

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ  
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇMECHANISMS OF THE DEVELOPMENT OF ANCIENT DISTRICTS  
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

У статті розкрито зміст понять «децентралізація», «механізм державного управління», «старостинський округ»; висвітлено сутність механізмів розвитку старостинських округів в умовах децентралізації та охарактеризувати їхні особливості. Зазначено, що децентралізація є однією «з форм розвитку демократії, яка дає змогу за збереження єдності держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати країни. Підкреслюється, що в контексті реформи органів місцевого самоврядування, яка передбачає об'єднання територіальних громад, досить гостро постала проблема адміністративного устрою всередині громад, зокрема питання формування старостинських округів. Окреслено випадки утворення старостинські округів (на першому пленарному засіданні новообраної ради ОТГ; після приєднання громади (громад) до вже об'єднаної громади). Виокремлено механізми розвитку старостинських округів в умовах децентралізації: правові (закони, постанови, укази, методичні рекомендації, інструкції тощо); організаційні (характеризують об'єкти, суб'єкти публічного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати функціонування їх); економічні (формують механізм публічного управління за допомогою банківської, грошово-валютної, інвестиційної, інноваційної, кредитної, податкової політики); політичні (визначають особливості формування через інструменти економічної, соціальної, фінансової, промислової політики); отиваційні (складаються з сукупності стимулів адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають посадових осіб до високоефективної роботи). Охарактеризовано риси механізмів розвитку старостинських округів в умовах децентралізації: організованість людської діяльності; чітка визначеність мети; функціональність характеру механізмів розвитку старостинських округів; цілеспрямованість державного впливу на суспільно-політичні та економічні процеси; наявність взаємодії механізмів; услаєненість керованого процесу; структурно-функціональний характер механізмів розвитку; наявність системного, проблемного, регуляторного та ціннісного вимірів тощо.

**Ключові слова:** децентралізація, держава, державне управління, механізм розвитку, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, старостинський округ, управлінські заходи.

The article reveals the concepts "decentralization", "mechanism of state administration", "starostinsky district" is revealed; the essence of the development mechanisms of Starosty districts in conditions of decentralization is highlighted and their features are characterized. It is noted that decentralization is one of the "forms of the development of democracy, which makes it possible, while preserving the unity of the state and its institutions, to expand local self-government, to activate the population to ensure its own needs and interests, to narrow the sphere of influence of the state on society, replacing this influence with mechanisms of self-regulation developed by itself society, to reduce the country's expenses. It is emphasized that in the context of the reform of local self-government bodies, which involves the unification of territorial communities, the problem of the administrative structure within the communities, in particular, the issue of the formation of Starosty districts, has become quite acute. The cases of formation of Starosty districts are outlined (at the first plenary meeting of the newly elected council of the united territorial community; after the joining of the community (communities) to the already united community).

The mechanisms of the development of Starosty districts in conditions of decentralization are highlighted: legal (laws, resolutions, decrees, methodological recommendations, instructions, etc.); organizational (characterize objects, subjects of public administration, their goals, tasks, functions, management methods and organizational structures, as well as the results of their functioning); economic (form the mechanism of public management with the help of banking, monetary and currency, investment, innovation, credit, tax policy); political (determine the peculiarities of formation through the tools of economic, social, financial, industrial policy); motivational (consist of a combination of administrative and socio-economic incentives that encourage officials to work highly efficiently). The features of the development mechanisms of Starosty districts in conditions of decentralization are characterized: the organization of human activity; clear definition of the goal; the functionality of the character of the development mechanisms of Starosty districts; purposefulness of state influence on socio-political and economic processes; presence of interaction of mechanisms; stability of the managed process; structural and functional nature of development mechanisms; the presence of systemic, problematic, regulatory and value dimensions, etc.

**Key words:** decentralization, state, state administration, development mechanism, local self-government, united territorial community, Starosty district, administrative measures.

УДК 334.012  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.34.19>

**Покатаєв П.С.,**  
доктор наук з державного управління,  
професор,  
перший проректор  
Класичного приватного університету  
ORCID: 0000-0003-3806-2197

**Постановка проблеми.** Однією з умов успішного розвитку держави на шляху євроінтеграції України є подальший поступ у процесі децентралізації влади, що передбачає систематичне та послідовне впровадження управлінських механізмів (правових, організаційних, економічних, фінансових, мотиваційних тощо) на рівні місцевого самоврядування.

У цьому контексті особливої актуальності набуває питання механізмів розвитку старостинських округів в умовах децентралізації.

Як відомо, процеси децентралізації в сучасній Україні передбачають формування механізмів розбудови інституту місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого є територіальні громади. «Особливо така тенденція спостерігається останніми роками, коли активно започатковано реалізацію децентралізації та адміністративно-територіального реформування в Україні» [12, с. 157].

Якщо говорити про сутність децентралізації, то слід акцентувати на тому, що вона є політичною ідеєю, згідно з якою субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами, що, як наслідок, зумовлює їй економічну автономію.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням децентралізації приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: І. Архіпенко [1, с. 9] (зарубіжний досвід децентралізації влади), В. Борденюк [3] (місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії), С. Ключко [7] (реформування місцевого самоврядування в Україні та розвиток об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації), М. Скиба [20] (теоретичні аспекти становлення та розвитку територіальних громад у незалежній Україні за умов децентралізації державної влади), А. Ткачук [21; 22] (діяльність органів місцевого самоврядування; досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції) та ін.

Механізми забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні вивчали І. Лопушинський [12], Р. Плющ [12], В. Філіппова [12] та ін. Проблематиці старостинських округів присвятили свої наукові праці К. Ємельяненко [6] (утворення старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах) та ін.

**Мета статті** – розкрити зміст понять «децентралізація», «механізм державного управління», «старостинський округ»; висвітлити сутність механізмів розвитку старостинських округів в умовах децентралізації та охарактеризувати їхні особливості.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначає В. Борденюк, децентралізацію державної влади можна тлумачити будь-які процеси розподілу повноважень зі здійснення владних управлінських функцій між відповідними органами публічної влади як складниками державного механізму. При цьому природа децентралізації державної влади визначається характером взаємовідносин між відповідними державними органами, які створюються на різних рівнях організації держави багаторівневої управлінської системи [3].

Деякі науковці (зокрема, А. Ткачук) зазначають, що децентралізація – це «лише інструмент для прискорення економічного зростання на тих чи інших територіях. Адже більше оперативне вирішення питань на місцевому рівні, більша відкритість та доступність місцевої влади до людини дають змогу швидше реагувати на місцеві потреби пересічного мешканця громади. Сьогодні в умовах, коли органи місцевого самоврядування територіальних громад мають значні повноваження та відповідні ресурси, їхній вплив на місцевий економічний та соціальний розвиток суттєво зростає [21, с. 31].

Іншими словами, децентралізація – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Вивчаючи зарубіжний досвід децентралізації влади, І. Архіпенко зауважує, що децентралізація є однією «з форм розвитку демократії, яка дає змогу за збереження єдності держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати країни» [1, с. 9].

Оскільки відомо, що децентралізація є невід'ємною ознакою державності, тому конституційні зміни не повинні становити ризиків для державності. Це гарантується, з одного боку, монополією держави на окремі сфери (національна безпека й оборона, грошова емісія, питання громадянства тощо), а з другого – наявністю державного контролю за законністю і конституційністю функціонування суб'єктів місцевого самоврядування (адже, до певної міри, це також питання національної безпеки) [4].

Децентралізація передбачає «створення ефективної системи функціонування держави, яка буде здатна реагувати на ситуативну мінливість в регіоні та буде спрямованою на забезпечення потреб суспільства у повному обсязі [1, с. 10].

Загалом, «проблема децентралізації – це проблема «переходу» держави від авторитарних методів управління до демократичних. В авторитарних та тоталітарних державах справжній процес децентралізації навряд чи можливий. Тому децентралізація – це не стільки зміна адміністративного підпорядкування одних територій чи регіонів іншим, зміна методів управління» [11].

Спираючись на європейський досвід розвитку процесу децентралізації та порівнюючи повноваження органів місцевого самоврядування у країнах Європи та в Україні, варто зазначити, що більшість сфер регулювання у нашій державі є такими, як, наприклад, як і у Данії (управління закладами охорони здоров'я, освіти; надання соціальних послуг; цивільний захист населення; контроль сфери громадського транспорту; регулювання сфери культури і спорту; політика у сфері зайнятості населення; організація запасів і готовність до надзвичайних ситуацій; охорона навколишнього середовища; створення комфортних умов для людей похилого віку; розвиток туризму) [22, с. 7].

Як слушно зазначає А. Крусян, «основними очікуваними наслідками децентралізації публічної влади в Україні є її трансформація з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та, водночас, конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави» [10].

Сучасні вітчизняні реалії економічного розвитку та вплив на нього основних світових тенденцій зумовлюють особливості функціонування та роль територіальних громад в розвитку економіки країни, а також вимагають відповідальності громад за процвітання та перспективи розвитку територій зокрема та добробут всієї держави загалом. Загальновідомо, що метою реформи місцевого самоврядування, насамперед, є забезпечення його спроможності за рахунок власних ресурсів самостійно, вирішувати питання у форматі території, дбаючи про економічне зростання, соціальний прогрес та захист навколишнього середовища.

Територіальні громади, стаючи суб'єктами управління, змінюють, перетворюють, зумовлюють зростання місцевої економіки, несуть відповідальність «за планування свого сталого розвитку, просторове планування, збереження навколишнього середовища підвладної

території. Перед місцевими громадами стоїть конкретне завдання – забезпечити сталий розвиток місцевої громади певного регіону, але досі залишається відкритим питання повноти знань представників територіальних громад щодо всього інструментарію реалізації поставлених перед ними завдань» [12, с. 156].

У контексті реформи органів місцевого самоврядування, що передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад, досить гостро постала проблема адміністративного устрою всередині громад, зокрема питання формування старостинських округів, в який від громади за рішенням її ради входить староста як низова ланка, яка дбає про інфраструктуру та розвиток старостинського округу, турбується про потреби кожного мешканця громади.

Слід зазначити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] у 2017 р. з'явилося поняття «старостинський округ», який трактувався як частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначеною сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою, у функціональні обов'язки якого входить опіка потребами кожного мешканця в межах життєдіяльності громади, стеження за порядком, спілкування з людьми, вивчення їхніх інтересів.

Утворення старостинських округів – компетенція відповідних місцевих рад; згідно з Законом, утворення старостинських округів належить до питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради територіальної громади.

Нормативною базою для розвитку старостинських округів є: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо.

Утворення старостинського округу – це формування частини території, що є складовою частиною об'єднаної громади з сукупністю жителів одного чи декількох населених пунктів (крім адміністративного центру ОТГ), яка потребує забезпечення представництва своїх інтересів старостою у виконавчих органах відповідної ради. Утворювати старостинські округи мають право виключно сільські,

селищні, міські ради об'єднаних територіальних громад. Старостинські округи утворюються в таких випадках: після об'єднання територіальних громад (як правило, це робиться на першому пленарному засіданні новообраної ради ОТГ); після приєднання громади (громад) до вже об'єднаної громади. Ще старостинські округи можуть знову утворюватися у зв'язку зі збільшенням чи зменшенням їхньої кількості перед виборами старост, але не пізніше початку виборчої кампанії, причому враховується кількість мешканців. Такий підхід має забезпечувати як приблизно однакову кількість жителів в округах, так і оптимальне навантаження на старост, виходячи з того, скільки жителів староста може об'єктивно обслуговувати.

З метою координації роботи старостинських округів проводяться щотижневі наради старост, наприклад це можуть бути «Година старости», «Марафон конструктивних ідей» тощо, де обговорюються нагальні проблемні питання, планується подальша робота, налагоджується зворотній зв'язок з мешканцями територіальних громад.

Децентралізація дає потужний шанс для об'єднаних територіальних громад для самостійної турботи про власний добробут, в процесі якої провідна роль належить старостам.

Рада об'єднаної територіальної громади, утворюючи старостинські округи, має право: визначати кількість старостинських округів, керуючись не нормами чинного законодавства, а на власний розсуд; переносити населені пункти з одного старостинського округу в інший, забезпечуючи при цьому більш-менш рівномірний розподіл кількості жителів у кожному із таких округів. межі старостинських округів можуть співпадати з межами колишніх територіальних громад, які існували до об'єднання (приєднання до ОТГ). Це може бути у тому випадку, коли кількість жителів кожної територіальної громади (окрім адміністративного центру), що увійшли до складу об'єднаної територіальної громади чи приєдналися до неї, є приблизно однаковою та населені пункти з одного старостинського округу в інший не переносились [6].

Звернемося до власне механізмів розвитку старостинських округів в умовах децентралізації. Загалом механізм державного визначають як: штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [19, с. 15]; системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і про-

цесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб лю-дей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління [18, с. 24]; сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [13, с. 108]; форми, методи, важелі та інструменти, а також нормативно-правове, інформаційне та політичне забезпечення [8, с. 22]; практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [5, с. 248]; складник системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [14, с. 37; певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень (О. Коротич [9, с. 246]); сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей (В. Бакуменко, Д. Безносенко [2]); засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети (Г. Одінцова, Н. Мельтюхова [15, с. 13]) тощо.

Можна виокремити такі механізми розвитку старостинських округів в умовах децентралізації:

1) правові (закони, постанови, укази, методичні рекомендації, інструкції тощо);

2) організаційні (характеризують об'єкти, суб'єкти публічного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати функціонування їх);

3) економічні (формують механізм публічного управління за допомогою банківської, грошово-валютної, інвестиційної, інноваційної, кредитної, податкової політики);

4) політичні (визначають особливості формування через інструменти економічної, соціальної, фінансової, промислової політики);



5) мотиваційні (складаються з сукупності стимулів адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають посадових осіб до високоефективної роботи) [16].

Механізми розвитку старостинських округів в умовах децентралізації характеризуються такими рисами:

- організованість людської діяльності;
- чітка визначеність мети;
- функціональність характеру механізмів розвитку старостинських округів;
- цілеспрямованість державного впливу на суспільно-політичні та економічні процеси;
- наявність взаємодії механізмів;
- усталеність керованого процесу;
- структурно-функціональний характер механізмів розвитку;
- наявність системного, проблемного, регуляторного та ціннісного вимірів тощо.

**Висновки.** Отже, механізмами розвитку старостинських округів в умовах децентралізації можна вважати: правові (закони, постанови, укази, методичні рекомендації, інструкції тощо); організаційні (характеризують об'єкти, суб'єкти публічного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати функціонування їх); економічні (формують механізм публічного управління за допомогою банківської, грошово-валютної, інвестиційної, інноваційної, кредитної, податкової політики); політичні (визначають особливості формування через інструменти економічної, соціальної, фінансової, промислової політики); отиваційні (складаються з сукупності стимулів адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають посадових осіб до високоефективної роботи). Організаційно-адміністративна структура старостинського округу має забезпечити виконання функцій та повноважень у процесі ефективною діяльності всіх, хто працює на території старостинського округу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Архіпенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4. С. 7–15.
2. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами : наук.-досл. робота. Київ : НАДУ при Президентіві України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи

співвідношення та взаємодії : монограф. Київ : Парламентське видавництво, 2007. 576 с.

4. Бориславський Л. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. Київ : Ін Юре. 2015. С. 68–72.

5. Державне управління : підручник у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

6. Ємельяненко К. Утворення старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 207–211.

7. Ключко С. О. Розвиток об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://dspace.puet.edu.ua/handle/123456789/11811>.

8. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : монографія. Львів : Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. 396 с.

9. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2005. Вип. 3 (12). 316 с.

10. Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. Київ : Ін Юре. 2015. С. 46–49.

11. Кучук А. М. Децентралізація: загальнотеоретичний аспект. *Кращі практики децентралізації: досвід країн ЄС для України* : матер. науково-практичного круглого столу (Суми, 27 травня 2022 р.). Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 37.

12. Лопушинський І. П., Філіппова В. Д., Плющ Р. М. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Вісник ХНТУ. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 4(83). С. 154–160.

13. Малиновський, В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Атіка, 2005. 240 с.

14. Нижник Н. Р., Машков О. М. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

15. Одінцова Г. С., Мельтюхова Н. М. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практичних занять. Харків : УАДУ (ХФ), 2001. 136 с.

16. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: навчальний посібник / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. Київ : НАДУ, 2018. 76 с.

17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

18. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. *Публічне управління:*

*теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. Харків : Вид-во АДНДУ. 2013. № 3(15). С. 19–25.

19. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

20. Скиба М. Теоретичні аспекти становлення та розвитку територіальних громад у незалежній Україні за умов децентралізації державної влади. *Демократичне*

*врядування*. 2020. № 25. URL: <http://musicology.com.ua/index.php/2070-4038/article/view/213660>.

21. Ткачук А. Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

22. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ : Логос, 2015. 124 с.