

DOI: <https://doi.org/10.31392/NZ-udu-164.2025.14>

УДК 352-051:005.963]:342.9

Москаль Д. Д.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. У контексті реалізації реформи децентралізації, яка суттєво розширила повноваження територіальних громад і підвищила вимоги до професійної компетентності працівників органів місцевого самоврядування, проблема ефективного правового регулювання їхнього професійного розвитку набуває особливої актуальності. Обґрунтовано, що саме належне адміністративно-правове забезпечення є головною передумовою формування професійного та спроможного кадрового корпусу органів місцевого самоврядування, здатного ефективно реалізовувати надані повноваження та надавати якісні публічні послуги населенню.

Проаналізовано теоретико-правові засади підвищення кваліфікації у сфері публічного управління, розкрито концептуальні підходи до розуміння неперервного професійного навчання як інструменту розвитку людського капіталу в системі місцевого самоврядування. Значну увагу приділено дослідженню чинного нормативно-правового регулювання професійного розвитку посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема аналізу положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001), нового Закону 2023 року, Закону України «Про державну службу», Закону України «Про освіту», а також підзаконних актів Кабінету Міністрів України та нормативних документів Національного агентства України з питань державної служби.

Окреслено інституційну архітектуру системи підвищення кваліфікації, визначено її ключові суб'єкти і проаналізовано їхні повноваження і взаємодію. Здійснено оцінювання проблем правозастосування, фінансового забезпечення та організації освітнього процесу, зокрема виявлено розбіжність між наявною нормативною базою і практикою, недостатній рівень мотивації та низьку адресність освітніх програм.

Сформульовано пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання й організаційно-інституційного забезпечення підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування, що спрямовані на підвищення ефективності, неперервності й практичної спрямованості системи професійного розвитку в умовах децентралізації.

Ключові слова: міське самоврядування, посадові особи, підвищення кваліфікації, професійний розвиток, адміністративне право, децентралізація, кадрове забезпечення, публічне управління.

Питання адміністративно-правового забезпечення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування набуває особливого значення в умовах децентралізації, яка суттєво розширила повноваження та відповідальність органів місцевої влади. Передача значного обсягу управлінських функцій на місцевий рівень зумовила появу підвищених вимог до професійної компетентності службовців, адже саме від їхніх знань і навичок залежить якість публічних послуг і спроможність громад до розвитку.

Водночас чинна система підвищення кваліфікації характеризується низкою проблем, зокрема: фрагментарним правовим регулюванням; недостатнім фінансуванням; слабкою мотивацією кадрів; низьким рівнем координації між суб'єктами навчання та відсутністю дієвого контролю якості. Розбіжність між нормативними вимогами і реальною практикою загрожує кадровій спроможності органів місцевого самоврядування, особливо в умовах воєнного стану та майбутньої відбудови України.

Тому формування ефективної, цілісної та неперервної системи професійного розвитку кадрів місцевого самоврядування, основаної на чітких адміністративно-правових механізмах, є необхідною умовою успішної реалізації реформи децентралізації і сталого розвитку територіальних громад.

Мета статті – комплексний аналіз адміністративно-правових засад функціонування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в умовах децентралізації та формулювання пропозицій щодо її вдосконалення.

Розбудова ефективного місцевого самоврядування в Україні неможлива без формування професійного й компетентного корпусу службовців, зорієнтованих на постійний професійний розвиток. Реформа децентралізації, що розпочалася у 2014 році, суттєво розширила повноваження та автономію громад, водночас висунувши нові вимоги до фахового рівня посадових осіб місцевого самоврядування. Підвищення якості публічних послуг на місцях, наближення влади до потреб громадян й успішна реалізація місцевих повноважень значною мірою залежать від спроможності кадрів органів місцевого самоврядування швидко адаптуватися до змін законодавства і запроваджувати сучасні практики управління. У цих умовах система підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування набуває особливої актуальності як один з пріоритетних механізмів забезпечення професійності та компетентності кадрів на місцевому рівні.

Варто зазначити, що у правовій доктрині професійне навчання розглядається як неперервний процес набуття нових знань і навичок посадовими особами для якісного виконання ними службових повноважень. Національне законодавство України визначає підвищення кваліфікації як набуття посадовими особами нових і вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності [1]. Тобто йдеться про неперервне професійне навчання, спрямоване на оновлення і розвиток фахових знань, умінь і навичок службовців протягом всієї кар'єри.

В умовах сучасного публічного управління підвищення кваліфікації набуває характеристик обов'язковості та регулярності. Принципи неперервності, обов'язковості й плановості професійного навчання закріплені у стратегічних документах реформи державної служби [2]. Фактично підвищення кваліфікації розглядається не лише як право службовця, а й як його службовий обов'язок.

Теоретично-правовими засадами системи підвищення кваліфікації є концепції професіоналізації публічної служби, неперервної освіти і розвитку

людського капіталу. Вони підкреслюють, що інвестування у знання і навички службовців безпосередньо впливає на ефективність роботи органів влади. Особливо важливо це для місцевого рівня, де часто успішність реформ і якість послуг залежать від компетентності невеликої кількості спеціалістів у громаді. Децентралізація посилила цю залежність, адже нові об'єднані громади отримали ширші повноваження у сферах освіти, медицини, соціального захисту, бюджетного управління тощо, які потребують спеціальних знань.

Конституція України (ст. 38) гарантує громадянам право рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що опосередковано передбачає і право на належну професійну підготовку службовців [3].

Базові засади служби в органах місцевого самоврядування визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» №2493-III від 07.06.2001 р. Закон встановлює правові й організаційні основи проходження служби в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), закріплює статус посадових осіб місцевого самоврядування, їхні права й обов'язки, зокрема й обов'язок підвищувати професійну кваліфікацію. Відповідно до ст. 8 чинного Закону, посадова особа зобов'язана постійно працювати над підвищенням рівня своєї професійної компетентності [4]. Незважаючи на те, що Закон 2001 р. застарів і не враховує багатьох сучасних реалій, він заклав основу для системного професійного навчання на місцевій службі.

Після початку реформи місцевого самоврядування було вжито заходів для оновлення законодавства про службу в ОМС. У 2017 році парламент ухвалив нову редакцію Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 1849-VIII), але Президент наклав на неї вето. Лише 2 травня 2023 року Верховна Рада повторно ухвалила новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX) [5], який покликаний модернізувати правові засади місцевої служби. Законом передбачено запровадження нових положень щодо професійного розвитку службовців місцевого самоврядування. Він набирає чинності через 6 місяців після опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців після завершення воєнного стану, тобто його імплементація дещо відтермінована. Очікується, що новий Закон розмежує статус виборних осіб і службовців, запровадить щорічне оцінювання діяльності, удосконалисть конкурсні процедури та механізми кар'єрного зростання, а також встановить чіткий порядок підвищення кваліфікації кадрів ОМС, що створить більш сучасну нормативну базу для системи професійного навчання на місцевій службі.

Крім спеціального закону про службу в ОМС, важливе значення мають інші акти законодавства. Наприклад, Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 р. [6] встановив нові підходи до професійного навчання державних службовців, які частково поширюються і на посадових осіб місцевого самоврядування (зокрема, через їхню належність до категорії «публічних службовців» у широкому сенсі). В цьому Законі закріплено принцип

неперервного професійного навчання державних службовців, визначено повноваження Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) щодо координації системи підвищення кваліфікації, а також передбачено індивідуальне планування кар'єри і розвитку для держслужбовців. Хоча він насамперед охоплює питання щодо держслужбовців, багато підзаконних актів, ухвалених на його виконання, розповсюджуються і на посадових осіб місцевого самоврядування.

Так, Кабінет Міністрів України постановою № 106 від 06.02.2019 р. затвердив Положення про систему професійного навчання публічних службовців (державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад) [7]. Відповідний підзаконний акт створив єдину межу для підвищення кваліфікації як держслужбовців, так і службовців ОМС, визначив види і форми професійного навчання, вимоги до програм, порядок визнання результатів навчання, запровадив облік кредитів ЄКТС тощо. Згідно з Положенням, програми підвищення кваліфікації поділяються на загальні (охоплюють широкі питання публічного управління і місцевого самоврядування, антикорупційної діяльності, гендерної рівності тощо) і спеціальні (орієнтовані на специфіку діяльності конкретного органу влади). За результатами успішного проходження професійної (сертифікатної) програми видається сертифікат встановленого зразка. Постанова № 106-2019 сприяла уніфікації підходів до навчання кадрів на місцях й інтегрувала цю діяльність у загальнонаціональну систему підготовки кадрів.

Окрім того, наказом НАДС № 97-19 від 2019 р. затверджено Порядок організації підвищення кваліфікації публічних службовців, який конкретизує планування навчання, відбір програм, оформлення відряджень тощо [8]. Також НАДС розробило стандартні вимоги до змісту програм і методичні рекомендації для провайдерів освітніх послуг щодо навчання службовців ОМС.

Таким чином, в Україні сформовано досить розгалужену нормативну базу, що регулює різні аспекти професійного навчання кадрів місцевого самоврядування – від законів до підзаконних актів і відомчих нормативів. Її розвиток відбувався з урахуванням загального законодавства про освіту та публічну службу.

Варто зазначити, що Закон України «Про освіту» [9] також опосередковано охоплює питання підвищення кваліфікації, оскільки у ньому запроваджено поняття неформальної та інформальної освіти дорослих, визначено результати підвищення кваліфікації і встановлено можливість зарахування кредитів професійного навчання.

В Законі «Про вищу освіту» [10] визначено, що заклади вищої освіти можуть надавати послуги післядипломної освіти та підвищення кваліфікації. Отже, нормативно-правове регулювання підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в Україні має міжгалузевий характер, охоплюючи як спеціальні закони про службу, так і освітнє законодавство.

Система підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого

самоврядування в Україні характеризується багаторівневою інституційною структурою. Центральним координуючим органом виступає Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). НАДС формує державну політику у сфері професійного навчання публічних службовців, встановлює пріоритетні напрями підвищення кваліфікації, розробляє стандарти і типові програми, проводить моніторинг та узагальнює потреби у навчанні.

Провідною освітньою установою з підготовки кадрів для публічної служби традиційно була Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ) та її регіональні інститути. Академія забезпечувала підготовку магістрів публічного управління, а також короткотермінове підвищення кваліфікації кадрів. З 1995 р. по 2017 р. Академія випустила тисячі фахівців, зокрема й для органів місцевого самоврядування. Однак останніми роками її роль зазнала змін у зв'язку з адміністративною реформою. Було взято курс на переформатування цієї установи: з 2019 р. створено Вищу школу публічного управління при НАДС, що має зосередитись на спеціалізованій підготовці вищого корпусу й інноваційних програмах для управлінців [11].

Основою цієї мережі є регіональні центри підвищення кваліфікації (ЦППК). В кожній області України функціонує (або створюється) такий центр – спеціалізований заклад післядипломної освіти, що здійснює навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та інших категорій на місцевому рівні. Відповідні центри забезпечують територіальну доступність освітніх послуг для громад: посадові особи громад, районів та областей мають змогу проходити навчання поблизу місця роботи. Регіональні ЦППК пропонують різноманітні програми – від короткострокових семінарів з окремих питань (бюджетний процес, земельні відносини, діловодство тощо) до комплексних професійних програм для новообраних голів громад. Важливо, що програми ЦППК узгоджуються з НАДС і відповідають загальнодержавним вимогам, але водночас враховують специфіку та запити конкретних регіонів.

Окрім державних і комунальних закладів післядипломної освіти, до системи навчання кадрів місцевого самоврядування долучаються заклади вищої освіти (університети), які мають ліцензії на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». В Україні понад 100 закладів вищої освіти готують фахівців у сфері публічного управління, і хоча їхні навчальні програми більше орієнтовані на базову освіту, деякі з них пропонують і курси підвищення кваліфікації або спеціалізовані тренінги для працівників органів влади [12].

Варто зазначити, що досить важливим елементом системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування є асоціації органів місцевого самоврядування – всеукраїнські та регіональні об'єднання, такі як Асоціація міст України, Всеукраїнська асоціація громад та ін. Вони активно проводять навчальні заходи для своїх членів: семінари, вебінари, обмін

досвідом, публікації посібників. За даними опитувань об'єднаних громад, у 92,2% випадків саме асоціації ОМС ставали організаторами тренінгів для громад у 2018-2019 роках Асоціації користуються і найбільшим рівнем довіри як провайдери навчання – вони належать до трійки найбільш надійних джерел 68,3% опитаних громад [11]. Це пояснюється тим, що асоціації краще знають специфіку місцевих проблем і можуть запропонувати прикладні рекомендації. Попри обмежені власні ресурси, вони часто діють у партнерстві з міжнародними проєктами технічної допомоги, залучаючи зовнішнє фінансування для освітніх програм.

Помітну роль у системі відіграють також міжнародні організації та проєкти. За роки децентралізації діапазон міжнародної допомоги охоплював тренінги, обміни і стажування для тисяч посадовців місцевого самоврядування.

Для планування індивідуального розвитку кадрів запроваджуються інструменти HR-менеджменту, зокрема індивідуальні програми професійного розвитку службовців. Керівники служб управління персоналом в органах влади складають такі плани для кожного службовця, визначаючи його потреби у навчанні на рік. НАДС рекомендує методику оцінювання потреб у навчанні (наприклад, опитування працівників щодо браку знань), проте лише третина органів місцевої влади реально проводить формалізований аналіз потреб перед направленням на навчання.

Ще один механізм – щорічне оцінювання службовчої діяльності, запроваджена на державній службі та передбачена новим законом для ОМС. За результатами оцінювання визначаються сильні та слабкі сторони службовця та плани щодо його розвитку, що має стимулювати посадовців проходити потрібні курси.

Для забезпечення якості навчання існує система акредитації та контролю. Відповідно до постанови № 106-2019, всі програми підвищення кваліфікації мають погоджуватися з НАДС або розроблятися на основі типових, затверджених НАДС.

НАДС веде реєстр програм і провайдерів, здійснює моніторинг якості, зокрема й шляхом опитування слухачів і аналізу результатів навчання. Передбачено проведення конкурсів на кращі освітні практики, щоб заохотити інновації.

Незважаючи на створення нормативної та інституційної бази, на практиці система підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування стикається з низкою проблем. Проблеми правозастосування проявляються у неповному виконанні встановлених вимог і рекомендацій на місцях. Формально службовці ОМС мають не рідше одного разу на три роки проходити підвищення кваліфікації, проте відсутність дієвих механізмів контролю призводить до того, що окремі посадовці можуть роками не брати участі в жодних тренінгах (особливо у невеликих громадах). Відповідальність за виконання цього обов'язку не має чіткості: старий Закон не передбачав санкцій за його невиконання, а новий ще не набрав чинності. Керівники органів місцевого самоврядування не завжди приділяють належну увагу розвиткові

персоналу – в рутинних пріоритетах кадрове навчання нерідко відсувається на другий план.

Однією з ключових проблем є фінансування та ресурси. Значна частина громад не забезпечує регулярне фінансування підвищення кваліфікації з місцевого бюджету. Навіть коли кошти заплановані, їх часто недостатньо для задоволення усіх потреб. Державне фінансування (через держзамовлення) обмежене і залежить від бюджетних можливостей, які не відповідають реальному запиту на навчання. У період воєнного стану ситуація лише ускладнилася – фінансування навчальних програм було урізане чи переспрямоване на першочергові потреби, багато планових семінарів скасовано або переведено в онлайн-формат. Онлайн-навчання, хоча і підтримало неперервність процесу, але за оцінюванням виявилось менш ефективним порівняно з очним через брак інтерактивності й практичної складової. Також карантин і війна фактично унеможливили стажування посадовців ОМС в інших органах, обмежили навчальні поїздки й обмін досвідом, зокрема за кордоном [13].

Змістові та методичні проблеми також залишаються актуальними. Незважаючи на впровадження нових стандартів, не всі програми навчання відповідають актуальним потребам реформи. Стратегічні пріоритети децентралізації реалізуються не повністю. Існує розбіжність між тим, чого навчають, і тим, чого реально потребують громади. Значна частина викладачів курсів – академічні науковці, які не мають досвіду роботи у місцевому самоврядуванні, тому акцент робиться більше на теорії, ніж на практичних кейсах.

Ще однією проблемою є відсутність системної роботи з новими кадрами. До багатьох громад після об'єднання прийшли нові спеціалісти або молоді службовці, яким бракує досвіду. Але не скрізь існують програми ввідного навчання для новопризначених працівників. Експерти пропонували запровадити обов'язковий короткий курс індукції для всіх нових службовців ОМС, особливо у новостворених об'єднаних громадах [2]. Нині така система не реалізована повною мірою. Аналогічно, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад залишається несистемним і необов'язковим: після виборів проводяться одноразові навчання для новообраних депутатів, але в подальшому їхнє навчання залежить від ініціативи ради чи партій.

Аналізуючи стан кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, слід врахувати, що реформа децентралізації змінила структуру та чисельність персоналу. В результаті укрупнення громад загальна кількість посадових осіб ОМС скоротилася (ліквідація тисяч сільрад), але зріс попит на висококваліфікованих спеціалістів у кожній об'єднаній громаді. Серед кадрових викликів – дефіцит фахівців з окремих напрямів (землевпорядників, архітекторів, інженерів з комунальних послуг, IT-фахівців для адміністрування реєстрів тощо) у віддалених громадах. Конкуренція на ринку праці означає, що молоді компетентні спеціалісти не завжди прагнуть йти на службу в ОМС через відносно нижчу оплату праці та менші можливості кар'єрного росту (особливо

до ухвалення нового закону). Середній вік посадових осіб місцевого самоврядування залишається досить високим, багато працівників пенсійного та передпенсійного віку, що підсилює потребу в навчанні, адже старші кадри потребують опанування нових технологій, цифрової грамотності тощо. Водночас навантаження на персонал громад значно зросло (особливо в умовах воєнного стану, коли до звичайних обов'язків додалися питання ВПО, тероборони, гуманітарної допомоги). За таких умов часто не вистачає часу на навчання – службовці перевантажені поточною роботою і не можуть відволіктися на кількадевні курси [2]. Керівники також неохоче відпускають працівників на навчання у напружених умовах, побоюючись втратити робочий час колективу. Тож це є своєрідним викликом для системи: потрібно знаходити гнучкі формати (вечірні вебінари, модульне навчання) та переконувати керівників, що навчання – це інвестиція, а не марна трата часу.

Узагальнюючи викладене, основна проблема правозастосування полягає в розбіжності між належно нормативно оформленими приписами та їхнім фактичним імплементаванням на місцевому рівні. Недостатньо сформована культура неперервного професійного розвитку зумовлює переважання формального підходу, коли підвищення кваліфікації сприймається як процедурна вимога для атестації, а не як інструмент реального вдосконалення компетентностей. Стан кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування потребує пріоритетної уваги: водночас із системним навчанням наявних працівників необхідно розробляти механізми залучення на службу висококваліфікованої молоді та забезпечувати інституційні умови для її професійного зростання. Ухвалений новий закон про службу в ОМС потенційно усуває частину окреслених прогалин і колізій, однак практична фаза його реалізації ще попереду. За цих обставин необхідна скоординована активність центральних органів виконавчої влади та місцевих органів самоврядування, спрямована на перетворення наявної системи професійного навчання з формально-декларативної на дієву, орієнтовану на результат модель, здатну забезпечити сталий приріст професійної спроможності кожного службовця.

Для оцінювання стану системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування варто звернутися до наявних статистичних й аналітичних даних з офіційних і дослідницьких джерел.

За даними Державної служби статистики, станом на кінець 2015 року в Україні налічувалося близько 84 тисяч службовців органів місцевого самоврядування [11]. Після впровадження децентралізації загальна чисельність посадових осіб ОМС дещо скоротилася через укрупнення громад, проте точні актуальні цифри залежать від завершення формування нових структур. За орієнтовними оцінками НАДС, на початок 2021 року в органах місцевого самоврядування працювало близько 60 тисяч посадових осіб (без урахування депутатів) [14]. З них значну частку становлять посадові особи категорій III-VII (спеціалісти, начальники відділів, керівники управлінь), на яких і спрямовані основні програми підвищення кваліфікації.

Опитування 2018 року серед об'єднаних територіальних громад (ОТГ) показало, що 26% громад не виділяли коштів у своїх бюджетах на підвищення кваліфікації персоналу. Решта 74% громад передбачили певні асигнування, але їхні обсяги суттєво різнилися. Середній обсяг коштів на навчання в бюджеті ОТГ склав близько 31 тис. грн на рік. При цьому лише 35,6% керівників громад вважали, що таких коштів достатньо для потреб навчання. Більша частина опитаних (49,1%) вказала на недостатність бюджету на навчання кадрів [11]. Ці показники свідчать про загальну тенденцію: фінансування професійного розвитку на місцях часто не пріоритетне і є доволі мізерним (менше 0,5% від фонду оплати праці здебільшого). На державному рівні обсяг фінансування держзамовлення на навчання у 2021 році становив близько 20 млн грн, чого вистачило на покриття навчання лише декількох тисяч осіб [14]. В перерахунку на одного службовця це дуже мало – очевидно, що система покладається і на інші джерела (донорські кошти, власні кошти слухачів тощо).

Згідно з опитуванням керівників громад, більшість органів місцевого самоврядування (57,1%) протягом року проводили внутрішні навчання для персоналу щонайменше щоквартально. Ще чверть (24,9%) організовували такі навчання 1-2 рази на рік. Водночас 18% громад не проводили жодних внутрішніх тренінгів для своїх працівників за рік. Попри це, майже всі опитані відзначили, що їх посадовці здобували нові знання в інших формах, зокрема: 97,9% брали участь у конференціях і семінарах; 85,5% – у навчальних візитах; 78,7% – обміні досвідом з колегами; 60,0% – здобутті другої вищої освіти; 53,8% – дистанційних курсах [11]. Таким чином, неформальне навчання (обмін досвідом, самоосвіта) суттєво доповнює офіційні курси.

Аналіз джерел навчання показує, що найчастіше до підвищення кваліфікації кадрів ОМС були залучені асоціації органів місцевого самоврядування (у 92,2% громад протягом року) й обласні центри підвищення кваліфікації (87,9%). Також 77,2% громад брали участь у тренінгах, організованих міжнародними організаціями. Дещо рідше згадували Національну академію державного управління (61,1% громад) і недержавні організації (57,2%) як джерела навчань. Рейтинг довіри до провайдерів очолили: асоціації ОМС – 68,3% респондентів зарахували їх до топ-3 найбільш надійних, регіональні центри – 66,7%, Національна академія – 54,5% [11]. Такі дані підтверджують важливість партнерських мереж: місцеві асоціації та центри ближчі до громад і користуються високою довірою, тоді як центральні інституції сприймаються дещо відсторонено.

За результатами опитувань і фокус-груп, найбільш затребуваними напрямками підвищення кваліфікації для службовців громад є: управління проєктами розвитку громади, бюджетний процес і фінансовий менеджмент, земельні відносини, надання адміністративних послуг, врегулювання конфліктів та комунікація з громадськістю. Також виявлено потребу в навчанні депутатів місцевих рад з основ місцевого самоврядування та навичок ефективної роботи ради [11]. Національне агентство з питань держслужби

щорічно формує перелік пріоритетних тем для загальних програм. Наприклад, на 2023 рік серед пріоритетів зазначалися цифровізація в громаді, забезпечення доброчесності, гендерна рівність, управління комунальним майном тощо. Проте спеціальні потреби кожна громада визначає самостійно: зазвичай це відображено в їх запитах до центрів навчання. На жаль, лише ~20% громад системно оцінюють потреби шляхом опитування персоналу або аналізу виконання функцій, інші роблять це ситуативно, скеровуючи на навчання з появою нових вимог чи проблем [11; 14].

З огляду на вищевикладене, практичними рекомендаціями щодо вдосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в умовах децентралізації можуть слугувати такі напрямки, як:

1. *Імплементация законодавства.* Необхідно забезпечити своєчасне повне впровадження положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX), зокрема шляхом розроблення підзаконних нормативно-правових актів, типових положень і методичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування, не очікуючи завершення воєнного стану.

2. *Фінансове забезпечення.* Доцільно збільшити обсяги державного замовлення на професійне навчання та передбачати у місцевих бюджетах стабільні видатки на підвищення кваліфікації (щонайменше 1-2% фонду оплати праці), а також активніше залучати донорські та приватні ресурси.

3. *Мотивація до навчання.* Варто поєднати проходження підвищення кваліфікації з процедурами оцінювання, атестації та кар'єрного просування, а також запровадити сертифікацію для осіб, які обіймають керівні посади.

4. *Урахування потреб громад.* Потрібно впровадити системний аналіз потреб у навчанні на місцевому рівні та формувати програми підвищення кваліфікації з урахуванням реальних запитів і практичної спрямованості.

5. *Підвищення якості освітніх програм.* Доцільно залучати до викладання практиків, розвивати інтерактивні форми навчання, впроваджувати програми обміну досвідом і розширювати доступ до якісних онлайн-курсів.

6. *Наставництво і стажування.* Необхідно інституціоналізувати систему наставництва для новопризначених службовців й організовувати короткострокові стажування, зокрема в громадах, що перебувають у процесі відновлення.

7. *Моніторинг і оцінювання ефективності.* Слід запровадити механізми відстеження результатів навчання і налагодити ведення публічної статистики щодо охоплення і тематики підвищення кваліфікації.

Впровадження зазначених заходів сприятиме підвищенню результативності й сталості системи професійного розвитку кадрів місцевого самоврядування.

Висновки. Адміністративно-правове забезпечення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в Україні перебуває на етапі активної трансформації та поступового інституційного становлення. У ході реалізації реформи децентралізації було сформовано базові нормативно-

правові засади (оновлене законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, урядові стандарти професійного навчання), розбудовано організаційно-інституційну інфраструктуру (мережу регіональних центрів підвищення кваліфікації, механізми координації через НАДС) і накопичено практичний досвід підготовки кадрів в умовах розширення повноважень громад. Система набула ознак більшої гнучкості й відкритості, зокрема завдяки активному залученню до освітнього процесу асоціацій органів місцевого самоврядування та міжнародних партнерів разом із державними інституціями. Водночас зберігаються суттєві виклики імплементації – від недостатнього фінансового забезпечення і низької мотивації учасників до проблем якості, релевантності й адресності навчальних програм. Реформа децентралізації суттєво підвищила вимоги до професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Наявна система підвищення кваліфікації поки що не повною мірою спроможна задовольнити цей зростаючий запит. Водночас на рівні державної політики і місцевого врядування сформовано розуміння, що без системних інвестицій у розвиток людського капіталу досягнення цілей децентралізації буде ускладнене. Ухвалення нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) і затвердження Стратегії розвитку системи професійного навчання до 2027 року створюють нормативно-організаційне підґрунтя для подальшої модернізації та підвищення ефективності системи професійного розвитку кадрів місцевого самоврядування.

Використана література:

1. Національне агентство України з питань державної служби. Підвищення кваліфікації. URL : <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesiijne-navchannya/vydy-profesiinoho-navchannia/pidvishchennya-kvalifikaciyi>
2. Національне агентство України з питань державної служби. Стратегія розвитку системи професійного навчання державних службовців ... до 2027 року (схвалена Координаційною радою ... рішення від 22 серпня 2023 року). URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/>
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/>
4. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 квітня 2001 р. № 2493-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 16 травня 2023 р. № 3077-IX / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 72. Ст. 249. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
7. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
8. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26.11.2019 № 211-19 (zareestrovano v Ministerstvi yustitsii Ukraini 02.01.2020 za № 5/34288) / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

9. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38-39. Ст. 380. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
10. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37-38. Ст. 2004. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
11. Baldych N., Hnydiuk N., Trutkowski C. Training Needs Analysis of Local Self-Government Authorities of Ukraine: Analytical Report. Council of Europe Programme «Decentralisation and Local Government Reform in Ukraine». URL : <https://decentralization.ua/uploads/library/file/>
12. Trutkowski C., Kalnina E. Peer Review Report “Reforming the Training System for Local Authorities in Ukraine” / Council of Europe in co-operation with the National Agency of Ukraine on Civil Service. URL : <https://rm.coe.int/coepeerreviewreporttrainingsystemforlocalauthoritiesinukraine-asofaug/>
13. Загальна професійна (сертифікатна) програма підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, обраних / затверджених радами (не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень) / Портал управління знаннями НАДС. URL : https://pdp.nacs.gov.ua/courses/zahalna-profesiina-sertyfikatna-prohrama_pidvyshchennia-kvalifikatsii-posadovykh-osib-mistsevoho-samovriaduvannia-obranykh-na-mistsevykh-vyborakh-obranykh-abo-zatverdzhenykh-vidpovidnymu-radamy-na-posady-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia-dlia-pidvyshchennia-kvalifikatsii-ne-ridshe-odnoho-razu-protiahom-stoku-zdiisnennia-povnovazhen
14. Розвиток системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад у 2018-2021 роках : доповідь / Н. Алюшина (кер. авт. колективу), Л. Рикова, С. Горбатюк, О. Козловський, Ю. Жук, О. Кльоц, О. Бутко; за заг. ред. Н. Алюшиної. Київ : Національне агентство України з питань державної служби, 2021. 240 с.

References :

1. Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby [National Agency of Ukraine for Civil Service]. Pidvyshchennia kvalifikatsii. URL : <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesiine-navchannya/vydy-profesiinoho-navchannia/pidvyshchennia-kvalifikatsii> [in Ukrainian].
2. Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby [National Agency of Ukraine for Civil Service]. Stratehiia rozvytku systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv ... do 2027 roku (skhvalena Koordynatsiinoiu radoiu ... rishennia vid 22 serpnia 2023 roku). URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/> [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of June 28, 1996]. (1996). № 254k/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 30. St. 141. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/> [in Ukrainian].
4. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 7 kvitnia 2001 r. [On service in local government bodies: Law of Ukraine of April 7, 2001]. (2001). № 2493-IV / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 33. St. 175. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> [in Ukrainian].
5. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 16 travnia 2023 r. [On service in local government bodies: Law of Ukraine of May 16, 2023]. (2023). № 3077-IX / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 72. St. 249. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> [in Ukrainian].
6. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 r. [On Civil Service: Law of Ukraine of December 10, 2015]. (2016). № 889-VIII / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 4. St. 43. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 liutoho 2019 r. [On approval of the Regulation on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 6, 2019 № 106] / Verkhovna Rada Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad : Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 26.11.2019 № 211-19. [On approval of the Procedure for organizing

- advanced training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils: Order of the National Agency of Ukraine for Civil Service dated 26.11.2019 No. 211-19]. (zareiestrovano v Ministerstvi yustyttsii Ukrainy 02.01.2020 za № 5/34288) / Verkhovna Rada Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> [in Ukrainian].
9. Pro osvitu : Zakon Ukrainy vid 5 veresnia 2017 r. № 2145-VIII. [On Education: Law of Ukraine of September 5, 2017 № 2145-VIII]. (2017). / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 38-39. St. 380. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> [in Ukrainian].
 10. Pro vyshchu osvitu : Zakon Ukrainy vid 1 lyupnia 2014 r. № 1556-VII. [On Higher Education: Law of Ukraine of July 1, 2014 No. 1556-VII]. (2014) / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 37-38. St. 2004. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> [in Ukrainian].
 11. Baldych N., Hnydiuk N., Trutkowski C. Training Needs Analysis of Local Self-Government Authorities of Ukraine : Analytical Report. Council of Europe Programme «Decentralisation and Local Government Reform in Ukraine» URL : <https://decentralization.ua/uploads/library/file/> [in English].
 12. Trutkowski C., Kalnina E. Peer Review Report “Reforming the Training System for Local Authorities in Ukraine” / Council of Europe in co-operation with the National Agency of Ukraine on Civil Service. URL : <https://rm.coe.int/coepeerreviewreporttrainingsystemforlocalauthoritiesinukraine-asofaug/> [in English].
 13. Zahalna profesiina (sertyfikatna) prohrama pidvyshchennia kvalifikatsii posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia, obranykh / zatverdzhenykh radamy (ne ridshe odnogo razu protiahom stroku zdiisnennia povnovazhen). [General professional (certificate) program for advanced training of local government officials elected/approved by councils (at least once during the term of office)] / Portal upravlinnia znanniamy NADS. URL : <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/zahalna-profesiina-sertifikatna-prohrama-pidvyshchennia-kvalifikatsii-posadovykh-osib-mistsevoho-samovriaduvannia-obranykh-na-mistsevykh-vyborakh-obranykh-abo-zatverdzhenykh-vidpovidnymy-radamy-na-posady-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia-dlia-pidvyshchennia-kvalifikatsii-ne-ridshe-odnogo-razu-protiahom-stoku-zdiisnennia-povnovazhen> [in Ukrainian].
 14. Rozvytok systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad u 2018-2021 rokakh. [Development of the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils in 2018-2021]. (2021) : dopovid / N. Aliushyna (ker. avt. kolektyvu), L. Rykova, S. Horbatiuk, O. Kozlovskiy, Yu. Zhuk, O. Klots, O. Butko; za zah. red. N. Aliushynoi. Kyiv : Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby. 240 s. [in Ukrainian].

D. MOSKAL. Administrative and legal framework for the professional development system of local self-government officials under decentralization.

The article presents a comprehensive study of the administrative and legal framework for the professional development system of local self-government officials in Ukraine under the conditions of decentralization. In the context of the decentralization reform, which has significantly expanded the powers of territorial communities and increased the requirements for the professional competence of local self-government personnel, the issue of effective legal regulation of their professional development has become particularly relevant. It is substantiated that an adequate administrative and legal framework constitutes a key prerequisite for forming a professional and capable human resource corps within local self-government bodies, capable of effectively exercising delegated powers and providing high-quality public services to the population.

The article analyzes the theoretical and legal foundations of professional development in the field of public administration, highlighting conceptual approaches to understanding continuous professional learning as an instrument for developing human capital in the local self-government system. Particular attention is given to the study of the current legal framework regulating the professional development of local self-government officials, including an analysis of the provisions of the Law of Ukraine “On Service in Local Self-Government Bodies” (2001), the new 2023 Law, the Law of Ukraine “On Civil Service,” the Law of Ukraine “On Education,” as well as subordinate acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and regulatory documents of the National Agency of Ukraine for Civil Service.

The institutional architecture of the professional development system is outlined, its key actors are identified, and their powers and interactions are analyzed. The study assesses the challenges of law

enforcement, financial support, and the organization of the training process, revealing gaps between the existing legal framework and its practical implementation, low motivation levels among participants, and the insufficient relevance and targeting of educational programs.

In conclusion, the article formulates proposals for improving the administrative and legal regulation as well as the organizational and institutional support of the professional development system for local self-government officials, aimed at enhancing its efficiency, continuity, and practical orientation in the context of decentralization.

Keywords: *local self-government; officials; professional development; training; administrative law; decentralization; human resources; public administration.*

DOI: <https://doi.org/10.31392/NZ-udu-164.2025.15>

УДК: 377.8.011.3-052]:[502/504:005.336.2]-043.83(045)

Пономарьова Г. Ф.

ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ЗДОБУВАЧІВ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ: ПЕДАГОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ, ДОСВІД ТА ІННОВАЦІЇ

У статті здійснено спробу актуалізації проблеми формування екологічної компетентності майбутніх педагогів, зокрема здобувачів освіти закладів фахової передвищої педагогічної освіти, спираючись на результати аналізу наукових джерел, опитування здобувачів освіти та досвіду освітньої діяльності Комунального закладу «Харківська гуманітарно-педагогічна академія» Харківської обласної ради.

З'ясовано сутність екологічної компетентності фахівців педагогічного профілю як важливого елемента педагогічної освіти, складника їх професійної компетентності. Названо ключові сфери формування зазначеної компетентності. Зазначено, що вища освіта України й педагогічна зокрема потребують інноваційного вдосконалення як системи екологічного виховання загалом, так і пошуків оптимальної моделі педагогічної системи формування екологічної компетентності майбутніх педагогів. Зроблено спробу представлення такої системи з виокремленням ключових компонентів та методичного інструментарію її реалізації, оскільки все ще значна частина здобувачів закладів фахової передвищої педагогічної освіти не готові методично і практично вивірено розв'язувати екологічні питання, не відчують реального занепокоєння екологічними проблемами. Виокремлено суттєві недоліки, що гальмують процес формування екологічної культури здобувачів і, зокрема, їхньої екологічної компетентності. Здійснено ранжування таких недоліків.

Як складники системи, названо чинники, мету, завдання, методологічні та методичні підходи, принципи, напрями та шляхи, етапи, форми, методи й засоби та педагогічні умови формування екологічної компетентності здобувачів фахової передвищої педагогічної освіти. Структурно представлено складники освітнього середовища професійної підготовки майбутніх педагогів в контексті забезпечення суб'єкт-суб'єктної взаємодії ключових учасників освітнього процесу у формуванні екологічної компетентності. Виокремлено та схарактеризовано складові частини педагогічної основи для оцінювання сформованості екологічної компетентності здобувачів фахової передвищої педагогічної освіти. Наведено приклади форм і методів інноваційної педагогічної роботи у формуванні означеної компетентності.