацію, зазначимо, що у діяльності старост спостерігаються як

інституційні (внутрішні) та загальносистемні (зовнішні) корупційні ризики. Найбільш поширеними корупційними ризиками, на думку дослідників є:

- не добросовісна поведінка старости (це перш за все порушення чи свідоме нехтування ним моральних критеріїв та морально-етичних норм поведінки на службі в органах місцевого самоврядування);
- безконтрольність діяльності старости, адже виконанню та процвітанню корупції сприяють також недоліки системи контролю у сфері служби в органах місцевого самоврядування, яка охоплює терміни переміщення документації між виконавцями та різними установами, дотримання вимог трудової дисципліни, аналізу корупційних прихованих можливостей та можливостей боротьби з ними;
- виникнення конфлікту інтересів – внутрішньо особистісного конфлікту старости, який виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою із порушенням норм професійної етики;
- наявність у старости дискреційних повноважень – сукупності прав та обов'язків органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що надають їм можливість на власний розсуд визначити повністю чи частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом [36].

Розглянемо ознаки дискреційних повноважень. Науковці трактують їх як такі, що надають змогу посадовій особі на власний розсуд оцінювати юридичний факт та обирати одну із декількох встановлених у нормативно-правовому акті форм реагування на цей факт[36]. Результатом такої оцінки юридичного факту є припинення, зміна чи виникнення нових правовідносин, які посадова особа здійснює на власний розсуд, обираючи міру публічно-правового впливу щодо інших фізичних та юридичних осіб. Суттєвим у цій діяльності також є вид, розмір, спосіб реалізації управлінського рішення. Варто зазначити, що наявність дискреційних положень не передбачає

скоєння посадовцями корупційних правопорушень. Мова радше йде про підвищенні ризики та наявні можливості, які їх можуть зумовити. Тому лише вихід за межі дискреційних повноважень підвищує ризик скоєння правопорушення. Як приклад такого перевищення посадових повноважень може слугувати нормативний припис, який надає посадовій особі місцевого самоврядування право витребувати у фізичних та юридичних осіб додаткові матеріали та інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення [36]. Серед механізмів та інструментів, які спрямовані на зменшення корупційних ризиків, науковці називають: належний контроль, який має охоплювати всебічно й об'єктивно та неупереджено усі напрями роботи, бути гласним та результативним. Також дієвим засобом зменшення цього корупційного ризику буде суттєве обмеження чи виключення з нормативно-правових актів чи пов'язаних з ними організаційно-розпорядчих документів цього корупційного ризику, а також встановлення чітких обсягів та меж таких повноважень при прийнятті управлінських рішень [36].

З метою запобігання корупційним діям законодавство передбачає низку обмежень у професійній діяльності старости зокрема, щодо використання службових повноважень або свого становища та пов'язані з цими можливості з метою отримання неправомірної вимоги для себе та інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти у приватних інтересах (ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції») [36]. Нормативні акти цього ж законопроекту містять також низку заборон щодо отримання старостою як посадовою особою подарунків. Так, у ст. 23 документу забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки (грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги чи нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або ціною, нижчою мінімальної ринкової) для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб, яка дарує перебуває у підпорядкуванні такої особи). [36]. Винятком можуть слугувати випадки, коли староста приймає

подарунки у межах загально визнаним уявленням про гостинність. Також винятком є той факт, що вартість подарунку не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб (зауважимо, що розмір прожиткового мінімуму щорічно визначається Законом України «Про державний бюджет України» для працездатних осіб (??)), а сукупна вартість таких подарунків отриманих від однієї особи отриманих однією особою упродовж року не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатної особи (??).

Законодавство передбачає також обмеження заняття іншими видами діяльності як роботи за сумісництвом. Винятком є наступні види діяльності: викладацька, наукова й творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика зі спорту. (???). Старості як посадовій особі не можна входити до складу правління інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді, ревізійній комісії (??).

Правові норми Закону «Про запобігання корупції» також забороняють старості мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам (??). Законодавство трактує поняття близької особи як особи, яка спільно проживає, пов'язана спільним побутом і має взаємні права та обов'язки із суб'єктом. Однак, що цього переліку не входять особи, які не мають взаємних прав та обов'язків із суб'єктом, хоча спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. До таких осіб також незалежно від зазначених умов належать – чоловік (дружина), сестра (брат), дід (баба), внук (внучка) тощо, а також усиновлювач (усиновлений) (???). Староста має запобігти одержанню неправомірної вигоди або подарунку шляхом відмови від пропозиції, письмово повідомити про пропозицію безпосередньо керівника, спеціально

уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Цікавим та слушним є питання, як діяти старості у випадку наявності конфлікту інтересів. Насамперед, доцільно розмежовувати потенційний та реальний конфлікт інтересів. Потенційний конфлікт інтересів – це наявність у особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що можуть вплинути на об'єктивність чи на неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Водночас, реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими (представницькими) повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених рішень (???). Староста як посадова особа має вжити заходів щодо реального чи потенційного недопущення конфлікту інтересів шляхом усунення від виконання завдання чи вчинення дій; обмеження доступу до інформації, перегляду обсягу службових повноважень, здійснення повноважень під зовнішнім контролем, переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів, передання упродовж 30 днів після обрання на посаду в управління іншій особі належні йому корпоративні права у порядку, встановленому законом (???).

Оскільки староста є посадовою особою його повноваження підпадають під дію Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також низці інших законодавчих актів, зокрема: «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» особа щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено законодавством України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (???).

Кримінальна відповідальність старости у зв'язку з виконанням ним своїх службових повноважень може настати за такі діяння, передбачені Кримінальним кодексом: привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, зловживання владою або службовим становищем, службове підроблення, декларування недостовірної інформації, службова недбалість, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, незаконне збагачення, зловживання впливом (???). За загальним правилом правове регулювання цивільно-правової відповідальності здійснюється Цивільним кодексом України. Староста за шкоду, завдану фізичній або юридичній особі в результаті незаконних рішень, дій або бездіяльності не несе цивільно-правової відповідальності, тобто не відшкодовує шкоду за рахунок власних коштів. Обов'язок відшкодувати шкоду покладається на старосту лише тоді, коли він її завдав не у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також у разі його відповідальності у порядку регресу (перед органом місцевого самоврядування) (???)

Таким чином, особливості юридичної відповідальності старости як управлінця тісно пов'язані із корупційними ризиками, тобто з ймовірністю того, що відбудеться подій (дія) корупційного правопорушення, яке негативно вплине на окреслені управлінські завдання. До корупційних ризиків відносять низку умов та причин, які стимулюють, викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть зумовити вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення пов'язаного із корупцією.

РОЗДІЛ ІІІ

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ СТАРОСТ ЯК ПОСАДОВИХ ОСІБ

3.1. Оцінка ефективності діяльності старост: проблеми, перспективи, можливості.

Інститут старости лише нещодавна з'явився в управлінських структурах органів місцевого самоврядування. З огляду на цю обставину існує необхідність окреслення стратегій розвитку його як управлінської інституції, визначення тих дієвих механізмів, які б були ефективними у забезпеченні розвитку територіальних громад, покращення якості життя людей. Міркування щодо визначення можливостей подальшого розвитку є продуктивними за умов чіткого розуміння реального стану речей, тобто того що є й чого необхідно прагнути у перспективі. З огляду на цю обставину, нами було проведено низка соціологічних досліджень. Як інструментарій дослідження були використані якісні методи: контент-аналіз преси присвяченій проблемам розбудови інституту старости в об'єднаних територіальних громадах, метод Case Study щодо визначення проблемних питань й труднощів у повсякденній діяльності старости (під час проведення цього дослідження використовувалися описи досвіду роботи старост з жителями своїх округів Хмельницької області) та аналіз низки проблемних питань у діяльності старост як посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснювався на основі аналізу статистичної й аналітичної інформації отриманої шляхом соціологічного опитування (анкетування) (??).

Яким є сьогодні стан справ з розбудови інституту старост в об'єднаних територіальних громадах? Для відповіді на це питання, проведено контент-аналіз української періодики присвяченої питаннях життя й розвитку українського села. Попри те, що на сьогодні існує велика кількість періодичних видань сільськогосподарського спрямування до огляду ми

залучили видання найбільш масові й відомі українському читачеві, зокрема газети «Сільські вісті», «Селяночка», «Сільські новини», «Аграрник», «Рідне село Україна», «Радник старости». У контент-аналізі були використані номери цих періодичних видань за останні три роки. Результати дослідження засвідчили, що на сторінках видань періодично висвітлюються матеріали присвячені проблемам децентралізації й створенню об'єднаних територіальних громад у конкретному населеному пункті. Зокрема, рубрика «Актуальні новини», яка розміщується на першій сторінці газети «Рідне село Україна», постійно висвітлює різноманітні аспекти впровадження політики децентралізації у реалії українського села, показує переваги змін та можливості розвитку сільської громади. Як ілюстрації зазначених вище думок, назви публікацій: «Задля єдності громади чиновники поїхали в театралізоване турне» (?), «Для отримання дотацій селяни мають об'єднатися» (?), «Село як модний тренд» (?). Подібні публікації трапляються на сторінках періодичних видань «Аграрник», «Агросвіт», «Сільські новини», «Селяночка». Варто зазначити, що попри спільну тематику, висвітлення питань розбудови сільських населених пунктів в умовах децентралізації, кожне періодичне видання намагається проблеми українського села у контексті створення й розвитку об'єднаних територіальних громад подати під своїм тематичним кутом зору. Загалом, українські періодичні видання висвітлюють загальну проблематику розвитку села, її культурні, економічні, суспільні сторони на прикладах успішної діяльності (чи навпаки проблем й негараздів) конкретної територіальної громади. Дещо іншу позицію має періодичне видання «Сільські вісті». Газета має постійну рубрику «Адміністративна реформа», у якій висвітлюються різноманітні питання втілення політики децентралізації у життя української громади. Варто зазначити, що на сторінках видання є не лише статті, які висвітлюють позитивні сторони реформування українського села, а й показують прогалини законодавства, суперечності між теоретичним розумінням та практичною реалізацією. Досить цікавим є аналітичні

міркування авторів публікації щодо практичних можливостей управлінської діяльності територіальних громад в умовах децентралізації. Як ілюстрація зазначених вище думок, публікації Г.Кліковка «За своєю течією» (???), Л. Логвиненко «Об'єднання заради майбутнього» (?). Контент-аналіз залучених до розгляду українських періодичних видань засвідчив, що вони у загальному висвітлюють проблематику життя та розвитку об'єднаних територіальних громад, не зупиняються конкретно на управлінській діяльності та стратегіях розвитку професійних компетентностей посадових осіб. Водночас, окреслення загальної картини розвитку є досить важливим з огляду на визначення тих проблем, які потребують вирішення й довкола яких мають вимальовуватися стратегії професійної діяльності посадовців цього рівня. Релевантним у групі періодичних видань присвячених цій тематиці є газета «Радник старости». Це єдине інформаційно-періодичне видання орієнтоване на сферу професійної діяльності старост. Контекст-аналіз публікацій цього видання засвідчив їх різноплановість та прагнення охопити якомога більшу кількість питань та проблем. Зокрема, публікації присвячені аналізу актуальних змін до законодавства, яке застосовують старости у реалізації своїх повноважень, практика взаємодії та співробітництва старости з громадою, роль старости у бюджетному процесі, консультації з питань земельного, господарського, цивільного, адміністративного, кримінального та трудового законодавства, успішні практики у роботі старост з усієї України. Оскільки, метою нашого соціологічного дослідження було визначення проблемних моментів у діяльності старост як посадових осіб та окреслення стратегій подальшої його праці спрямованої на розвиток громади, проаналізуємо яким чином ця проблематика знайшла відображення у публікаціях видання. Результати контент-аналізу засвідчили, що серед проблем, які найчастіше висвітлюються у публікаціях цього часопису є питання законодавчої бази й шляхів юридичного вирішення питань, які є у сфері компетенцій старости. Також, досить багато публікацій присвячених питанням організації ефективної взаємодії старост й жителів населеного

пункту тощо. Серед публікацій, які спрямовані на стратегію розвитку населеного пункту та набуття сучасних професійних управлінських компетенцій старостою вартують уваги, ті, які присвячені інтеграційним процесам у медіапростір: «Мобільний офіс мобільному старості» (?), «Як забезпечити життя громади в умовах карантину» (???), «Як ставити досяжні цілі: модель SMART для старости» (???) тощо. У часописі трапляються публікації, у яких описано зарубіжних досвід розвитку різних аспектів життя територіальних громад. Уважаємо, що він може слугувати певними ідеями й взірцями до вирішення власних господарських питань. Як приклад публікація О. Кошова «Муніципальна варта: про це має знати староста» (?). Радше поодинокими є публікації у яких презентовано цікаві інноваційні ідеї щодо окреслення стратегій професійного удосконалення старости як посадової особи (хоча міркування й аналітика з цього питання була досить актуальною й значимою). Прикладом може слугувати стаття А. Пінчука «Староста – провідний агент змін»(???). Немає публікацій, які б торкалися набуттю професійних компетенцій старости в участі у різноманітних проектах з розвитку територіальної громади, залученню коштів благодійних організацій та фондів через різні грантові програми тощо. Отож інтеграція територіальних громад у простір співпраці й взаємодії з зарубіжними партнерами, врахування їх досвіду та напрацювань, а також демонстрація власної самобутності й можливостей розвитку є важливим стратегійним завданням.

На вирішення яких завдань звертають увагу у своїй повсякденній діяльності старости об'єднаних територіальних громад та з якими проблемами вони зустрічаються, у чому вони вбачають подальші перспективи своєї роботи? З метою вирішення цього питання нами було проведено Case Study. Це якісний метод соціологічного дослідження спрямований на вивчення одиничних, конкретних історій, життєвого й професійного досвіду. У дослідженні були використані описи досвіду роботи з громадянами (жителями) старостинських округів Хмельницької області.

Результати засвідчили, що найчастіше старости як посадові особи займаються вирішенням господарських питань населеного пункту. Наприклад, у всіх описах досвіду роботи зазначалося, що упродовж останнього року старости організовували роботу з благоустрою й прибирання населеного пункту та кладовищ, займалися освітленням вулиць та вивезенням сміття й побутових відходів, загалом поліпшенням інфраструктури села тощо (???). Варто зазначити, що частина старост зосередила свою увагу й на ремонті дитячих садків, шкіл та будинків культури, займалися поліпшенням газового й водопостачання, забезпеченням транспортного сполучення (???). Позитивним є те, що у частині розповідей (досвіду роботи) старост є прагнення залучити до виконання суспільно значимих робіт та розв'язання нагальних проблем територіальної громади безпосередньо жителів через створення громадських осередків, як-то: вибори вуличного чи квартального активу, зібрання жителів громади, зустрічі з населенням, інформування жителів через розміщення оголошення на інформаційних дошках, у місцевій пресі, соціальних мережах (цікавим є досвід організації інформаційного сайту гуменецької ОТГ) (???). Радше як виняток проводяться громадські слухання з того чи іншого питання. Таким чином, старости у своїй управлінській діяльності використовуються, зазвичай, традиційні методи та підходи в організації співпраці з жителями населеного пункту. Відповідно, організація співпраці потребує пошуку низки інших підходів, які є релевантними в умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій та життя у реаліях пандемічного світу. Власне вирішення цієї проблеми сприятиме кращому інформуванню жителів певної територіальної громади, встановлюватиме ефективні комунікативні зв'язки тощо.

Отож, варто зазначити, що аналіз досвіду роботи старост як управлінців територіальних громад засвідчив, що вони сконцентровують увагу на вирішенні невідкладних й поточних господарських справах. В описах досвіду роботи не зустрічаються плани на майбутнє, опис якихось

проектів з розвитку територіальної громади. Варто звернути увагу на ту обставину, що у жодному описі досвіду роботи не зазначено невдач, прорахунків, проблем у діяльності. Опис у досвіді роботи лише позитивних моментів, на нашу думку, засвідчує не достатню аналітику діяльності старост як управлінців, дещо формальний й стандартний підхід в презентуванні свого професійного досвіду й можливе сприйняття проблем й прорахунком як негативну складову професійної діяльності. Водночас, висловлюємо переконання, що прорахунки й проблемні питання спряють особистісному та професійному зростанню старост як управлінців, дозволяють переосмислити набутий досвід та віднайти перспективи для подальшого розвитку.

Ще одним соціологічним дослідженням, спрямованим на пошук перспектив професійного зростання старости та окреслення стратегій розвитку територіального об'єднання є соціологічне опитування. У нашому дослідженні ми використали опитування у формі анкетування проведене у рамках проекту «Староста ОТГ та громадськість: виклики сьогодення» Представництвом Фонду та Хмельницьким ??? . У дослідженні взяло участь 120 старост ОТГ Хмельницької області. Результати соціологічного опитування засвідчили низку проблемних питань у роботі старост як посадових осіб органів місцевого самоврядування. Серед низки проблемних питань, учасники соціологічного опитування визначали наступні: потреба в уміннях конструктивно вирішувати та попереджувати конфліктні ситуації; нестача компетенцій з володіння сучасними інформаційними технологіями; брак інформації та знань з організаційної культури спрямованої на ефективне проведення прийому громадян, підготовки та проведення зборів жителів населеного пункту, презентації населеного пункту на різноманітних форумах, конференціях тощо; потреба у вивченні правових аспектів питань, які стосуються професійної компетенції, а також юридично грамотного розгляду заяв (звернень, запитів на інформацію тощо); прагнення набути уміння виступати перед аудиторією й переконувати її; отримати знання з основ написання проектів для отримання грантів тощо (???). Варто зазначити, що

окреслена проблематика у відповідях респондентів засвідчила надзвичайно широкий спектр умінь, знань, компетентностей, якими має володіти староста як управлінець. Мова йде, про компетенції особистісного розвитку, комунікативні, економічні, менеджерські, організаційні, правові тощо знання й уміння, які загалом формують старосту як лідера громади певного населеного пункту.

Таким чином, проведені соціологічні дослідження (якісні: контент-аналіз періодичної преси, вивчення індивідуального досвіду старост; кількісні: аналіз проведеного анкетування старост) засвідчив, що проблема пошуку стратегій подальшої розбудови територіальних громад та розвитку й набуття професійної компетенції старост як управлінців є актуальною й важливою. Оскільки староста є посадова особа, яка представляє інтереси певної громади у територіальних управлінських структурах, то рівень його професійної компетентності, уміння стратегічно мислити, гнучко й неупереджено вирішувати проблеми, знати на високому рівні законодавчу базу, залучати до керівництва громадою населення через створення низки громадських утворень (й у такий спосіб сприяння творенню основ громадянського демократичного суспільства), уміння конструктивно використовувати набутий досвід як зарубіжних так й вітчизняних територіальних громад, залучати низку коштів різних благодійних фондів сприятиме покращенню життя певної територіальної громади й у кінцевому рахунку зумовить розвиток української держави на засадах демократії.

3.2. Комунікативні компетенції у системі взаємодії староста-громада.

Комунікація – важливий елемент у професійній діяльності старост. Природа цієї посади, стверджує Т. Андрієвський, полягає у постійній комунікації з жителями, донесення до них важливої інформації та пошуку оптимальних шляхів вирішення місцевих проблем(?). Пошук ефективних стратегій взаємодії старости та жителів села є у пріоритеті. Якими ми ж

можуть бути рекомендації щодо покращення комунікативної взаємодії старост з громадою певного населеного пункту?

Насамперед, зручним інструментом комунікації для старост та громад є соціальні мережі. Соціальні мережі – це сервіс для підтримки соціальних зв'язків в Інтернеті. Важливим елементом соціальних мереж є контент (зміст, інформація). Для об'єднаних громад комунікативна взаємодія здійснюється між гостями та туристами, інвесторамита бізнес-партнерами, експертами та міжнародними донорами тощо. Тобто, вона охоплює різноманітних учасників комунікативної взаємодії. Одним із способів забезпечення ефективної взаємодії є сторінка у соціальних мережах. Сторінка старости, за твердженням Г. Осадчої, є інструментом комунікації. Тут можна вести записи від першої особи, публікувати різноманітні дописи, висвітлюючи поточні питання життя громади, а не лише звітувати про завершення тієї чи іншої справи, а також стимулювати обговорення того як діяльність органв місцевого самоврядування впливає на життя мешканців (???). Інструментарій соціальних мереж покликаний допомогти підтримати своє село, включити старосту у всеукраїнський онлайн-діалог щодо процесів децентралізації та особливостей їх втілення на території його населеного пункту, підняти впізнаваність своєї ролі та посади тощо. Яку соціальну мережу краще обрати для реалізації цих завдань? Г. Осадча розмірковуючи над цим запитанням, аналізує можливості різних соціальних мереж й зупиняється на перевагах соціального ресурсу чатів у меседжерах Viber, WhatsApp, Facebook, Twitter – ефективні сервіси для публікації коротких повідомлень. Дослідниця зауважує, що для мешканців, інвесторів та туристів важливо не лише те, що написано чи сфотографовано, а як це зроблено. Емоційність та відкрите висвітлення життя громади створене відчуття долученості й довіри (??, с.8).

Повідомлення у пресі, оголошення у мережі Інтернет чи на стенді оголошень є одним із способів проінформувати громадськість про вже зроблене чи про те, що планується виконати. Якість поданого матеріалу,

наголошує А. Сербіна, може серйозно вплинути на очікуваний результат й залучити до виконання завдання (програми, проєкту) якомога більше небайдужих жителів. Дослідниця пропонує до розгляду практичні приклади покращення способу комунікації з членами територіальної громади шляхом складання ефективних рішень. Найголовніше правило будь-якого повідомлення – фокус на аудиторію. Саме від аудиторії залежить складання тексту повідомлення. Для повідомлень, які можуть складатися старостами, найбільш прийнятним буде саме публіцистичний стиль. Він характеризується точністю, послідовністю викладення провідних тез разом із їх емоційним забарвленням (??, с.9). Для різної аудиторії необхідно добирати різний підхід. Чим простіше, тим ефективніше. Інформація має бути актуальною та важливою для аудиторії. Слід формувати у повідомленнях короткі речення, не намагаючись охопити несеяжне одним реченням. Формулюйте повідомлення «близьке до людей».

3.2. Рекомендації щодо отримання та ефективного використання грантових програм

Зазначимо, що навіть економічно потужна громада не здатна вирішити усі питання свого суспільного життя за рахунок бюджетних коштів. Тому виникає питання пошуку додаткових джерел фінансування. Довід зарубіжних країн свідчить, що ефективними й доступними для територіальних громад є грантові ресурси. Яким чином можливо залучити грантові ресурси й низкою яких професійних компетенцій має володіти староста як посадовець? Варто зазначити, що основною особливістю грантових коштів є те, що їх не потрібно повертати назад грантодавцю, на відміну від позики чи кредиту.

Розглянемо більш детально, які знання та компетентності необхідно набути старості, щоб успішним був процес отримання грантових коштів. Насамперед, процес грантових програм та конкурсів має передувати означення проблеми та формування актуальності її вирішення, визначення

заходів, що зможуть вирішити проблему, а також очікуваних результатів та необхідних витрат. Уміння окреслювати проблему та шляхи її вирішення та аргументувати її у проектній заявці є значимою компетенцією.

Отож першим кроком є визначення проблеми, формулювання її актуальності й невідкладності її вирішення, планування проекту (програми), складання бюджету. Він старости вимагається бути генератором ідей, що випливають з потреб старостинського округу та його суспільного життя. Адже, хто як не староста має взяти всіх заходів для покращення життя у увіреному йому окрузі. Якщо на кожен проблему староста матиме проект вирішення, то рано чи пізно ці проекти вдасться реалізувати. Необхідно пам'ятати, що пошук грантових програм та оголошення в їх рамках конкурсів передбачає навчання та уміння оволодіти необхідною інформацією. Зазначимо, що для участі у грантових програмах необхідно оволодіти інформацією про конкурси. Віднайти такі оголошення можна за допомогою моніторингу Інтернет-ресурсів тих інституцій, які зазвичай розміщують узагальнену інформацію про грантові конкурси. Після визначення переліку найбільш для вас прийнятних грантодавців, необхідно досить детально вивчити умови надання ними фінансової допомоги. Серед інформаційних джерел, з яких можна почерпнути інформацію про грантові конкурси є перш за все, офіційні сайти донорських організацій. Регулярне здійснення моніторингу сайтів грантодавців дозволяє тримати руку на пульсі кожного виявленого вами грантодавця. На цьому етапі вивчення старості буде корисно регулярно зустрічатися з представниками різних громадських організацій, брати участь у різноманітних навчальних тренінгах, отримувати консультації та поради тощо.

Зауважимо, що важливою умовою отримання грантових коштів є правильно складено проектна заявка (аплікаційна форма). Грантова заявка – це звернення до благодійних організацій з пропозицією надавати кошти для здійснення певного проекту, яка оформлюється відповідно до вимог

грантодавця (як правило шляхом заповнення відповідної апікаційної форми) (??). Проект – це послідовний опис запланованих дій, які будуть виконані для вирішення певної проблеми і досягнення конкретних результатів. Зауважимо, що проект, який знаходить відображення у апікаційній формі завжди є некомерційним, тобто таким, що не приносить прибутку. Зауважимо, що старості необхідно ставитися дуже відповідально до підготовки власних проектів. Це досить серйозна справа, яка допоможе залученню додаткових фінансових та інших ресурсів.

Необхідно зазначити, що окрім дотримання формальних вимог, що викладені в умовах написання проектної заявки, грантодавець має для себе чітко з'ясувати наступні вимоги: переконатися, що проблема є реальною й актуальною й її можна вирішити за допомогою запропонованих засобів упродовж певного часу; запитувані ресурси, у тому числі й грошові, є адекватними. Для більшої переконливості та дійсності намірів громадської організації не завадить заручитися підтримкою інших посадових осіб, організацій, до прикладу долучивши до заявки та пакету документів гарантійні листи сільського (селищного) голови, чи/та інших зацікавлених осіб. Такі гарантійні листи засвідчуватимуть партнерські відносини чи, навіть співпрацю з інституціями місцевої влади. Варто пам'ятати, що грантодавець має право не лише контролювати хід виконання схваленого ним проекту та цільового використання наданих коштів, але й поширювати відповідну інформацію про грантоотримувача поміж інших донорських організацій.

Суттєвим показником успішної грантового проекту є вміння правильно розподілити час на усі етапи реалізації проекту. З цією метою має бути чітко опрацьований графік (календарний план) роботи. У ньому надається детальний опис усіх видів діяльності та заходів із зазначенням термінів, тобто що буде зроблено, хто буде реалізовувати і яким чином вони будуть

здійснюватися, коли й у якій послідовності, які ресурси будуть залучені, хто буде відповідальним за конкретний вид діяльності

Звітність подається у двох формах: змістовій та фінансовій. Зауважимо, що коштори містить перелік всіх ресурсів, необхідних для проведення запланованих заходів й відповідає на запитання: скільки коштів необхідно залучити від грантодавця, з яких джерел будуть отримані всі інші необхідні для виконання проекту ресурси і на що вони будуть витрачені. Бюджет має бути реалістичним та конкретним.

Після затвердження бюджету та підписання договору, коли розпочинається реалізація виникають питання різного характеру: як виправити бухгалтерську помилку, чи можна залучити додаткових спонсорів до реалізації проекту та як відобразити їх внесок, чи допустимо залучити як партнера певне провокаційне ЗМІ. Ці та інші питання варто вирішувати з грантодавцем. Варто звернути увагу, що варто фіксувати кожен подію, яка відбувається за рахунок донорського фінансування. І для донора, і для себе важливо зрозуміти, як проект впливає на навколишнє середовище. Тому стежте, як люди реагують на результати проекту. Необхідно завжди фіксувати найбільш влучні коментарі про реалізацію проекту. Згодом ці коментарі можна використати як промо-матеріали, а також додати їх до звіту про реалізацію проекту. Важливим буде показ, що ви зуміли долучити до проектної діяльності стоонніх людей, які тепер готові співпрацювати з Вами в одному напрямку. Якщо Вашим проектом зацікавилися, то Вашу організацію сприймають як експерта у цьому напрямку чи галузі, якщо Вас запрошують поділитися досвідом про реалізацію Вами проекту на певному рівні. Фіксуйте показники своєї успішності. Варто пам'ятати, що основний ресурс проекту – це люди, які його роблять. Звертаємо увагу й на ту обставину, що зазвичай грантодавці хочуть отримати гарантію того, що діяльність за проектом, який вони підтримали, буде продовжена і після закінчення терміна дії гранту. Мова йде про те, як й за рахунок яких коштів

передбачається продовження діяльності після закінчення фінансування грантодавцем тощо.

Таким чином, сфера професійних компетенцій старости як посадової особи передбачає постійну спрямованість на розвиток та саморозвиток. Суттєву роль у цьому процесі відіграє його націленість на самоосвіту, прагнення здобувати нові знання та уміння. Зауважимо, що здатність й прагнення до саморозвитку допоможе не лише йому ефективно й результативно вирішувати низку поточних, насамперед, господарських завдань, а й стати креативним, критично мислячим сучасним менеджером-управлінцем у своїй територіальній громаді. Реалізувати ці прагнення він зможе за умови культивування самодисципліни та належної саморганізації, розуміння того, що набутті знання й уміння мають властивість досить швидко втрачати свій споживчий потенціал. Лише прагнення «йти в ногу з часом», виявляти ініціативу у навчанні й саморозвитку допоможуть старості бути інноватором й генератором змін у своїй територіальній громаді.

ВИСНОВКИ

Розвиток органів місцевого самоврядування на принципах демократії, гуманізму, партнерства та співпраці є однією із засадничих умов створення громадянського суспільства. Свідченням релевантності та актуальності окресленої проблеми є розмаїтий спектр наукових досліджень. Аналітичний огляд літератури засвідчив, що науковцями досить детально окреслено концептуальні засади розвитку органів територіального самоврядування, проаналізовано проблеми й окреслено можливості розвитку у правовому полі. Попри те, що низка наукових розвідок присвячена проблемам й особливостям практичної реалізації повноваження старост як управлінців, є відсутнім теоретичний аналіз й методологічні засади розвитку інституту старост.

Староста – це нова посадова особа в органах місцевого самоврядування. Вона представляє інтереси жителів села в органах місцевої влади. Необхідність інституту старости зумовлена тим, щоб жителі села/селища мали своїх представників у владі об'єднаної громади. Ця потреба виникла з огляду на те, що після об'єднавчих процесів у сільських/селищних населених пунктах було відмінено посади голів та відповідних рад. Особливістю у цьому процесі є те, що кожна рада об'єднаної громади самостійно вирішує у якому населеному пункті необхідно запровадити посаду старости. Староста як посадова особа є первинним структурним елементом системи місцевого самоврядування та членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади, який здійснює організаційно-дорадчі функції у межах нормативно визначених повноважень, спрямованих на виконання завдань місцевого самоврядування.

Інститут старости має давні історичні традиції. Їх с особливістю є те, що вони позначені низкою держвотворчих процесів, які відбувалися упродовж багатьох століть на українських землях. У постійній боротьбі за право мати свою державу український народ розвивав органи самоврядування. Вони не

лише були своєрідними мінімоделями громадянського суспільства, які підтримували традиції взаємодопомоги, колективного вирішення справ громади, справедливості й поваги до людини, а й втілювали на практиці прагнення українського народу до господарювання на власній землі, поглиблювали й примножували демократичні цінності тощо.

Законодавство України містить низку нормативно-правових норм які регулюють правовий статус старости як посадової особи органів міського самоврядування, визначає низку прав та обов'язків, а також окреслює посадові повноваження. Варто зазначити, що перелік повноважень старост зазначених у законодавстві не є вичерпним, оскільки у Положенні про старост, які приймає рада, можуть бути виписані більш ширші повноваження старости. У нормативно-правових актах чітко розмежовано, які посади радою обираються, а які затверджуються. Варто зазначити, що основною відмінністю між посадами, які обираються та тими, що затверджуються є те, що обрання радою відбувається з-поміж декількох осіб, які претендують на таку посаду, а затвердження здійснюється лише однієї внесеної кандидатури. А якщо внесено кандидатуру на посаду старости не буде затверджено радою, тоді має бути внесено іншу кандидатуру. Таким чином, нововведена процедура затвердження старост радою не містить якихось елементів чи ознак виборності, а законодавець відносить посаду старости до затверджуваних, то не вбачається жодних підстав уважати посаду старости виборною.

Особливості юридичної відповідальності старости як управлінця тісно пов'язані із корупційними ризиками, тобто з ймовірністю того, що відбудеться подій (дія) корупційного правопорушення, яке негативно вплине на окреслені управлінські завдання. До корупційних ризиків відносять низку умов та причин, які стимулюють, викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого

самоврядування діянь, які можуть зумовити вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення пов'язаного із корупцією.

Інститут старости лише нещодавна з'явився в управлінських структурах органів місцевого самоврядування, тому існує необхідність окреслення стратегій розвитку його як управлінської інституції, визначення тих дієвих механізмів, які б були ефективними у забезпеченні розвитку територіальних громад, покращенні якості життя людей. нами було проведено низка соціологічних досліджень. Проведені соціологічні дослідження (якісні: контент-аналіз періодичної преси, вивчення індивідуального досвіду старост; кількісні: аналіз проведеного анкетування старост) засвідчили, що проблема пошуку стратегій подальшої розбудови територіальних громад та розвитку й набуття професійної компетенції старост як управлінців є актуальною й важливою. Оскільки староста є посадова особа, яка представляє інтереси певної громади у територіальних управлінських структурах, то рівень його професійної компетентності, вміння стратегічно мислити, гнучко й неупереджено вирішувати проблеми, знати на високому рівні законодавчу базу, залучати до керівництва громадою населення через створення низки громадських утворень (й у такий спосіб сприяння творенню основ громадянського демократичного суспільства), вміння конструктивно використовувати набутий досвід як зарубіжних так й вітчизняних територіальних громад, залучати низку коштів різних благодійних фондів сприятиме покращенню життя певної територіальної громади й у кінцевому рахунку зумовить розвиток української держави на засадах демократії. Сфера професійних компетенцій старости як посадової особи передбачає постійну спрямованість на розвиток та саморозвиток. Суттєву роль у цьому процесі відіграє його націленість на самоосвіту, прагнення здобувати нові знання та вміння. Здатність й прагнення до саморозвитку допоможе не лише йому ефективно й результативно вирішувати низку поточних, насамперед, господарських завдань, а й стати креативним, критично мислячим сучасним менеджером-управлінцем у своїй територіальній громаді. Реалізувати ці

прагнення він зможе за умови культивування самодисципліни та належної саморганізації, розуміння того, що набутті знання й уміння мають властивість досить швидко втрачати свій споживчий потенціал. Лише прагнення «йти в ногу з часом», виявляти ініціативу у навчанні й саморозвитку допоможуть старості бути інноватором й генератором змін у своїй територіальній громаді.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Баймуров М.О., Григорєв В.А. Муніципальна влада: актуальність проблем становлення та розвитку в Україні. Одеса: АО Бахва, 2003. 192с.
2. Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальної громади: проблеми класифікації. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. №4. 1998. С.19-24.
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2010. 656с.
4. Батанов О. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260с.
5. Баюк М.І. Інститут старости в місцевому самоврядуванні України: історичні засади. Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.-практ. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищепа, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.13-20.
6. Блажієвська М.І. Сучасні проблеми новостворених об'єднаних територіальних громад. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (11-12 квітня 2019р.) / за наук. ред. чл.кор. НАНУ В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ. НАДУ, 2019. С.13-15.
7. Бортнікова А.В. Місцеве самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і суспільні проблеми: монографія. Луцьк: Волинь, 2018. 234с.
8. Бортнікова А.В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації як об'єкт наукової рефлексії вітчизняних учених. Society, Politics, Administration in Central Europe: електронний наук-практ. журнал Нац. Ун-ту «Одеська юридична академія». Одеса. №9. 2018. С.18-22.

9. Брусенцева Я. На порозі зміни до профільного законодавства: а що зі старостами?. Радник старости №3. 2020. С.23-25.
10. Великий тлумачний словник української мови. / За ред. В. Бусел. Київ. Літера, 2015. 1456с.
11. Войт М.І. Староста в Україні: правовий статус та повноваження. Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.- практ. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищеп, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.21-29.
12. Войт М.І. Порядок обрання старости. Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.- практ. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищеп, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.30-36.
13. Врублевский О. Про деякі спірні тези навколо посади старости. [Електронний ресурс]. Спосіб доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12713>
14. Галус О.О. Староста як посадова особа місцевого самоврядування. Положення про старосту. Настільна книга старости об'єднаної територіальної громади. Хмельницький, 2018. С.18-23.
15. Гаман Т.В. Навчання старост об'єднаних територіальних громад доброму врядуванню – потреба сьогодення. Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.- практ. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищеп, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.42-49.
16. Гуцуля О.М., Баштанник В.В. Методологічні засади формування основ публічного управління. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною

- участю (11-12 квітня 2019р.) / за наук. ред.. чл..кор. НАНУ В.С. Загорського, доц.. А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ. НАДУ, 2019. с.24-28.
17. Децентралізація. Теорія та практика застосування: монографія. / С.А. романюк. Київ, 2018. 216с.
18. Дзяна І.О, Дзяний Р.Б. Комунікативний аспект управління розвитком територіальної громади. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (11-12 квітня 2019р.) / за наук. ред.. чл..кор. НАНУ В.С. Загорського, доц.. А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ. НАДУ, 2019. с.30-33.
19. Дробот І.О. Децентралізація державного управління в Україні: проблеми становлення. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (11-12 квітня 2019р.) / за наук. ред.. чл..кор. НАНУ В.С. Загорського, доц.. А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ. НАДУ, 2019. с.34-35.
20. Дробуш І. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10 С. 49. URL : http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc10-2/part_1/16.pdf (дата звернення: 20.01.2019).
21. Колесников О., Калашніков О., Дзюпан М. Інститут старост в об'єднаній громаді: обрання та місце у системі управління. Київ, 2018. 36с.
22. Кліковка Г. За своєю течією. Сільські вісті №61. 10 серпня 2018р. С.1-2.
23. Ковтун І.Б. Шляхи активізації участі громад у вирішенні питань місцевого життя. Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.-практ. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищепа, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В.

- Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.59-62.
- 24.Ковшова О. Муніципальна варта: про це має знати староста. Радник староста. №4. Грудень 2019. С.11-16.
- 25.Логвиненко Л. Об'єднання заради майбутнього. Сільські вісті. №93. 29 листопада 2019р. С.1.
- 26.Ліпенцев Розвиток лідерства в організації публічної влади у контексті завдань надання публічних послуг: теоретичні та методологічні аспекти. Науковий вісник «Демократичне врядування». Вип.12. 2013. Спосіб доступу:
http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/Lipencev.pdf
- 27.Майданник О.О. Конституційне право України. навч. посібник. Київ:Алерта, 2011. 380с.
- 28.Михайлова І.Ю. Соціально-правові та трудові гарантії діяльності старост. Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.- практич. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищепа, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.24-28.
- 29.Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / За ред. та упоряд. Парасюк І.М., Телешов Ю.Р. Київ [ФОП Москаленко О.М.], 2016. 15с.
- 30.Мороз О. Зміни до законодавства про корупцію: що нового? Радник старости. №4. 2019. С.18-21.
- 31.Мороз О. Староста та діловод: чи є конфлікт інтересів? Радник старости. №4. 2019. С.23-25.
- 32.Мацокін А. Комунікація для громади: інформаційні майданчики та медіа у роботі старост. Радник старости. №2. 2019. С.44-46.
- 33.Осадча Г. Соціальні мережі – зручний інструмент комунікації для старост та громад. Радник старости. №3. 2019. С.6-9.

34. Пальчук В. Зміст службової діяльності старости [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. – 2019. – № 1. – С. 45–56. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2019/ukr1.pdf>.
35. Петров П.М. Парадигма як теоретико-методологічна засада формування основ публічного управління. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (11-12 квітня 2019р.) / за наук. ред. чл.кор. НАНУ В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ. НАДУ, 2019. с.64-68.
36. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборів від 16 липня 2020р. №4459. Електронний ресурс. Спосіб доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>
37. Про добровільні об'єднання територіальних громад. Закон України від 5 лютого 2015р. №157—VIII. Електронний ресурс. Спосіб доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
38. Про місцеві вибори. Закон України від 14 липня 2015р. №595 –VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. №37-38. С.366.
39. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997. №280/97. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. С. 270.
40. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 7 червня 2001р. Відомості Верховної Ради України. 2001. №33. С.176.
41. Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014р. №1700-VII. Офіційний вісник України. 2014. №87. С.247.
42. Про статус депутатів місцевих рад. Закон України від 11 липня 2001р. №93- IV. Офіційний вісник України. 2002. №31. С.141.
43. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 7 червня 2001р. №2493. Вісник Верховної Ради України. 2001. №33. С.173.
44. Про місцеві вибори. Закон України. Відомості Верховної Ради 2015. №27-28. С. 366.

45. Про звернення громадян. Закон України від 2 жовтня 1996р. Вісник Верховної Ради України. 1996. №47. С.256.
46. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективного інституцій механізму запобігання корупції. Закон України від 2 жовтня 2019р. №140-IX. Електронний ресурс. Спосіб доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text>.
47. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 7 червня 2001р. №2493. Електронний ресурс. Спосіб доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
48. Становлення інституту старости: науково-практичний посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищеп, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. 225с.
49. Сербіна А. Складання повідомлень для мешканців: опановуємо мистецтво // Радник старости №2. 2019. С.7-12.
50. Словник складних юридичних термінів та визначень. / за ред. А.Терещенка. Київ: Вид-во «Україна», 2018. 133с.
51. Соціологічні дослідження та анкетування старост Хмельниччини в рамках проекту «Старости об'єднаних територіальних громад: виклики сьогодення». Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.-практ. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищеп, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.154-167.
52. Старости Хмельниччини. З досвіду роботи старост з громадами жителів сіл із громадами, жителями сіл старост округів Хмельниччини. Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.-практ. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищеп, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.115-154.

- 53.Требник Л.П. Використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій в роботі старост і громади. Становлення інституту старости: перші кроки. Нав.- практ. посібник / кол. авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Прищепа, І.В. Рижук, Л.П. Требник, С.В. Флентін, С.В. Циц / за заг. ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2017. С.85-92.
- 54.Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національні і міжнародні аспекти: монографія. / За ред. М.В. Савченка. Ужгород.ТІМРАНИ,2015.216с.
- 55.Федів В.І. Місцеве самоврядування: територіальне й регіональне управління в історії України. Місцеве і регіональне самоврядування в Україні. Київ, 1995. Вип.1-2. С.46-51.
- 56.Федченко Л. Що змінилося у виборчому законодавстві в частині інституту старости: роз'яснення. Електронний ресурс. Спосіб доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/13038>
- 57.Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Ю.М. Тодики. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 672 с.