

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ENSURING THE FUNCTIONING OF STAROSTYN DISTRICTS IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Статтю присвячено аналізу питань забезпечення функціонування старостинських округів в Україні в умовах децентралізації, згідно із законодавчими та іншими нормативними актами, а також особливостей реалізації порядку впровадження інституту старостів під час дії воєнного стану у нашій державі. У статті підкреслено актуальність зазначених проблем, з урахуванням процесів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади й впровадження децентралізації в Україні. Розглянуто низку ключових та суміжних понять теми. Окреслено основні висновки та наведено напрямки розвитку роботи старостинських округів, як частини територій об'єднаної територіальної громади, в ході подальшого процесу делегування владних повноважень.

Проаналізовано низку положень з досліджуваної теми. Виходили зі стану про те, що сьогодні особливої актуальності набувають питання аналізу практики застосування інституту старостів. В роботі ми розглянули основні положення передумов створення, функціонування та перспективи розвитку старостинських округів в умовах децентралізації. А також, встановили особливості законодавчих вимог для них. Визначили практику реалізації законодавства про старостат. А також сформулювали висновки про те, що навіть за умов дії воєнного стану реформа місцевого самоврядування продовжується і забезпечити ефективну управлінську систему місцевого самоврядування необхідно, мабуть ще й більше, ніж у мирний час. І старости є саме тими першими комунікаторами влади і людей, тими хто приймає на себе перші питання і перші виклики від конкретних територіальних громад. Відповідно, від того, як функціонують старости, наскільки законодавчо забезпечено їх функціонування і наскільки простір їх функціонування – відповідає цьому законодавству, залежить дуже багато тощо.

Щодо актуальності обраної теми, то вона пов'язана з тим, що на шляху реформування влади та впровадження децентралізації в Україні є потреба у формуванні ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища в Україні; на шляху підвищення ефективності системи влади, створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення надання якісних і доступних публічних послуг. Існує низка спірних питань щодо утворення старостинських округів, прийняття Положення про старосту, існуючі пропозиції щодо заступників голови за територіальним спрямуванням, визначення порядку організації роботи старости та самі затвердження на посадах старост тощо.

Метою дослідження є здійснення аналізу понять старост та старост у громадах, старостинські округи, децентралізація, стан реформування влади, ефективності місцевого самоврядування та впровадження децентралізації в нашій країні. Тут ми зробимо спробу, проаналізувати її вплив на демократичні перетворення та консолідацію суспільства, загальнонаціональну та

локальну ідентичність, зміцнення державності й згуртованості країни, підвищення дієздатності громад та управлінської ефективності органів місцевого самоврядування тощо. Розглянути перспективи її подальшого розвитку на нових етапах. Задля формування спроможного та відповідального місцевого самоврядування, упорядкування адміністративно-територіального устрою, удосконалення системи організації влади та державного управління, забезпечення територіальної консолідації. І все це через ефективне поглиблення реформи децентралізації влади.

Питання забезпечення функціонування старостинських округів сьогодні в нашій країні в умовах децентралізації, ми аналізували, послідовно розглядаючи основні поняття (староста, старостанські округи, децентралізація, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, розподілення влади).

Зазначено, що залежно від місцевих особливостей (таких як географічні, демографічні, соціально-економічні, історичні тощо) старостинські округи можуть бути доволі різноманітними не лише за своєю конфігурацією, а й за іншими характеристиками, проте всі вони мають чітко відповідати визначеним у законодавстві вимогам.

В Україні сформовано майже 7,5 тисяч старостинських округів. Це новий інститут місцевого самоврядування, впроваджений в ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Створення інституту старост мало на меті наблизити владу до людей. Саме староста представляє інтереси мешканців старостинського округу на рівні керівництва громади.

Підводячи підсумок, ми зазначити, що старости є саме тими першими комунікаторами влади і людей, тими хто приймає на себе перші питання та перші виклики від конкретних територіальних громад. Відповідно, від того, як функціонують старости, наскільки законодавчо забезпечено їх функціонування і наскільки простір їх функціонування – відповідає цьому законодавству, залежить дуже багато.

Також, ми з'ясували, що залишається все ще багато не вирішених проблем (як теоретичного так і практичного характеру), які потребують подальших досліджень, в тому числі щодо жителів старостинських округів і забезпечення їх законних прав та свобод.

Ключові слова: влада, децентралізація, управління, устрій, органи місцевого самоврядування, старостинський округ, територіальна громада

The article is devoted to the analysis of the issues of ensuring the functioning of the eldership districts in Ukraine in conditions of decentralization, in accordance with legislative and other normative acts, as well as the peculiarities of the implementation of the procedure for the introduction of the institute of elderships during martial law in our country. The article emphasizes the relevance of these problems, taking into account the processes of reforming local self-government and territorial organization of power and the implementation of

УДК 334.012

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.33.38>

Покатаєв П.С.

доктор наук з державного управління, професор, перший проректор Класичного приватного університету
ORCID: 0000-0003-3806-2197

Маєвський А.В.

аспірант, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

decentralization in Ukraine. A number of key and related concepts of the topic are considered. The main conclusions are outlined and the directions for the development of the work of Starosty districts, as part of the territories of the united territorial community, in the further process of delegation of authority are given.

A number of provisions on the researched topic were analyzed. They started from the fact that today the issues of analysis of the practice of applying the institute of old age are gaining special relevance. In the work, we considered the main provisions of the prerequisites for the creation, functioning, and development prospects of Starosty districts in conditions of decentralization. And also, they established the specifics of the legislative requirements for them. The practice of implementation of the legislation on eldership was determined. And they also formulated conclusions that even under the conditions of martial law, the reform of local self-government continues and it is necessary to ensure an effective management system of local self-government, perhaps even more than in peacetime. And the elders are precisely the first communicators of the government and the people, those who take on the first questions and the first challenges from specific territorial communities. Accordingly, a lot depends on how the elders function, how much their functioning is legally ensured and how much the space of their functioning corresponds to this legislation, etc.

As for the relevance of the chosen topic, it is related to the fact that on the way to the reform of power and the introduction of decentralization in Ukraine, there is a need for the formation of effective local self-government and territorial organization of power in order to create and maintain a full-fledged living environment in Ukraine; on the way to increasing the efficiency of the government system, creating conditions for the dynamic, balanced development of Ukraine and its regions, ensuring the provision of quality and affordable public services. There are a number of controversial issues regarding the formation of eldership districts, the adoption of the Regulation on the eldership, existing proposals regarding deputy heads by territorial direction, the determination of the procedure for organizing the work of the eldership and the very approval of the positions of the eldership, etc.

The purpose of the study is to analyze the concepts of elders and elders in communities, eldership districts, decentralization, the state of power reform, the effectiveness of local self-government and the implementation of

decentralization in our country. Here we will try to analyze its impact on democratic transformations and consolidation of society, national and local identity, strengthening of statehood and cohesion of the country, increasing the capacity of communities and management efficiency of local self-government bodies, etc. To consider the prospects of its further development at new stages. For the purpose of forming capable and responsible local self-government, streamlining the administrative-territorial system, improving the system of organization of power and state administration, ensuring territorial consolidation. And all this is due to the effective deepening of the reform of the decentralization of power.

We have analyzed the issue of ensuring the functioning of Starostin districts in our country today in the conditions of decentralization, consistently considering the main concepts (starost, starostin districts, decentralization, local self-government bodies, territorial community, distribution of power).

It is noted that depending on local features (such as geographic, demographic, socio-economic, historical, etc.), Starosty districts can be quite diverse not only in their configuration, but also in other characteristics, but all of them must clearly meet the requirements defined in the legislation. In Ukraine, almost 7,500 Starostyn districts have been formed. This is a new institution of local self-government, introduced in the course of the reform of local self-government and territorial organization of power. The creation of the institute of elders was aimed at bringing the government closer to the people. It is the starosta who represents the interests of the residents of the Starosty district at the level of community leadership.

Summing up, we should note that elders are precisely the first communicators of the government and people, those who take on the first questions and the first challenges from specific territorial communities. Accordingly, a lot depends on how the elders function, how much their functioning is legally ensured and how much the space of their functioning corresponds to this legislation.

Also, we found out that there are still many unsolved problems (both theoretical and practical) that require further research, including regarding the residents of Starosty districts and ensuring their legal rights and freedoms.

Key words: *power, decentralization, administration, organization, local self-government bodies, Starostynskiy district, territorial community.*

Вступ (постановка проблеми).

Проаналізовано низку положень з досліджуваної теми. Виходили зі стану про те, що сьогодні особливої актуальності набувають питання аналізу практики застосування інституту староств. В роботі ми розглянули основні положення передумов створення, функціонування та перспективи розвитку старостинських округів в умовах децентралізації. А також, встановили особливості законодавчих вимог для них. Визначили практику реалізації законодавства про старостат. А також сформулювали висновки про те, що навіть за умов дії воєнного стану реформа місцевого самоврядування продовжується і забезпечити ефективну управлінську систему місцевого самоврядування необхідно, мабуть ще

й більше, ніж у мирний час. І старости є саме тими першими комунікаторами влади і людей, тими хто приймає на себе перші питання і перші виклики від конкретних територіальних громад. Відповідно, від того, як функціонують старости, наскільки законодавчо забезпечено їх функціонування і наскільки простір їх функціонування – відповідає цьому законодавству, залежить дуже багато тощо.

Актуальність обраної теми пов'язана з тим, що на шляху реформування влади та впровадження децентралізації в Україні є потреба у формуванні ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища в Україні; на шляху підвищення ефективності системи влади,

створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення надання якісних і доступних публічних послуг. Існує низка спірних питань щодо утворення старостинських округів, прийняття Положення про старосту, існуючі пропозиції щодо заступників голови за територіальним спрямуванням, визначення порядку організації роботи старости та самій затвердження на посадах старост тощо.

Відомо, що посада старости «наймолодша» в сучасному законодавстві про місцеве самоврядування. Проте, з'явившись з початку децентралізації, до цього часу вона зазнавала численних змін, а тому і безліч трактувань і все ж таки залишається ще багато прогалин як у самому законодавстві, так і у його трактуванні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі сторони проблеми забезпечення функціонування старостинських округів в Україні в умовах децентралізації тощо знайшли відображення в роботах наступних науковців та вчених: Н. В. Бахур, Д. Бодрова, О. Грабовський, О. О. Даниляк, А. О. Двігун, Я. А. Жаліло, Є. Кузькіна, В. Кулішова, Г. В. Макаров, В. В. Мар'яновська, І. А. Павленко, О. Падалка, В. В. Романова, А. Ф. Руденко, М. І. Трипольська, І. Чугунова, О. В. Шевченко, О. Шишко та інших. Їхні праці заклали фундамент майбутніх предметних досліджень інституту старостату. Разом із тим, слід зазначити, що комплексний підхід к дослідженню даної проблематики в сучасних реаліях практично відсутній. Наразі немає системних прикладних досліджень в умовах дії воєнного стану. Так, частіше за все, у наукових дослідженнях розкривають або окремо визначення понять староста, старости, старостинські округи чи надається тільки характеристика децентралізації. Не має аналізу їхнього функціонування, особливостей реалізації положень законодавства на практиці, результатів внесених змін.

Метою дослідження є здійснення аналізу понять старост та старост у громадах, старостинські округи, децентралізація, стан реформування влади, ефективності місцевого самоврядування та впровадження децентралізації в нашій країні. Тут ми зробимо спробу, проаналізувати її вплив на демократичні перетворення та консолідацію суспільства, загальнонаціональну та локальну ідентичність, зміцнення державності й згуртованості країни, підвищення дієздатності громад та управлінської ефективності органів місцевого самоврядування тощо. Розглянути перспективи її подальшого розвитку на нових етапах. Задля формування спроможного та відповідального

місцевого самоврядування, упорядкування адміністративно-територіального устрою, удосконалення системи організації влади та державного управління, забезпечення територіальної консолідації. І все це через ефективне поглиблення реформи децентралізації влади.

Отримані наукові результати. Питання забезпечення функціонування старостинських округів сьогодні в нашій країні в умовах децентралізації, пропонуємо проаналізувати, послідовно розглядаючи основні поняття. Інститут старост був створений у 2015 році. Вони функціонують зараз відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [1–3]. Це той законодавчий простір, в якому працюють ці посадові особи і власне завданням нашого дослідження є мета з'ясувати, наскільки є проблеми у забезпеченні їх функціонування, що треба змінити, які можуть бути рекомендації до подальшого покращення функціонування старост тощо.

Так, староста – це посадова особа місцевого самоврядування, інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл і селищ в територіальних громадах були належним чином представлені. Щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені. Щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито та зрозуміло. Староста представляє інтереси жителів села, здійснює комунікацію між владою та громадою села. Він має робоче місце на території свого старостинського округу. У нього – чіткий графік роботи, зручний для жителів. Він організовує заходи у селі, відслідковує проблеми громади та пропонує варіанти їх вирішення. Також староста відповідає за активізацію громади у прийнятті рішень, працює з місцевими громадськими об'єднаннями [4]. Староста наділений низкою повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. Староста також може бути уповноважений радою громади чи її виконавчим комітетом на здійснення інших повноважень, які передбачені іншими законами.

18 серпня 2023 року парламентський Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування рекомендував Верховній Раді прийняти за основу Проект Закону № 9518 про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності

в умовах воєнного стану [5]. Робота над законопроектом була спрямована на моніторинг та виявлення «непрацюючих» норм з чинному законодавстві, або які працюють недосконало, а також щоб вирішити ті проблеми, які виникли внаслідок повномасштабної агресії російської федерації» [6]. Законопроект передбачає наступні зміни: голова громади зможе призначити старосту на 6 місяців одноособово, якщо сесії не проводяться без поважних причин більше 6 місяців або тричі поспіль було відхилено кандидатів, що підтримала громадськість; голова громади зможе призначити т.в.о. старости у разі мобілізації старости (зі збереження посади для військовослужбовця); звітування старост стане можливим в онлайн-форматі; у разі тимчасової окупації або оточення старостинського округу старосту зможе звільнити начальник ОВА; начальник військової адміністрації населеного пункту зможе призначити старосту без громадських обговорень [7].

Щодо децентралізації влади, як складової державної політики регіонального розвитку, вона є однією з визначальних у порядку денному реформ в Україні. Децентралізація створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян і має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система відносин між різними гілками влади та новий баланс стримувать і противаг.

На перший погляд перерозподіл повноважень у країні, що перебуває у стані війни й потребує сильного центрального управління та об'єднання всіх зусиль нації і ресурсів країни, може сприйматися як контроверсійний крок. Проте реформа децентралізації влади сама по собі не провокує розвиток відцентрових тенденцій у країні та не призводить до напруження у відносинах між Центром та регіонами.

У попередні роки система управління в Україні вже розвивалася у напрямі посилення контролю владної вертикалі над регіонами. Проте це не підвищило ефективність управління й не убезпечило від «феодалізації» регіонів. Централізоване управління не створило умов і для подолання в окремих областях сепаратистських настроїв серед певної частини населення та місцевих еліт. Цими настроями, зокрема, скористалася Російська Федерація на початку війни проти України за потурання слабких місцевих органів влади, які виявилися нездатними організувати опір, а деякі пред-

ставники місцевого самоврядування пішли на пряму співпрацю з агресором. Таким чином, система із домінуючим Центром і залежними фінансово й організаційно регіонами не сприяла вирішенню жодної з наявних в Україні проблем.

Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та згуртованості країни загалом має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюють і втілюють територіальні громади. Посилення спроможності громади дієво впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа її сталого розвитку на засадах інклюзивності.

Цінність реформи децентралізації проявляється й у тому, що, незважаючи на тимчасову окупацію території країни та порушення господарського простору, вимивання ресурсів і загальне розбалансування ресурсної бази, «пробуксовування» реформ в інших сферах, макроекономічну нестабільність та заслабкі паростки економічного зростання, реформування управління на місцевому рівні вже позитивно впливає на соціально-економічне становище громад. Децентралізація формує зв'язки нової якості між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою. З огляду на необхідність зміцнення державності й згуртованості країни децентралізацію влади слід оцінювати за критеріями сприяння поліпшенню якості життя, територіальній консолідації, формуванню у громад відчуття долучення до процесів державотворення, створенню локальної ідентичності територіальних громад.

Нині, після активного впровадження реформи децентралізації, її вважають однією з найуспішніших реформ в Україні за період із 2014 року. Основою успіху стали чіткість намірів, проголошених владою, та зацікавленість із боку громад в отриманні більших повноважень, ресурсів і спроможності реалізовувати власні ініціативи самоврядного розвитку. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти, надання послуг демонструють значні темпи й головне – реальні позитивні зрушення.

Таке поліпшення відіграє важливу системну роль для консолідації суспільства. Оскільки у добу поширення прагматизму люди схильні довіряти насамперед власним оцінкам, якість надання їм основних публічних послуг виступатиме основним критерієм в оцінюванні якості місцевої влади (самоврядування) [8],

а через неї – і якості влади в країні загалом. Якісні публічні послуги зміцнюють легітимність політики, яку проводить держава, а отже, є підґрунтям проведення системних реформ, зокрема тих, що мають «непопулярний» характер.

Реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів, а через нього – розвитку всієї країни. Разом із тим вона містить певні виклики, пов'язані як із перебігом її впровадження, так і з впливом на різноманітні сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя. На часі – комплексне і всебічне дослідження перебігу децентралізації. Її ефективність оцінюється за такими напрямками та критеріями: зміна якості управління територіями, поліпшення якості життя членів громад, внесок децентралізації у зміцнення країни, зміна сприйняття України у світі, вплив на реформи в інших сферах; відповідність запланованого очікуваному; швидкість прийняття рішень; наявність економії коштів; кумулятивний позитивний ефект і підґрунтя для змін в інших сферах; наближення влади до громадян та підвищення рівня довіри до влади.

На сучасному етапі, децентралізація з про-ривного харизматичного добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації, причому цей етап конче необхідний, бо тільки завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася, перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни у вигляді системного поліпшення якості життя громадян і повноцінного використання ресурсів розвитку країни. Успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, у свою чергу, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином відповідати викликам, що перед нею постають.

Слід, однак, зазначити, що реалізація форсованої децентралізації на основі застосування адміністративного ресурсу не принесе успіху – його забезпечить тільки інклюзивний процес, що спиратиметься на вмотивовану участь громад, і насамперед – економічно активного населення та, зокрема, представників бізнес-середовища. Спроможність до органічного поєднання завдань розвитку території, громади як спільноти та місцевого бізнесу як основи її існування – головний виклик, що постає перед реформою децентралізації на її новому етапі.

Упорядкування адміністративно-територіального устрою й удосконалення системи

організації влади – важливі часткові завдання комплексної реформи децентралізації. Процес передачі повноважень на рівень громад не може обмежуватись тільки управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг, коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Успішність реформи має бути закріплена розширенням дієвості громад шляхом поглиблення децентралізації на секторальному рівні: у сферах соціального захисту, енергетики, транспорту, участі в забезпеченні безпеки, охорони правопорядку тощо. В умовах інституційної недостатності не вдається забезпечити чіткий адміністративний розподіл компетенцій між рівнями врядування. Інституційна недостатність залишає значну частку невизначеності у поведінці учасників розвитку, відтак суб'єкти управління мають бути спроможними до гнучких адаптивних дій. За таких умов оптимальною видається не адміністративна, а інституційна модель співпраці між рівнями врядування [9, с. 110] – і модель децентралізації зі збільшенням повноважень органів місцевого самоврядування найкраще відповідає цій вимозі.

Зростання мобільності ресурсів, капіталів, товарів і послуг послабило вагомість чинників географічного розташування та територіальної близькості. Такі традиційні економіко-географічні чинники конкурентоспроможності регіонів, як наявність природних, трудових й енергетичних ресурсів, якість нагромадженого матеріального капіталу тощо, втрачають значущість для просторового розвитку. Зміцнення спроможності регіональних спільнот ефективно розв'язувати значну частину проблем територіального розвитку посилює інклюзивність локальних економік (залученість до формування й отримання результату всіх членів спільноти та відчуття відповідальності за цей результат). У свою чергу, це посилює згуртованість спільноти й формує консолідовані інтереси територій. Щодо посилення прозорості бюджетного процесу, що нівелюватиме можливі ризики, дієвий такий інструмент, як використання практики врахування у доходах місцевих бюджетів громад граничної частки запозичень і частки витрат на обслуговування боргу, що сприятиме отриманню економічного ефекту від таких вкладень. Враховуючи європейський досвід (наприклад, Італії, Польщі, Хорватії та Чехії) практик забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад надасть змогу визначити можливість їх імплементації в частині таких фінансових інструментів як податки на

економічну діяльність та місцеві запозичення. Що допоможе нарощувати економічний потенціал територіальної громади та зміцнити її фінансову самодостатність. Поняття дієздатності громад, яке в стандартних адміністративних процедурах традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти, має бути розширене до масштабів інтегральної характеристики спроможності громади до стратегічного розвитку на основі залучення всіх доступних (централізованих та децентралізованих, публічних і приватних) ресурсів. Емпіричні дослідження, оприлюднені експертами ОЕСР, продемонстрували позитивний вплив політичної децентралізації на ефективність врядування у багатих країнах завдяки оптимізації умов надання публічних товарів і послуг, заохочення інновацій у цій сфері. Натомість у бідних країнах відзначено навіть незначний негативний ефект. Серед основних джерел ризиків – ускладнення проведення макроекономічної політики, особливо щодо фіскальної координації, загострення успадкованих територіальних диспаратів, проблеми інституційної досконалості децентралізованих одиниць, які отримують делеговані повноваження [9, с. 111]. Протидія цим ризикам має бути у центрі уваги продовження політики децентралізації в Україні.

Територіальна громада – це спільнота громадян, які усвідомлюють свої права й інтереси, демонструють уміння конструктивно розв'язувати питання власного розвитку, залагоджувати конфлікти, можуть керувати економічною, соціальною та культурною сферами життєдіяльності громади й реалізовувати власну стратегію розвитку. Формування територіальних громад приводить до формування нового типу локальної ідентичності громади та її мешканців. На думку фахівців, локальна ідентичність, разом із відчуттям довіри, єдності, солідарності, поваги, взаєморозуміння серед членів громади, під впливом колективного й індивідуального досвіду та взаємодії, забезпечує становлення соціального капіталу громади, який є підставою для згуртованої конструктивної активності локальних спільнот. Формування на основі цього соціального капіталу нової суб'єктності громад кардинальним чином перебудовує поле реалізації державної політики регіонального та місцевого розвитку, сприяє впровадженню сучасних дієвих європейських інструментів цієї політики, що виводить розвиток національної спільноти загалом на якісно вищий рівень. Провідною ідеєю представлено дослідження є сприяння створенню дієвого інструментарію зміцнення української

державності та забезпечення територіальної консолідації через ефективне упровадження реформи децентралізації влади. У процесі аналізу та систематизації реформи децентралізації першочергова увага приділялася виявленню її впливу на державність, загальнонаціональну та локальну ідентичність, дієздатність громад й управлінську ефективність органів місцевого самоврядування [10].

Так, термін «старостинський округ» з'явився у правовому полі України ще у 2017 році в рамках впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [11] і застосовувався тільки щодо об'єднаних територіальних громад [12]. У попередній редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка діяла до 1 серпня 2021 року, було визначено, що старостинський округ – це частина територій об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декількох населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою як посадовою особою місцевого самоврядування. Але зазначене визначення не в повній мірі відповідало ситуації, яка склалася після місцевих виборів 25 жовтня 2020 року. Адже території всіх територіальних громад в Україні були сформовані Кабінетом міністрів України, а не внаслідок їх добровільного об'єднання, а тому новообрані сільські, селищні, міські ради у законний спосіб не могли утворити старостинські округи. Реагуючи на зазначені виклики законодавець 14 липня 2021 року ухвалив Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» № 1638-IX, який набрав чинності 1 серпня 2021 року. У цьому законі було втілено низку новел, у тому числі в частині утворення старостинських округів [3].

Так, наразі у частині четвертій статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади) на території якого (яких) проживає не менше 500 осіб. Під час утворення старостинських округів враховуються історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний

розвиток таких старостинських округів та відповідної територіальної громади. Відповідно до пункту 6-1 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення щодо утворення старостинських округів приймають винятково на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Також згідно з пунктом 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1638-ІХ, сільським, селищним, міським радам у тримісячний строк від дня набрання чинності цим Законом необхідно забезпечити, відповідно до статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» утворення старостинських округів [3].

Отже суб'єктом прийняття рішення про утворення старостинських округів є саме місцева рада. Саме вона визначає їх кількість та склад. Старостинський округ може складатися як з одного, так із декількох населених пунктів. При цьому до їх складу не може входити адміністративний центр територіальної громади. На відміну від попередньої редакції, чинне законодавство містить вимогу щодо кількості жителів старостинського округу (мінімальна кількість – 500 осіб). Натомість, не встановлено вимог що до площі території старостинських округів або будь-яких інших критеріїв. Старостинські округи формуються за декількома підходами. Це або формування в межах території колишніх рад, що увійшли до складу новоутвореної територіальної громади; або це абсолютна нова конфігурація старостинських округів. Окремо зазначається, що старостинські округи не є адміністративно-територіальними одиницями та не мають самостійної правосуб'єктності. Також, слід зазначити, що з прийняттям Закону № 1638-ІХ як у органів місцевого самоврядування, так і в експертному середовищі виникла низка дискусійних питань щодо того, яким чином виконувати ці вимоги.

Усі без винятку територіальні громади, до складу яких входять сільські населені пункти до остаточного врегулювання на законодавчому рівні усіх питань, що стосуються діяльності старост, можуть через свої представницькі органи – сільські, селищні, міські ради затверджувати на посадах старост та визначати порядок організації їх роботи на найближчу перспективу [13].

Також, зазначимо ще деякі особливості створення та забезпечення функціонування старостинських округів в умовах децентралізації. Місцева рада зобов'язана була утворити старостинські округи до 1 листопада 2021 року, адже норма законодавства у цьому випадку не містять дискредитаційних положень. У разі відповідності старостинського округу вимогам

частини четвертої статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо мінімальної кількості жителів такої старостинський округ не підлягає «переформатування» чи «перезатвердженню» старости. Сільські, селищні, міські ради мають до 1 листопада 2021 року виконати вимогу пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1638-ІХ, яка зобов'язує їх у тримісячний строк від дня набрання чинності цим Законом забезпечити відповідно до статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» утворення старостинських округів. У разі, якщо склад населених пунктів відповідного старостинського округу не змінюється, чинний староста продовжує здійснювати свої повноваження, але вже не в окремих населених пунктах, а на території утвореного з їх складу старостинського округу.

Також варто звернути увагу, що після місцевих виборів 25 жовтня 2020 року в умовах тодішнього недосконалого законодавства щодо утворення старостинських округів та затвердження старост в окремих радах сформувалася практика щодо створення виконавчих органів, які займаються розвитком населених пунктів, що мали б увійти до складу старостинських округів (наприклад, відділ із розвитку сільських та селищних територій). Також, такі виконавчі органи є винятково допоміжним інструментом та не можуть замінити старосту. Адже законодавець у частині п'ятій статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначив, які повноваження та функції саме староста має здійснювати у межах старостинського округу. Тож виконавчі органи місцевих рад можуть лише сприяти старості у реалізації його повноважень [3].

Таким чином, можна сказати, що залежно від місцевих особливостей (таких як географічні, демографічні, соціально-економічні, історичні тощо) старостинські округи можуть бути доволі різноманітними не лише за своєю конфігурацією, а й за іншими характеристиками, проте всі вони мають чітко відповідати визначеним у законодавстві вимогам.

В Україні сформовано майже 7,5 тисяч старостинських округів. Це новий інститут місцевого самоврядування, впроваджений в ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Створення інституту старост мало на меті наблизити владу до людей. Саме староста представляє інтереси мешканців старостинського округу на рівні керівництва громади.

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого

самоврядування, регіонального розвитку та містобудування досліджував практику застосування законодавства щодо інституту старост». За підсумками, зазначено, що в умовах воєнного стану інститут старост відіграє важливу роль у житті громад, зокрема допомагає організувати допомогу гуманітарного характеру. Інститут старост відіграв і продовжує відігравати надзвичайно важливу роль в організації життя в територіальних громадах, чи це йдеться про громади в зоні бойових дій чи тилкових громадах, де потрібно надавати величезну допомогу внутрішньо переміщеним особам чи організувати допомогу гуманітарного характеру, старости відіграють дуже важливу роль. «Вмонтованість» старост в систему управління громадами сприяє сталості розвитку територій. Згідно із дослідженням, підготовленим на запит Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, із 1428 територіальних громад, щодо яких надано інформацію про утворення старостинських округів, взагалі не створено таких округів у 36 територіальних громадах, що становить 9,5 %. Найбільший відсоток територіальних громад де не створені старостинські округи, зафіксовано у Луганській області – 34,6 %, Рівненській – 23,4 %, Одеській області – 22 % [14]. В Україні сформовано майже 7,5 тисяч старостинських округів. Це новий інститут місцевого самоврядування, впроваджений в ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Створення інституту старост мало на меті наблизити владу до людей. Саме староста представляє інтереси мешканців старостинського округу на рівні керівництва громади. Як повідомлялося, що в Україні презентували чатбот «Старости ОТГ», створений Всеукраїнською асоціацією об'єднаних територіальних громад за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» [15, с. 4].

Висновки дослідження. Таким чином тема, яку ми розглядали, залишається дуже важливою сьогодні (як у аналітичному сенсі, законодавчому врегулюванні так і з питань професійної підготовки старост). І це дослідження переконливо доводить, що вона абсолютно точно є актуальною, навіть у ситуації викликів, які ставить перед нами воєнний час, тому що реформа місцевого самоврядування продовжується і забезпечити ефективну управлінську систему місцевого самоврядування необхідно, мабуть ще й більше, ніж у мирний час. І старости є саме тими першими комунікаторами влади і людей, тими хто приймає на себе перші питання та перші виклики від конкретних територіальних громад. Відповідно,

від того, як функціонують старости, наскільки законодавчо забезпечено їх функціонування і наскільки простір їх функціонування – відповідає цьому законодавству, залежить дуже багато.

Також, ми з'ясували, що залишається все ще багато не вирішених проблем (як теоретичного так і практичного характеру), які потребують подальших досліджень, в тому числі щодо жителів старостинських округів і забезпечення їх законних прав та свобод.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
2. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077-ІХ. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» від 14 липня 2021 року № 1638-ІХ. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/206858.html>
4. Старости. Старости в громадах. *Децентралізація.* URL: <https://decentralization.gov.ua/starosta>
5. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану» № 9518 від 24.07.2023. *Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. Законопроекти.* URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42337>
6. Вдосконалення правового регулювання інституту старост в умовах воєнного стану – законопроект готовий до першого читання. *Децентралізація.* URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17050>
7. Інститут старост в громадах – які зміни пропонує новий законопроект. *Децентралізація.* URL: <https://decentralization.ua/news/16893>
8. OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. *OECD Publishing.* Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>
9. Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. *OECD Publishing,* 2009. P. 110–111.
10. Старостинські округи роз'яснення питання та проблеми. Що маємо на Білопільщині? *Білопілья. City.* URL: <https://bilopillia.city/articles/173867/starostinski-okrugirozjasnennya-pitannya-ta-problemi-scho-mayemo-na-bilopilschini>
11. Старостинський округ. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія.* URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Старостинський_округ
12. Врублевський О. Про старостинські округи в об'єднаних громадах: питання та відповіді. *Децентралізація в Україні.* URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9109>

13. Врублевський О., Фурсенко І. Про утворення старостинських округів, призначення старост та інше. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12914>

14. Презентація дослідження «Аналіз практики застосування законодавства щодо інституту старост». *Укрінформ*. Мультимедійна платформа іномов-

лення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3552971-prezentacia-doslidzenna-analiz-praktiki-zastosuvanna-zakonodavstva-sodo-institutu-starost.html>

15. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу* : аналіт. доп. ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.